

La equidad de género en las legislaciones de Seguridad Social Iberoamericanas



**Organización Iberoamericana de Seguridad Social
(OISS)**

La equidad de género en las legislaciones de Seguridad Social Iberoamericanas

**Estudio sobre políticas de igualdad y medidas legales con impacto de género
en los niveles contributivos de los sistemas de Seguridad Social**



Con la colaboración de:



**Tebelia Huertas Bartolomé (Coord.)
M. Almudena Cabezas González
Jorge Torrents Margalef
Eva Fernández Arrúe**

La equidad de género en las legislaciones de Seguridad Social Iberoamericanas

**Estudio sobre políticas de igualdad y medidas legales con impacto de género
en los niveles contributivos de los sistemas de Seguridad Social**

Los/as autores/as: Tebelia Huertas Bartolomé es profesora de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid y profesora del Máster de Igualdad de Género en las Ciencias Sociales en dicha Universidad. **M. Almudena Cabezas González** es profesora de Ciencia Política y de Género en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Complutense de Madrid. **Jorge Torrents Margalef** es profesor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid. **Eva Fernández Arrue** es socióloga e investigadora, especialista en Género y América Latina.

Agradecimientos: Este trabajo ha sido posible gracias también a las aportaciones de un buen número de personas e instituciones que en las distintas fases de su elaboración han contribuido con sus observaciones y enfoques desde los distintos países objeto de este estudio. A todas ellas agradecemos sus visiones que han enriquecido notablemente el texto final, contribuyendo a la extensión de las mejores prácticas para el avance efectivo de la igualdad entre mujeres y hombres.

Contenido

| | |
|---|----|
| Presentación | 11 |
| 1. Alcance y objetivos del estudio | 13 |
| 2. Las brechas de género y la protección social | 13 |
| 3. Algunas consideraciones para el abordaje en este estudio del binomio género-Seguridad Social | 16 |
| 4. Marco interpretativo. Las políticas de igualdad y equidad de género | 17 |
| 4.1. La autonomía de las mujeres como objetivo para la igualdad | 18 |
| 4.2. El mandato de la transversalidad | 19 |
| 4.3. El papel de los organismos internacionales y regionales en la transversalización | 21 |
| 4.3.1. El compromiso de la OIT, el trabajo decente y los pisos de protección social | 21 |
| 4.3.2. El compromiso de CEPAL y las Conferencias Regionales | 21 |
| 4.3.3. Mercosur y la Unión Europea | 22 |
| 5. Categorización de las medidas de Seguridad Social con impacto de género y enfoque metodológico | 23 |
| 5.1. Precisando el contexto de las mujeres en la Seguridad Social | 23 |
| 5.2. Las categorías de estudio | 25 |
| 5.3. El Enfoque metodológico: enfoque de derechos y diseños normativos | 25 |
| 5.3.1. Sobre la metodología integral del enfoque basado en derechos | 26 |
| 5.3.2. Los diseños normativos de las medidas para resolver la tensión entre los cuidados y el trabajo | 27 |
| 6. Las conclusiones que arrojan los marcos normativos estudiados por país | 28 |
| 6.1. Los avances por países en las políticas de igualdad | 28 |
| 6.2. La transversalidad en los sistemas de Seguridad Social y su dimensión institucional | 29 |
| 6.3. Extensión de la cobertura | 32 |
| 6.3.1. El aseguramiento del trabajo doméstico remunerado | 32 |
| 6.3.2. El aseguramiento del trabajo independiente | 33 |
| 6.3.3. El aseguramiento colectivo | 36 |
| 6.3.4. El aseguramiento del trabajo en el campo | 36 |
| 6.3.5. El aseguramiento del trabajo del hogar no remunerado | 37 |
| 6.4. Las medidas que se articulan en torno a la tensión trabajo-cuidados | 38 |
| 6.4.1. Los diseños normativos en la regulación de las licencias por maternidad y paternidad | 39 |
| 6.4.2. Las medidas de conciliación | 40 |
| 6.4.3. La obligación de cotizar durante los períodos de licencias de maternidad y en las medidas de conciliación | 42 |
| 6.4.4. Los sistemas de cuidados | 42 |
| 6.4.5. Prestaciones familiares como transferencias condicionadas dentro de los sistemas de Seguridad Social. El caso de la Ayuda Universal por Hijo de Argentina y el de las prestaciones familiares de Uruguay | 44 |
| 6.5. El momento de las pensiones. Las medidas compensadoras | 46 |
| 6.5.1. Las edades diferenciadas en las pensiones de vejez | 46 |
| 6.5.2. Las pensiones reducidas | 48 |
| 6.5.3. La compensación de los periodos cotizados en pensiones de vejez | 50 |
| 6.5.4. Las pensiones de viudedad, el vínculo de la pareja y la concurrencia de beneficiarios y beneficiarias | 53 |

| | |
|--|-----|
| 7. Estudios por país | 54 |
| Argentina | 56 |
| Bolivia | 78 |
| Brasil | 90 |
| Chile | 108 |
| Colombia | 128 |
| Costa Rica | 140 |
| Cuba | 154 |
| Ecuador | 164 |
| El Salvador | 176 |
| España | 184 |
| Guatemala | 206 |
| Honduras | 216 |
| México | 226 |
| Nicaragua | 240 |
| Panamá | 250 |
| Paraguay | 260 |
| Perú | 272 |
| Portugal | 284 |
| República Dominicana | 302 |
| Uruguay | 316 |
| República Bolivariana de Venezuela | 336 |
| 8. Bibliografía | 352 |

Presentación

Los avances de las últimas décadas en la protección de los derechos de las mujeres en la Comunidad Iberoamericana son innegables. Pese a ello, aún queda mucho trabajo pendiente para llevar a la práctica los derechos formalmente reconocidos y para acabar con las brechas de género que persisten, especialmente en lo que se refiere a las tareas domésticas y de cuidado y al mercado laboral. Estas brechas originan después importantes diferencias en la seguridad económica, en el derecho a pensiones, y en el acceso a los servicios de salud y a los servicios sociales.

Así, la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) puso en funcionamiento en 2014 el “Programa para la equidad de género en los sistemas de protección social en Iberoamérica”, en el marco del cual, además de otras acciones formativas y de diversos encuentros, en octubre de 2014 se publicó un primer *Estudio sobre la perspectiva de género en los sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica*.

Continuando con este esfuerzo, se presenta este segundo estudio, mediante el que se pretende profundizar en los enfoques y en las medidas vigentes que tienen impacto de género en veintiún países miembros de la Comunidad Iberoamericana. Un buen número de los países estudiados tienen abierto el debate sobre la necesidad de nuevas reformas en sus sistemas nacionales o han iniciado los procesos para emprenderlas. La visión de conjunto de los sistemas de Seguridad Social estudiados permite destacar carencias, pero también importantes avances graduales para incorporar la perspectiva de género a la Seguridad Social. Igualmente, el estudio individualizado de los sistemas de cada país permite también destacar carencias, pero, a su vez, un buen número de avances y elementos novedosos que pueden contribuir a los distintos debates nacionales.

Por último, enmarcar los sistemas de Seguridad Social en las políticas públicas de igualdad nacionales y en sus lineamientos internacionales permite que ésta adquiera el enfoque transversal e inclusivo necesario para que pueda avanzar más eficazmente en el cumplimiento de sus objetivos.

Por todo ello, con la confianza de que este trabajo contribuirá a identificar los siguientes pasos para avanzar hacia una sociedad más igualitaria, presentamos este estudio.

*Gina Magnolia Riaño Barón,
secretaria general de la OISS*

1. Alcance y objetivos del estudio

El objetivo principal de este segundo estudio se ciñe al análisis, desde la perspectiva de género, de las legislaciones nacionales de veintiún países miembros de la organización en sus regímenes contributivos de Seguridad Social. Particularmente se han considerado, además de los regímenes contributivos de trabajadores y trabajadoras asalariados/dependientes, los que dan cobertura al trabajo independiente o autónomo y al trabajo remunerado en el hogar o trabajo doméstico, donde se encuentra una gran mayoría de mujeres con trabajos precarios e informales. También se han considerado los marcos normativos que establecen protección contributiva de Seguridad Social para quienes se dedican al trabajo del hogar no remunerado, espacio tradicional y todavía hoy atribuido a las mujeres. Además de las recomendaciones de los organismos internacionales se destaca cómo el trabajo reproductivo y de cuidados ha empezado a recibir reconocimiento constitucional en algunos países y se ha trasladado a través de diferentes instrumentos a sus sistemas de Seguridad Social en los niveles contributivos.

Quedan fuera del ámbito de este estudio los regímenes de Seguridad Social que prestan cobertura en el empleo público, las fuerzas armadas u otros tantos colectivos que cuentan con regímenes de protección diferenciada.

Asimismo, quedan fuera de este estudio las prestaciones no contributivas que forman parte de los sistemas de Seguridad Social o que fuera de estos sistemas garantizan, mediante transferencias de rentas, niveles mínimos de subsistencia para las personas más vulnerables. Es indiscutible que los regímenes no contributivos constituyen un pilar esencial para que los sistemas de Seguridad Social cumplan con sus mandatos de universalidad y solidaridad. Respecto de las mujeres, actúan de manera decisiva como instrumentos compensatorios de cobertura de riesgos sociales, en tanto en cuanto sus vidas laborales y sus carreras de cotización no les permiten en muchos casos cumplir con los requisitos de acceso a las prestaciones contributivas. Sin embargo, en este estudio se observan solo los pilares contributivos que, en la medida en que se relacionan intrínsecamente con el empleo son, en la Seguridad Social, el “espacio público” de las mujeres en tanto que trabajadoras y les proporcionan mayores y mejores niveles de cobertura.

Tampoco se han considerado los sistemas de salud en su condición de prestadores de atención

sanitaria. Ese abordaje requiere otro tipo de estudio, puesto que la salud de las mujeres presenta elementos profundamente diferenciadores respecto a la de los hombres, no solo en lo que se refiere a su salud sexual y reproductiva, sino también en lo que atañe a la forma y a la intensidad en que los diferentes roles que asumen a lo largo de sus vidas impactan en su salud. Esta diferencia requiere también de marcos normativos, diagnósticos sanitarios, protocolos, enfoques y tratamientos diferenciados que no pueden ser abordados aquí. Por tal motivo, la referencia a la protección de los sistemas de aseguramiento en salud solo se ha contemplado en tanto que, en los sistemas de Seguridad Social de un buen número de los países estudiados, la cobertura de prestaciones económicas en licencias por maternidad, permisos parentales y permisos de paternidad se otorga a través de los mismos, ciñéndose el estudio solo a estos aspectos.

Desde el punto de vista de los objetivos se pretende dar cuenta de las medidas presentes en los Sistemas de Seguridad Social de los países estudiados desde una perspectiva de género. En este sentido **no se ha pretendido elaborar un simple catálogo de las mismas a modo de recuento, sino contextualizarlas en el marco interpretativo que proporcionan los instrumentos internacionales y los marcos normativos nacionales de sus políticas públicas**, para definir y concretar las aspiraciones específicas que contienen en cuanto a la igualdad entre mujeres y hombres. Este planteamiento permite, a través del mandato de transversalidad, añadir enfoques y elementos cualitativos para valorar la adecuación o la inadecuación de las medidas existentes a la luz de los objetivos que se deben de alcanzar. Los contextos económicos, sociales y culturales de cada uno de los países estudiados son muy diferentes y la gradualidad en los avances sin duda tiene que ver mucho con ello. No obstante, este planteamiento permite incluso abrir debates necesarios en muchos niveles y presentar como buenas prácticas soluciones y medidas con enfoques más eficaces para el avance de las mujeres.

2. Las brechas de género y la protección social

Las características del empleo, en términos de calidad y cantidad, determinan en gran medida el acceso de los hogares a diferentes bienes, siendo los salarios el principal indicador del nivel adquisitivo. Las desigualdades derivadas del tipo de em-

pleo se observan en la capacidad adquisitiva y el acceso a la protección social, que dependen de las oportunidades de inserción laboral y la regulación del trabajo. Además de la jerarquía de empleos, la fuerza de trabajo está diferenciada en base a características como el nivel educativo, el sexo, la raza o la zona geográfica, lo que divide a las personas en grupos cuyas oportunidades laborales son diferentes. Por lo tanto, el acceso al empleo y a los beneficios derivados del mismo, dependen de la estructura del mercado laboral y las características individuales de las y los trabajadores.

Un momento significativo en lo que respecta a la situación económica de los hogares fue la irrupción masiva de mujeres al mercado laboral, lo que incrementó el poder adquisitivo de los mismos e incidió en la autonomía económica de las mujeres. A la vez supuso un cambio en la reorganización de los hogares, pues el reparto en las tareas de cuidados no se adaptó a esta inclusión laboral femenina, resultando las mujeres obligadas a compaginar ambas tareas. Este hecho es uno de los factores que perpetúa la brecha de género en el empleo.

En términos de género, la distinta consideración del trabajo productivo y reproductivo, condiciona la situación de las mujeres dentro de los mercados laborales y la diferencia de aportaciones femeninas y masculinas a los sistemas de Seguridad Social. Las desigualdades en el acceso, el mantenimiento y el ascenso de las mujeres en el mercado laboral presentan similitudes entre los países objeto de este estudio, a pesar de las diferencias en lo que respecta a su estructura, tipo de economía predominante y legislación para hacer frente a la división sexual del trabajo. Ello es debido a que siguen siendo las principales responsables del trabajo doméstico y del cuidado familiar (Conde-Ruiz y Marra, 2016; CEPAL, 2010).

Por ello, las brechas de género se aprecian en los mismos ítems en todos los países de estudio, donde la participación femenina en el mercado laboral es significativamente menor a la masculina y se concentra en empleos de baja productividad. Además, para el mismo puesto de trabajo, el sueldo percibido por las mujeres es menor al de los hombres. Su representación en cargos de responsabilidad y decisión es muy limitada persistiendo los techos de cristal. Las mujeres siguen teniendo serias dificultades para romperlos a pesar de que en algunos países presentan más años de instrucción y, por lo tanto, están mejor formadas desde el punto

de vista educativo (Alcañiz, 2015). Esta situación se aprecia dentro de las empresas y en los ámbitos políticos e institucionales, donde ha sido necesaria la aprobación de leyes de cuotas para facilitar el acceso de las mujeres a los espacios tradicionalmente reservados a los hombres. Sin embargo, la representación en la política no puede considerarse aún paritaria. Además, la menor presencia de mujeres en otras instancias de participación como son las organizaciones sindicales, empresariales y organizaciones de la sociedad civil, dificulta también el reconocimiento de sus derechos en el empleo.

La diferencia en la cualificación fue una de las primeras brechas que se cerró, observándose actualmente que el nivel de estudios de la población femenina es superior a la masculina (Alcañiz, 2015). Pero este avance no se ha visto reflejado en el mercado laboral, donde la brecha se mantiene y las mujeres se encuentran en desventaja respecto a los hombres. De hecho, el porcentaje de mujeres con ausencia de ingresos es muy superior al de los hombres, y en la región latinoamericana y caribeña, una de cada tres mujeres no posee ingresos propios (CEPAL, 2016d). Esta situación se ha ido reduciendo en las últimas décadas tanto por la entrada de mujeres al mercado laboral como por ser ellas las principales receptoras de transferencias monetarias vinculadas a la reducción de la pobreza, pero aún se mantienen grandes diferencias con los hombres. CEPAL estima que entre las principales razones por las que la población femenina no está equitativamente representada en el mercado laboral se encuentra el trabajo doméstico que realizan y el cuidado, oscilando entre el 65,6% en el caso de las mujeres salvadoreñas y el 12,2% de las uruguayas (CEPAL, 2016d).

Por su parte, en los países de la Unión Europea el contexto de crisis económica ha supuesto la destrucción de empleo y ha reducido las brechas de género al incrementarse el desempleo entre los hombres, especialmente con los trabajos vinculados a la construcción. Sin embargo, las mujeres se benefician menos cuando desciende el desempleo pues resulta siempre más fácil la reincorporación laboral de los hombres (Eurofound, 2016).

Además, para aquellas que son trabajadoras asalariadas, porcentaje que también se ha incrementado, su nueva situación no les exime de las tareas domésticas y se encuentran con salarios más bajos que los hombres aun en el mismo puesto de trabajo. El salario percibido por una mujer, en

promedio, es de un 86% respecto al de un hombre, brecha que se incrementa cuanto mayor es el nivel de estudios. Por otra parte, las mujeres suelen concentrarse en sectores de baja productividad, siendo todavía poco representativas en aquellos sectores tradicionalmente más masculinizados (CEPAL, 2016e).

Estas situaciones son las que enfrentan las mujeres en todos los países objeto de este estudio, aunque resulten diferentes los grados de inserción y permanencia en el mercado laboral, formal e informal de las mismas. Por otra parte, no hay que olvidar que las desigualdades entre mujeres y hombres también las convierten en principales receptoras de las violencias dentro del mercado de trabajo, en un abanico que va desde el acoso a la trata de personas. Es por ello que en las últimas décadas se ha buscado coordinar las políticas de empleo con las de violencia e igualdad con la intención de facilitar la autonomía económica de las víctimas de diferentes delitos.

Respecto a los mecanismos para hacer frente a la pobreza y vulnerabilidad de los hogares, las mujeres son las principales receptoras de las transferencias de rentas condicionadas (CEPAL, 2016e). Estas se han establecido mediante diferentes programas que constituyen un instrumento de protección social en la mayoría de los países de América Latina, en donde 20 países tienen al menos un programa de este tipo con una cobertura estimada del 21,5% de la población en 2013 (CEPAL, 2015a).

Los programas de reducción de la pobreza han sido muy significativos y han supuesto importantes avances en lo que concierne a mejorar las condiciones de muchos hogares, pero no siempre han considerado las diferencias de género. Articulados para hacer frente a las situaciones de partida de las personas procedentes de hogares vulnerables, estos programas han mejorado el acceso al empleo, a los derechos dentro de él y a los ingresos percibidos (Barba y Valencia, 2016). La mayor pobreza entre la población trabajadora de las zonas rurales respecto a las urbanas ha sido uno de los ejes que ha vertebrado estos programas. Sin embargo, al no considerar la situación de las mujeres, especialmente sus cargas familiares, los hogares encabezados por ellas no se han beneficiado siempre de igual manera.

La mayor parte de estos programas proporcionan la transferencia directamente a la madre o

a la jefa de hogar, en su condición de gestora y/o administradora y ello aumenta la visibilidad de las mujeres en las políticas sociales, pues en ocasiones tienen más control sobre los recursos del hogar y el gasto, y hasta puede mejorar su posición social en la comunidad (Gammage, 2011). Sin embargo, algunos estudios apuntan que su participación en los programas de transferencias condicionadas puede tener efectos contraproducentes al ocasionarles un costo de oportunidad puesto que pueden impedir o restringir su libertad para realizar un trabajo remunerado (Molyneaux, 2006; CEPAL, 2013a). Este tipo de programas, debido al cumplimiento de las condicionalidades a cargo de las mujeres, podría reforzar la división sexual del trabajo y reproducir y aumentar las brechas de género. Con todo, se precisan más estudios que puedan medir empíricamente en el tiempo y en el espacio su verdadero impacto.

Las diferencias entre mujeres y hombres también se aprecian en la formalidad o informalidad de los empleos y su relación con los sistemas de Seguridad Social. De forma general, el acceso al empleo y la cotización a los sistemas de Seguridad Social todavía muestra diferencias significativas pues las aportaciones a los sistemas de salud y a las pensiones son inferiores al número de personas que trabajan. Ello es debido a la informalidad que predomina en los trabajos de menor cualificación, cubiertos en mayor medida por las mujeres, como son los del sector servicios, por cuenta propia o el doméstico. Bien es cierto que la regulación del trabajo doméstico y las modificaciones laborales del trabajo independiente, entre otros cambios, han posibilitado la formalización de empleos anteriormente invisibilizados lo que ha supuesto un incremento del contrato formal de trabajo, especialmente en América Latina y el Caribe. Pero ello no ha impedido que la precariedad y la feminización sigan persistiendo en los mismos y se registre un menor acceso a las pensiones por parte de las mujeres en comparación a los hombres. Es relevante destacar que se observa una relación inversa en las afiliaciones a la salud, donde el número de mujeres es mayor que el de hombres (CEPAL, 2016e). Por lo tanto, las mujeres presentan un porcentaje mayor a los hombres en las aportaciones a la salud, siendo los hombres quienes aportan en mayor medida a las pensiones, lo que les otorga beneficios diferentes a largo plazo.

A ello hay que añadir que los ciclos de vida femeninos distan mucho de equipararse a los masculinos en lo que respecta a la relación trabajo productivo y reproductivo; las mujeres son más propensas

a dejar temporalmente sus empleos cuando tienen una responsabilidad familiar, como el cuidado de menores en sus primeros años de vida. Si a ello se añade que las licencias para ello siguen priorizando a las mujeres respecto a los hombres, sus entradas y salidas del mercado laboral se trasladan a sus carreras de cotización y determinan discontinuidades que afectan al acceso a las prestaciones de la Seguridad Social.

3. Algunas consideraciones para el abordaje en este estudio del binomio género-Seguridad Social

Como ha quedado dicho, la intrínseca vinculación de los regímenes contributivos de Seguridad Social con el empleo y la mayor vulnerabilidad de la posición de las mujeres en los mercados de trabajo son las causas inmediatas que las discriminan y reproducen la brecha de género en los sistemas de Seguridad Social. A su vez, los propios sistemas de Seguridad Social, según la forma en que configuren sus prestaciones y el acceso a las mismas, pueden contribuir a exacerbar esas diferencias, a atenuarlas o a compensarlas. Y también a fomentar la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo o a reforzar sus papeles tradicionales de cuidadoras subordinadas al ámbito de hogar.

La desigualdad en el acceso a la protección social de las mujeres tiene que ver directamente con el reparto de roles entre mujeres y hombres, con la división sexual del trabajo y con los estereotipos de género que se han conformado en nuestras sociedades. Por este motivo, hacer los sistemas de Seguridad Social más inclusivos e igualitarios es una tarea que exige un abordaje de mayor alcance, combinando las reformas normativas en los sistemas de protección social con políticas transversales de igualdad entre mujeres y hombres que transformen los roles sociales tradicionales, con políticas para la igualdad en el empleo desde la perspectiva del trabajo decente formuladas por la OIT y, muy especialmente con políticas de reconocimiento y redistribución del trabajo de cuidados (OIT-PNUD, 2009).

Los sistemas de Seguridad Social son dispositivos que no actúan sólo como meros replicantes de las desigualdades, tienen la capacidad de fortalecerlas y perpetuarlas, pero también tienen la capacidad de cambiar sus rumbos y de abrir nuevos debates sociales que después pueden llevar a nuevos consensos. Pueden acompañar los cambios

sociales e incluso favorecerlos, o pueden constituirse en un obstáculo en las decisiones que afectan a las vidas de las mujeres y de los hombres en unas sociedades que está cambiando profundamente. Cambios de los que son protagonistas las mujeres desde que en los años 70 se empezó a producir su incorporación acelerada al mercado de trabajo con las tasas de participación más altas que se han conocido. Cambios, a su vez, en unas sociedades cada vez más envejecidas en las que el trabajo y sus formas de protección también están sufriendo profundas transformaciones que desajustan los pilares sobre los que fueron concebidos los actuales sistemas de Seguridad Social y que añaden nuevas incertidumbres.

Desde este punto de vista, la Seguridad Social afronta hoy muchos desafíos: el de su sostenibilidad, el de su adecuación a las nuevas formas de empleo y su propia vinculación con el mismo, el de la atención a una población crecientemente envejecida e, incluso, los que comportan las fluctuaciones y los cambios de orientaciones políticas en un panorama mundial muy complejo. En este contexto, la igualdad de las mujeres en el acceso al empleo y a la protección social es otro de los desafíos que no se puede eludir, no sólo desde una perspectiva de derechos, sino también desde el punto de vista de la sostenibilidad de los propios sistemas de Seguridad Social.

De ahí que a la hora de abordar las reformas que los sistemas nacionales necesitan resulte imprescindible introducir reformas también desde una perspectiva de género. Solo de este modo los sistemas de Seguridad Social podrán seguir cumpliendo las funciones que tienen encomendadas en los instrumentos internacionales vinculantes y en los mandatos constitucionales de cada país. Para ello es necesario, en primer lugar, determinar los consensos sociales y normativos, nacionales e internacionales que se establecen en las políticas públicas de igualdad entre mujeres y hombres, es decir, **definir qué hay que entender por igualdad de género, cuáles son sus obstáculos y cómo se concretan sus objetivos. Y, en segundo lugar, transversalizarlos y llevarlos a las políticas de Seguridad Social;** modificando, si es necesario, sus estructuras, sus instrumentos de protección y el acceso a los mismos mediante medidas consistentes con el objetivo de igualdad que se persigue.

Si bien el principio de transversalidad dista aún mucho de hacerse efectivo, está comportando

avances en muchas legislaciones nacionales. Sin perjuicio de que constituye una herramienta capital para alcanzar el objetivo de la igualdad, ha significado también un importante impulso político para su logro. Sin embargo, su abordaje efectivo en el ámbito de la Seguridad Social, a diferencia de otras políticas, se está produciendo de una manera mucho más tardía. En este sentido se puede afirmar que en las reformas estructurales de los sistemas de pensiones de Seguridad Social emprendidas en América Latina en los años noventa, mediante las que se introdujeron diferentes formas de sistemas privados de pensiones de capitalización individual, el mandato fue prácticamente ignorado. Solo en los años posteriores, cuando se emprendió la segunda ola de reformas en los sistemas de pensiones empezaron a aparecer medidas correctoras de las discriminaciones que comportan (Marco, 2016).

Por ello, antes de avanzar y proyectarnos en el terreno de la Seguridad Social propiamente dicho, es ineludible detenernos en el concepto de igualdad al que nos referíamos antes porque cuando hablamos de igualdad entre mujeres y hombres y, más aún, cuando expresamos esta idea llevada al terreno de la Seguridad Social no necesariamente estamos expresando las mismas concepciones. **Es preciso por tanto fijar el marco interpretativo del discurso**, de manera que podamos acercarnos a diagnósticos sustentados más sólidamente por los marcos normativos nacionales e internacionales, a partir de los cuales sea posible construir medidas mejor enfocadas y consistentes con los objetivos perseguidos. El apartado siguiente (cuarto) se centra en ese aspecto, fijar el marco interpretativo de las políticas de igualdad a través de distintos instrumentos internacionales y nacionales y, en particular, en aquellos aspectos que inciden directamente en la Seguridad Social y que deberían ser transversalizados en sus sistemas nacionales.

Una vez establecido el marco interpretativo en el que se desarrolla este estudio, en el apartado quinto se alude a los enfoques metodológicos y a la categorización de las medidas que se han analizado. En el apartado sexto se resumen los hallazgos más significativos que han arrojado los estudios individualizados de cada uno de los veintinueve países estudiados. Y, para terminar, en el apartado séptimo se presentan los estudios individualizados de cada uno de ellos, analizados bajo las mismas catego-

rias y con el mismo enfoque, si bien adaptados a las particularidades que se han observado en cada uno de ellos.

4. Marco interpretativo. Las políticas de igualdad y equidad de género

Que la división sexual del trabajo está en el origen de la desigualdad entre mujeres y hombres es algo compartido, no solo en la literatura académica, sino en los instrumentos internacionales de derechos humanos y de políticas públicas. Forma parte, por tanto, de esos consensos a los que nos referimos.

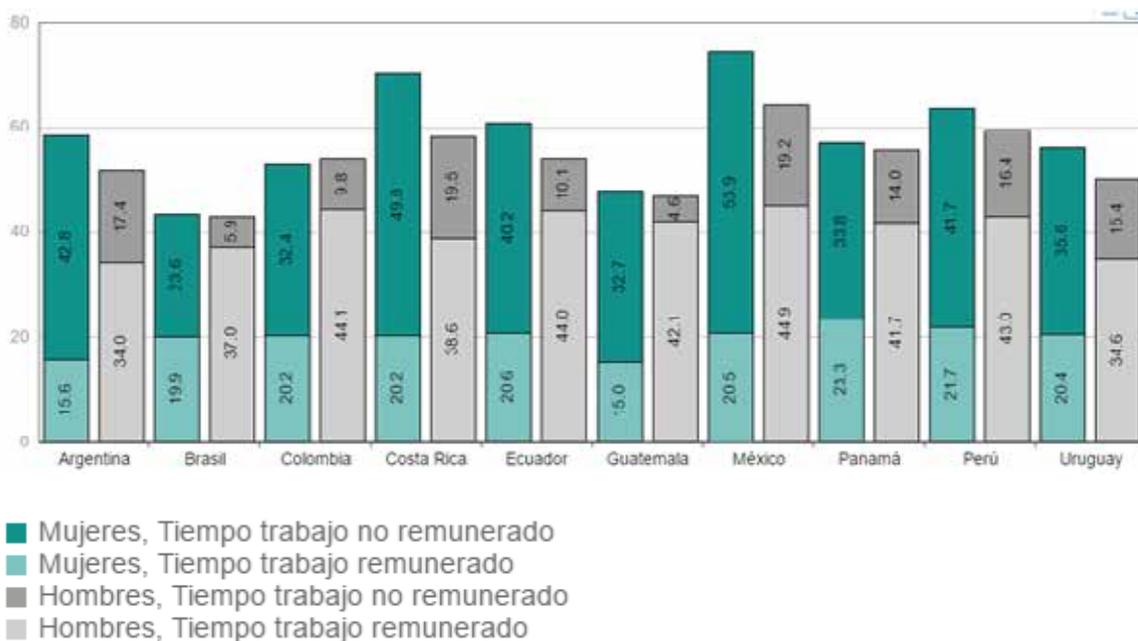
La atribución a los hombres del trabajo productivo o remunerado y a las mujeres del trabajo reproductivo es parte de la “construcción del género”, es decir, de la forma en que las mujeres y los hombres nos relacionamos. Éstas se ven subordinadas económicamente en la medida en que el trabajo reproductivo es trabajo invisible que ni tiene límite, como sí lo tiene el tiempo de trabajo productivo, ni se valora en términos de salario. Son relativamente recientes las encuestas que proporcionan información sobre el uso del tiempo entre mujeres y hombres, y muy pocos todavía los países que reflejan en los datos de su contabilidad nacional el valor del trabajo reproductivo como parte integrante de su PIB (como por ejemplo sí lo hacen, Colombia, Ecuador, México o Perú). El Observatorio de Igualdad de Género de CEPAL ha publicado recientemente la siguiente tabla sobre los usos del tiempo para el trabajo remunerado y no remunerado analizados en diez países.

Tiempo total de trabajo¹

América Latina (10 países): Tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años de edad y más, por sexo, según país, último periodo disponible (Promedio de horas semanales)

Una concreción indispensable de la igualdad efectiva es la autonomía económica de las mujeres. A ella se refieren múltiples documentos de Naciones Unidas y fue recogida dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM, 1999), en su Objetivo 5 para Promover **la Igualdad y la Autonomía de**

¹ Última consulta, 5 de diciembre 2016: <http://oig.cepal.org/es>.



las Mujeres para el año 2015. La importancia de este objetivo ha sido clara al servir como articulador de toda la política internacional de cooperación al desarrollo y ha permitido concentrar los esfuerzos en aquellos indicadores vinculados a la promoción de la misma en todas sus dimensiones.

En la reformulación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en los Objetivos de Desarrollo Sostenibles 2030 (ODS), el Objetivo 5 sigue centrado en **Lograr la Igualdad de Género y la Autonomía de las Mujeres y las Niñas**, resultando que el indicador 3 de su seguimiento especifica: *“reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructura y la formulación de políticas de protección social, así como la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país”*.

4.1. La autonomía de las mujeres como objetivo para la igualdad

En relación con el género, la autonomía se ha definido como el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otras personas, aunque su adquisición se relaciona con los espacios de poder individual y colectivo que podemos alcanzar las personas, resultando el grado de autonomía de un sujeto singular inseparable del grado de autonomía del

grupo social al que pertenece. La subjetividad que sustenta la autonomía de las personas no depende exclusivamente de su psiquismo, sino también *“de condiciones de posibilidad histórico-sociales de gran complejidad, y bueno es reconocerlo, de lenta y difícil modificación”* (Fernández, 1999, citado en Benavente y Valdés 2014: 19).

Los indicadores de autonomía de las mujeres recogidas por CEPAL, en consonancia con los ODM y los ODS, reconocen tres tipos de autonomía: económica, política y física. Siendo importantes todas ellas ya que el avance en una autonomía se relaciona con las otras, en este estudio se abordan las cuestiones relacionadas con la Seguridad Social que se encuentran ligadas a la autonomía económica, esto es: *la capacidad de las mujeres de generar ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres*, que se concreta en los usos del tiempo y la contribución de las mujeres a la economía. Entre los indicadores de autonomía económica cabe destacar: el volumen de población sin ingresos propios, el índice de feminidad de los hogares pobres, el tiempo total de trabajo, la distribución de la población ocupada según nivel de productividad y sexo y el tiempo de trabajo no remunerado según ingresos.

Una concreción indispensable de la igualdad efectiva es la autonomía económica de las mujeres. Como hemos visto, a ella se refieren los documentos de Naciones Unidas de los Objetivos de Desarrollo

del Milenio (ODM, 1999). A su vez, la agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) presentan una oportunidad en términos de establecer sinergias con los procesos que se están dando al interior de los Estados, a fin de identificar los vínculos entre las políticas de igualdad para su avance. El ODS N.º 5 busca **lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas**, en relación a este estudio destacan entre sus metas las siguientes:

- Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo.
- Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.
- **Reconocer y valorar los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado mediante la prestación de servicios públicos, la provisión de infraestructuras y la formulación de políticas de protección social, así como mediante la promoción de la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país.**
- Velar por la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles de la adopción de decisiones en la vida política, económica y pública.
- Empezar reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.
- Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de la mujer.

Para alcanzar estas metas, no podemos olvidar la trascendencia que tiene la adopción del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

(OIT), así como el grado de institucionalización que tienen los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer. De esta forma, consideramos la autonomía a la luz del principio de transversalidad, tal y como recoge la Estrategia de Montevideo (CEPAL, 2016).

4.2. El mandato de la transversalidad

Hasta el año 1995, la desigualdad entre mujeres y hombres era combatida básicamente a través de políticas basadas en acciones positivas, dirigidas específicamente hacia las mujeres en aspectos muy determinados. A partir de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, organizada por Naciones Unidas en el año 1995 en Beijing, sin abandonar las acciones positivas allí donde se precisaran, el enfoque cambió sustancialmente. Este nuevo enfoque se concreta en la estrategia de transversalidad que se contiene en su Plataforma, con el objetivo estratégico de **“Integrar la perspectiva de género en las legislaciones, en las políticas, programas y proyectos públicos”**. En ese mismo año el Consejo de Europa creó un grupo de especialistas (denominado EG-S-MS), gracias a cuyos trabajos la transversalidad se incorporó a los tratados fundacionales de la hoy UE con el Tratado de Ámsterdam (1997) en su art. 3,2.: *“(...) en todas las acciones (...) la comunidad se fijará el objetivo de eliminar las desigualdades entre el hombre y la mujer y promover su igualdad”*. A partir de entonces se considera que para instalar la transversalidad se requiere seguir la siguiente estrategia (Consejo de Europa, 1998):

1. Colocar la igualdad en el centro de las políticas: su implantación en una unidad, departamento o área administrativa de las políticas públicas requiere situar la igualdad entre mujeres y hombres en la agenda de la entidad, con la participación del más alto nivel posible y visible.

2. Compromiso y asunción de responsabilidades. Se traduce en que los diversos agentes de la entidad o estructura asuman coordinadamente nuevas responsabilidades y enfoques de trabajo en sus tareas habituales, a fin de erradicar los factores y situaciones de desigualdad entre mujeres y hombres existentes en sus áreas de actuación, avanzando con ello hacia una mayor calidad y eficacia de la gestión pública.

3. Formación en materia de igualdad entre mujeres y hombres. La capacitación de los agentes decisores y gestores de las políticas públicas

es clave para el desarrollo con éxito del proceso (conocimientos sobre análisis de género, relaciones de género y políticas de igualdad entre mujeres y hombres).

4. Garantizar la participación de los agentes.

La participación de todos los agentes implicados en el desarrollo de la política pública es otro requisito. Se debe diseñar un marco cooperativo a través del que vehicular de manera articulada los procesos de toma de decisiones para el cambio. Además, es necesaria la presencia entre los agentes involucrados del organismo de igualdad competente y entidades o personas expertas en género.

5. Implantar una metodología de enfoque integrado de género.

En último lugar, se trata de una metodología que permite identificar las situaciones y factores de desigualdad existentes en las diferentes áreas de actuación de las políticas, por lo que analizar los modos de hacer de las estructuras, con una evaluación previa de impacto de género que permita a posteriori redefinir el conjunto medidas, procedimientos y herramientas desarrolladas, es imprescindible para asegurar que los programas o políticas contribuyen a la objetivo de igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

La transversalidad se ha entendido también como una **metodología de trabajo** que en las instituciones requiere de acciones específicas como son: desagregar los datos por sexo, introducir variables de análisis que permitan identificar las situaciones de desigualdad y medir la reducción de las brechas de género; investigar las causas de las situaciones de desigualdad identificadas y actuar sobre ellas; incorporar los indicadores de género en los sistemas de información a través de los cuales se evalúa y se da seguimiento a la acción pública; y erradicar los estereotipos y prejuicios de género a lo largo de todas las fases de decisión y acción públicas.

Para las instituciones europeas la transversalidad significa reconocer que la desigualdad entre mujeres y hombres no es un problema sectorial sino sistémico, enraizado estructuralmente en la sociedad, por lo que debe de ser afrontado en todas las dimensiones, de todas las políticas. En cuanto a lo que aquí nos interesa, cabe decir que hoy el principio de transversalidad, como enfoque integrado de género, está profundamente consolidado en los organismos internacionales e incluso en algunos países en los que se ha convertido en

un mandato legal (España, 2003 y 2007). Implica el compromiso de los poderes públicos de aplicar la perspectiva de género en todas las políticas, en todos los instrumentos jurídicos, en todos los programas, en todos sus procesos y en todas las fases de los mismos.

Si bien el principio de transversalidad dista aún mucho de hacerse efectivo, está significando avances en muchas legislaciones nacionales. Sin perjuicio de que constituye una herramienta capital para alcanzar el objetivo de la igualdad, ha significado también un importante impulso político para su logro. Ahora bien, su abordaje efectivo en el ámbito de la Seguridad Social, a diferencia de otras políticas, se está produciendo de una manera más tardía. En este sentido se puede afirmar que, en las reformas de los sistemas de Seguridad Social emprendidas a partir de 1995, tendentes a instaurar sistemas de capitalización individual en los distintos países americanos, el mandato fue prácticamente ignorado. Solo en los últimos años, en que se están revisando estos sistemas, empiezan a aparecer medidas correctoras de las discriminaciones que comportan.

Desde un punto de vista metodológico, este enfoque transversal exige considerar los avances nacionales de los veintiún países estudiados desde la perspectiva de sus distintas políticas de igualdad de género y contrastarlas con sus sistemas de Seguridad Social, con el objeto de obtener una visión integral de los mismos. Y ello es así porque no se podrán alcanzar sistemas igualitarios de Seguridad Social en tanto que no se establezcan políticas y marcos normativos igualitarios y transversales, por ejemplo, en el Derecho Civil y en particular en el derecho de Familia, con el establecimiento de regímenes igualitarios del matrimonio o, sobre el acceso a la propiedad de la tierra de las mujeres; marcos normativos que reconozcan el valor del trabajo de cuidados y asuman los mismos en términos de corresponsabilidad; o marcos normativos que avancen de manera efectiva en la lucha contra la violencia de género y en la salud de las mujeres. En definitiva, cambios en las políticas y en las legislaciones nacionales que propicien su autonomía e independencia, que les permitan acceder al mercado de trabajo en condiciones de igualdad y que, por consiguiente, les permitan contribuir a los sistemas de Seguridad Social en la misma medida en que lo hacen los hombres, garantizando así el acceso a sus mismos niveles de protección.

4.3. El papel de los organismos internacionales y regionales en la transversalización

En los últimos años, las organizaciones internacionales se han pronunciado sobre la necesidad de cerrar las brechas de género y en particular en los mercados de trabajo y en los sistemas de protección social. Tanto el FMI, como la OCDE o el Banco Mundial vienen insistiendo desde una perspectiva económica y financiera en que, además de una cuestión de justicia social, se trata de un componente indispensable para el desarrollo económico y para el avance y la sostenibilidad en términos de Seguridad Social. Todos ellos destacan que se trata de requisitos necesarios para hacer los sistemas contributivos no solo más inclusivos, sino también, más sostenibles.

4.3.1. El compromiso de la OIT, el trabajo decente y los pisos de protección social

Desde que el **Programa de la OIT para el Trabajo Decente**, se incorporó a los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas (ODM) la preocupación internacional por desterrar de los sistemas de Seguridad Social las inequidades de género y convertirlos en instrumentos inclusivos se ha hecho patente y ha dado lugar a la elaboración de instrumentos normativos, programas y políticas internacionales, regionales y nacionales de diverso alcance. A partir de 2009, y como consecuencia de la respuesta de los organismos internacionales frente a la crisis económica, plasmada en el Pacto Mundial para el Empleo (OIT), la actuación conjunta de ambas organizaciones se ha reforzado y está mostrando avances significativos. En este contexto pueden inscribirse las normas aprobadas en los últimos años por la OIT, tendentes a ampliar los ámbitos de cobertura de la Seguridad Social en aquellos segmentos de los mercados de trabajo más vulnerables y en los que las mujeres se encuentran más representadas, a saber:

- Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189), ratificado por 12 países.
- Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)
- Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204)

En los últimos años, los “Programas por país” emprendidos por la OIT y ONUMUJER, sobre pisos de protección social y la perspectiva de género están produciendo estudios, diagnósticos, propuestas y programas con un gran potencial para el avance de las mujeres que se sitúan en los segmentos del mercado de trabajo más vulnerables. Son además especialmente oportunos porque coinciden con los debates generales sobre la nueva oleada de reformas de los sistemas de Seguridad Social e impulsan la ratificación del Convenio 102 OIT, sobre la Seguridad Social (norma mínima). Es el caso de República Dominicana que acaba de ratificarlo y que entrará en vigor en junio de 2017 (a la fecha del cierre de este informe doce de los veintinueve países estudiados han ratificado el Convenio 102, OIT).

4.3.2. El compromiso de CEPAL y las Conferencias Regionales

La CEPAL cuenta con una legitimación y capacidad de desarrollo de agenda gubernamental destacable dentro de las instituciones de corte regional latinoamericanas y caribeñas, así como en la sociedad civil. Un breve recorrido por las recomendaciones resultantes de las Conferencias Regionales de la Mujer que viene celebrando, bajo el impulso de la transversalización de la Plataforma de Acción de Beijing, respecto a la adopción de medidas sobre protección social desde el enfoque de género permite comprender la agenda y los regionales en materia de igualdad y seguridad social.

Las políticas de ajuste estructural de la década de los noventa produjeron cambios en la legislación laboral, previsional y de Seguridad Social en la región latinoamericana, y la Conferencia de **Mar del Plata** (VII Conferencia, 1995) destacó la falta de equidad en el acceso al empleo, en las remuneraciones, las condiciones de trabajo y el sistema de Seguridad Social. Ya en el nuevo milenio, el **Consenso de Lima** (VIII Conferencia, 2000) llamó a tener en cuenta el impacto diferencial de las políticas sobre mujeres y hombres y reconocer la contribución social que supone el trabajo no remunerado de las mujeres e incluirlas en los sistemas de Seguridad Social, además de promover el reconocimiento de la contribución social y económica del trabajo no remunerado de las mujeres, predominantemente en el hogar, e instar a los gobiernos a incluir a las mujeres que lo realizan en los sistemas de seguridad social.[AM1]

El **Consenso de México** (IX Conferencia, 2004) reiteró la necesidad de ampliar la cobertura de seguridad social para las mujeres mediante la promoción de acciones afirmativas que aseguren el acceso a los beneficios de la protección social, así como el reconocimiento del trabajo doméstico y productivo no remunerado y la protección del trabajo informal. Mientras, el **Consenso de Quito** (X Conferencia Regional, 2007), se centró en la necesidad implementar sistemas públicos integrales de Seguridad Social, con acceso y coberturas universales; e introdujo la corresponsabilidad en el ámbito de los cuidados.

Con el cambio de década, el **Consenso de Brasilia** (XI Conferencia, 2010) reivindicó la acción estatal para destacar el valor social y económico del trabajo no remunerado en la esfera doméstica y del cuidado, la necesidad de servicios universales de cuidado; la ampliación de permisos paternos y el aumento de la inversión pública en la Seguridad Social.

El llamado más claro se encuentra en el **Consenso de Santo Domingo** (XII Conferencia, 2013), que alude a la multidimensionalidad de las acciones dentro del empleo y la Seguridad Social e insta a los Estados a ratificar o adherirse a los convenios de la OIT en materia de igualdad de género, con prioridad para el reconocimiento del trabajo doméstico no remunerado, y avanzar en el cuidado como un derecho de las personas cuya responsabilidad debe ser repartida las familias, las empresas y el Estado. El punto B.58 sobre Igualdad de género y empoderamiento económico de las mujeres plantea: *“lograr la consolidación de sistemas públicos de protección y seguridad social con acceso y cobertura universal, integral y eficiente, mediante financiamiento solidario, unitario y participativo, basados en el principio de solidaridad y articulados con un amplio espectro de políticas públicas que garanticen el bienestar, la calidad de vida y un retiro digno, fortaleciendo el pleno ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, incluidas las que han dedicado sus vidas tanto al trabajo reproductivo como productivo, remunerado como no remunerado, las trabajadoras domésticas, las mujeres rurales, las trabajadoras informales y por contrata, de manera especial, las mujeres a las que afectan directa o indirectamente la enfermedad, la discapacidad, el desempleo, el subempleo o la viudez, en todas las etapas del ciclo de vida de las mujeres”*.

Recogiendo las anteriores cuestiones, el documento de posición de la XIII Conferencia Regional

de la Mujer (Montevideo, 2016) propone fortalecer el salario mínimo o bien la instauración de una renta básica universal que asegure a las mujeres un mínimo de ingresos monetarios en igualdad con los hombres, sin condicionalidades ni costos sobre su tiempo ni sobre su capacidad de negociación en el mercado laboral (CEPAL, 2016d). El acento de la **Estrategia de Montevideo** está sobre la transversalidad pues se centra en 10 ejes de implementación cuyas medidas están interrelacionadas para generar las condiciones estructurales necesarias para hacer las políticas públicas sobre protección de Seguridad Social más inclusivas.

4.3.3. Mercosur y la Unión Europea

Otras instancias supranacionales apoyan decididamente estas transformaciones. Recientemente, la nueva redacción que ha adoptado la Declaración Sociolaboral de MERCOSUR (2015), refuerza el compromiso de no discriminación por razón de género en las políticas de sus estados miembros en materia de mercado de trabajo y protección social. Y, en el ámbito de la Unión Europea, en el Pacto Europeo por la Igualdad de género (2011-2020), el Consejo de la UE reiteró su compromiso de reducir las desigualdades entre hombres y mujeres, en materia de empleo, educación y protección social. Por tal motivo, en el documento de conclusiones sobre **“Igualdad de oportunidades de ingresos para los hombres y mujeres: reducir la brecha de género de las pensiones”** (9302/15 de 4-6-15), el Consejo invita a los Estados miembros a que fomenten medidas de protección social que mitiguen los impactos negativos de las interrupciones laborales debidas a las responsabilidades familiares, el trabajo a tiempo parcial y la progresión salarial lenta que se refleja en el acceso al derecho a las pensiones.

Por su parte, el Parlamento Europeo, en su resolución de 10 de marzo de 2015 sobre **Los progresos en la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea** (2014/2217(INI)), consideró, entre otros aspectos: que la tasa de desempleo de las mujeres está infravalorada —porque hay mujeres no inscritas como desempleadas, en especial las que viven en zonas rurales o aisladas y muchas de las que solo se dedican a las tareas del hogar y cuidado de los hijos—, y, ello genera una disparidad de acceso a los servicios públicos (subsidios, pensiones, permisos de maternidad, baja por enfermedad, acceso a la seguridad social, etc.); que el reparto de las obligaciones familiares y domésticas

entre mujeres y hombres, que ha de conseguirse mediante un mayor recurso a los permisos parentales y de paternidad, es una condición indispensable para conseguir la igualdad; y, que hay más mujeres que hombres en situación de pobreza y exclusión, particularmente mujeres de edad avanzada (cuya pensión es, de media, un 39 % inferior a la de los hombres). En consecuencia, pidió a las instituciones de la UE y a los Estados miembros un mayor énfasis en la integración de la perspectiva de género, los derechos de las mujeres y la igualdad de oportunidades, apuntando la necesidad imperativa de reducir la diferencia entre mujeres y hombres por lo que respecta a los salarios y las pensiones.

Previamente, la Comisión Europea, en su Libro Blanco sobre la Agenda para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles [COM (2012) 55 final de 12.2.2012], indicó que hay que acabar con las diferencias entre hombres y mujeres en materia de pensiones. El Informe de 2015 sobre adecuación de pensiones del Comité de Protección Social de la Unión Europea², dedica capítulos específicos a los créditos y a la acumulación de derechos a pensiones por periodos fuera del mercado laboral y resalta la importancia de la acreditación de tales periodos a efectos de pensión para garantizar precisamente la adecuación de las pensiones. Al analizar el impacto en los sistemas nacionales de las diferentes interrupciones en la carrera de cotización por maternidad, paternidad o cuidado de hijos, y la llamada brecha de género de pensiones que se sitúa casi en un 40 % para la Unión Europea, exige para su reducción una combinación decidida de políticas de igualdad en varios ámbitos con efectos a largo plazo y con ajustes en los sistemas de pensiones de efectos más inmediatos.

5. Categorización de las medidas de Seguridad Social con impacto de género y enfoque metodológico

Los sistemas de Seguridad Social son construcciones complejas, más aún cuando en muchos de los países estudiados se presentan de manera muy fragmentada, con diferentes formas de acceso a la protección para distintos colectivos y distintas intensidades en la misma. En este estudio, a la hora de abordar la perspectiva de género en

las regulaciones de cada país hemos acotado las variables analizadas en función de la protección que cada sistema otorga a las mujeres allí donde más se concentran, con exclusión de los regímenes de protección en el empleo público. Dentro de los sistemas de Seguridad Social hemos determinado también dos ámbitos en los que enfocar la mirada que se corresponden a su vez con dos momentos de las vidas de las mujeres, el momento en el que compatibilizan sus cargas de cuidar con el trabajo remunerado y el momento en que se convierten en adultas mayores. Conforme a estos dos momentos hemos agrupado las medidas observadas en torno a tres categorías de estudio: extensión de la cobertura, medidas de conciliación en el contexto de la tensión entre trabajo y cuidados y formas de acceso a las pensiones.

5.1. Precisando el contexto de las mujeres en la Seguridad Social

Los sistemas de Seguridad Social, en su configuración inicial, reflejan la división sexual del trabajo a través de las distintas posiciones de mujeres y hombres en el acceso a los derechos de protección social. Desde esa concepción, los hombres son “titulares del derecho” mientras que las mujeres acceden a la protección en condición de sus “beneficiarias”, es decir, a través de la mediación del vínculo que los une y en tanto que el vínculo se mantiene. No suelen acceder a derechos económicos sino prestacionales y cuando lo hacen, el acceso a aquellos se produce porque el hombre titular del derecho ha fallecido.

Ese diseño de la protección pone su foco en la familia asentada sobre la división sexual del trabajo que conlleva el papel de hombre sustentador y el de mujer-madre- cuidadora, extiende derechos prestacionales a los hijos e hijas y, en determinadas condiciones, apoya económicamente su crianza a través de prestaciones familiares de carácter monetario o en especie. Es un diseño de la protección en el que las mujeres resultan económicamente dependientes, subordinadas al vínculo que les une a los hombres para su subsistencia y carentes de autonomía.

La llegada masiva de las mujeres al espacio público del trabajo productivo ha tensionado los siste-

¹ The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU.

mas de Seguridad Social que se construyeron sobre tales premisas y ha obligado a que sus estructuras, sus prestaciones y el acceso a las mismas las incluya también como “titulares del derecho”. **Sin embargo, en la medida en que la división sexual del trabajo no se ha visto sustancialmente alterada, el hecho de tener que compartir el trabajo “productivo” con el trabajo “reproductivo” las ha situado en franca desventaja en el acceso al mercado de trabajo y, por consiguiente, en el acceso a la Seguridad Social.** Las desigualdades en el mercado de trabajo (las brechas en la participación en el empleo y en los ingresos derivados del trabajo se trasladan al ámbito de la Seguridad Social como desigualdades de cobertura contributiva (Jimenez, Quezada y Huete, 2014).

Pero no solo es que se haya replicado la desventaja de las mujeres en el mercado de trabajo al ámbito de la Seguridad Social. Su condición de nuevas beneficiarias, “titulares del derecho”, en unos sistemas que condicionan, segmentan y modulan el acceso a la protección según la capacidad de contribuir a través de las cotizaciones vinculadas a los salarios obtenidos en la economía “formal”, les dan acceso a prestaciones muy reducidas en comparación con las de los hombres. Éstas circunstancias desincentivan su participación en los sistemas de Seguridad Social, aun en situaciones en que pudieran contar con cierta capacidad para contribuir a los mismos y tienden a mantenerlas en el círculo de la pobreza cuando la informalidad o la precariedad de sus empleos no les permiten el acceso a la Seguridad Social. De este modo, el tamiz de la Seguridad Social refuerza los roles de género y la desigualdad de la distribución de las cargas del trabajo reproductivo.

En algunos países de América Latina, las reformas estructurales de los años noventa, al cambiar los sistemas de reparto para financiar las pensiones por sistemas de cuentas individuales de capitalización agravaron aún más la situación de las mujeres. A las bajas capacidades económicas para constituir el capital de sus cuentas mediante las cotizaciones vinculadas a sus “peores” trabajos, se añadió la introducción en la fórmula para el cálculo de la pensión de la variable de su esperanza de vida, concretada en tablas actuariales. Esa variable está perjudicando enormemente a las mujeres pues, incluso habiendo constituido el mismo capital que un hombre, su pensión resultante puede ser muy inferior, al ser mayor su esperanza de vida. Con las reformas estructurales segunda generación, como se

verá más adelante, varios países han implementado políticas muy decididas, con efectos positivos en la reducción de las brechas de género.

Por otra parte, por ejemplo, en España, recogiendo datos de 2010, Pazos ponía de manifiesto que la cuantía media de las pensiones de jubilación de las mujeres en ese año fue de 637,13 euros, y las de viudedad, 596,66 euros, mientras que las correspondientes a los hombres alcanzaron unas cuantías 1.070,95 en las pensiones de jubilación, frente a los 449,21 euros por viudedad (Pazos, 2013). Estos datos evidencian que la incorporación al mercado de trabajo no trajo consigo para esa cohorte de mujeres ventajas significativas en sus recursos cuando llegaron a adultas mayores, prácticamente lo mismo habrían obtenido si se hubieran mantenido como beneficiarias. Estas realidades son perfectamente conocidas por las mujeres y en función de ellas toman decisiones que pueden apuntar a consolidar sus papeles tradicionales en la división sexual del trabajo.

Desde otro punto de vista, la situación de las mujeres ante la protección de los sistemas de Seguridad Social no se puede abordar como una categoría uniforme. En las situaciones de las mujeres se cruzan un conjunto muy diverso de circunstancias que interseccionan entre sí y que las sitúan en distintos niveles de vulnerabilidad, condicionando a su vez su acceso a la protección de los sistemas de Seguridad Social. En primer lugar, su situación socioeconómica pero también, el tipo de su actividad en el mercado de trabajo (formal o informal), la pertenencia a ámbitos urbanos o rurales, su etnia, su edad, o su condición de inmigrantes. Son circunstancias todas ellas que contribuyen a la exclusión de los modelos de protección social establecidos. Los estudios reflejan que las mujeres protegidas por los sistemas de Seguridad Social son mayoritariamente mujeres que trabajan en zonas urbanas, en el empleo público y en los sectores de la industria y de los servicios.

Para terminar, otro elemento que no puede olvidarse tiene que ver con la insuficiencia de recursos públicos y/o privados de servicios que puedan corresponsabilizarse de los cuidados a los niños y niñas y a las personas adultas mayores y dependientes. En mayor o en menor medida, en todos los países estudiados esa insuficiencia de recursos carga todo el peso del trabajo de cuidados en las familias. Aquellas que pueden hacerlo resuelven la tensión en el mercado, trasladando la carga de

cuidar a otras mujeres con peor situación socioeconómica a través del trabajo doméstico remunerado, trabajo que en la mayoría de los países estudiados se presta en condiciones de precariedad cuando no de informalidad y en el que las mujeres están sobrerrepresentadas (hablamos de tasas en torno al 90%). La atención de la carga de cuidados de sus propias familias la asumen redes familiares de mujeres aún más vulnerables: son sus madres, sus hermanas o sus hijas, jóvenes o incluso adolescentes que pierden la oportunidad de formarse y de incorporarse al mercado de trabajo en mejores condiciones. Los estudios sobre cadenas de inmigración de las mujeres así lo evidencian (Marchetti y Barañano, 2016).

5.2. Las categorías de estudio

En ese contexto, las medidas que se han ido incorporando a los sistemas nacionales de Seguridad Social en este análisis se abordan buscando respuestas a tres preguntas sobre las que se ordenan posteriormente sus desarrollos. Esas preguntas son las siguientes:

- ¿Cómo se extiende la cobertura de los sistemas contributivos de Seguridad Social a las mujeres?
- ¿Con qué medidas se resuelve la tensión entre el trabajo y los cuidados en el seno de esos sistemas y cómo se reparte la carga del cuidado entre las mujeres y los hombres?
- ¿Cómo acceden las mujeres a las pensiones?

Aunque este estudio se centra en las medidas de los regímenes contributivos de trabajadores y trabajadoras asalariados/dependientes, responder a la primera pregunta obliga a ampliar el foco a los instrumentos para la **extensión de la cobertura** de aquellas actividades donde las mujeres están sobrerrepresentadas. Extensión que se produce desde una perspectiva regulatoria, mediante la inclusión expresa del trabajo doméstico remunerado o del trabajo independiente, incluso del trabajo del hogar no remunerado. Pero también se han encontrado otras fórmulas, que en principio cabría suponer más neutras, que han acabado teniendo una gran incidencia en el acceso a la cobertura de Seguridad Social de las mujeres. Figuras como jubilaciones reducidas proporcionales a las cotizaciones, o fórmulas mo-

ratorias como el Plan Previsional Argentino, son instrumentos que han extendido el acceso a la Seguridad Social de muchas personas con capacidades contributivas limitadas y/o carreras de cotización cortas o de baja densidad de las que se han beneficiado muchas mujeres.

La segunda categoría de estudio se ha formulado considerando la realidad de las mujeres cuando tienen que resolver **el conflicto entre el trabajo remunerado y las responsabilidades de cuidados**, ese trabajo al que todavía están atadas en su mayoría. Se han estudiado aquí las medidas que contemplan los sistemas de Seguridad Social nacionales en relación con las licencias y subsidios por maternidad, los permisos parentales y los permisos intransferibles de paternidad, así como otros derechos de ausencia para atender al cuidado de menores y personas adultas mayores y dependientes. Igualmente se han incluido los sistemas nacionales de cuidados existentes en la medida en que redistribuyen socialmente las cargas de cuidado.

La tercera categoría de estudio se ha proyectado sobre el **acceso de las mujeres a las pensiones**. Además de considerar otros aspectos, se ha puesto el énfasis en lo que se refiere a la instrumentación de medidas que compensen sus carreras de cotización más cortas, menos densas y de contribuciones más bajas.

Por último, si bien ya no dentro de esta triple categorización, se ha querido hacer mención a algunas prestaciones familiares concebidas como transferencias de rentas que pueden tener impacto de género, en el entendido de que las prestaciones familiares de los sistemas de Seguridad Social tienen un objetivo que no debe confundirse con las necesidades propias de las mujeres. Es un ámbito de estudio que excede los objetivos de este trabajo, pero del que se ha querido dejar constancia porque evidencia la necesidad de la investigación empírica en la formulación, aplicación y en el diseño integrado de las políticas públicas para combatir la exclusión social.

5.3. El Enfoque metodológico: enfoque de derechos y diseños normativos

Conforme al marco interpretativo utilizado, cada una de las medidas ordenadas en las tres categorías de estudio podrá situarse dentro de los tres dis-

cursos sobre la igualdad que subyacen en la construcción del concepto, a saber:

Discurso Tradicional: se acepta la división rígida de roles sexuales que asigna espacios y tareas propias para hombres y mujeres, ya que se naturalizan atributos socialmente construidos de uno y otro sexo, lo cual determinaría un mejor desempeño de los hombres en lo público y de las mujeres en lo privado. Así, en el ámbito doméstico y familiar existiría conformidad con que las responsabilidades de cuidado y crianza sean ejercidas prioritariamente por las mujeres; al mismo tiempo respecto a la participación en el espacio público no se demandaría una integración igualitaria de hombres y mujeres en el trabajo remunerado o la política.

Discurso de Igualdad: se constata por una parte la existencia de discriminación con base en el género como construcción social y por otra una aspiración a la igualdad entre mujeres y hombres. En este caso, la igualdad toma como parámetro a los varones y es en relación a ellos que se miden las desventajas de las mujeres. Se trata por ende de un concepto formal de igualdad que no profundiza en las causas estructurales de la desigualdad.

Discurso de Autonomía: es el nivel más alto de reconocimiento de la situación y condición de subordinación de las mujeres en sus comunidades o sociedades; partiendo de la división sexual del trabajo se reconocen las condiciones de desventaja y las prácticas discriminatorias que les impiden insertarse plenamente en el mundo del trabajo, en los espacios de decisión política y ejercer su autonomía sexual y reproductiva, y al mismo tiempo se constatan las limitaciones de la igualdad formal con los hombres para dar cuenta de la necesidad de una autonomía como ideal de afirmación de las mujeres como sujetos económicos, políticos y sociales.

5.3.1. Sobre la metodología integral del enfoque basado en derechos

Esos tres tipos de discursos en torno a la igualdad están presentes en las normas ordinarias que regulan el acceso a los derechos de Seguridad Social. Cuando son contrastados de manera integral con los marcos normativos nacionales e internacionales que establecen los derechos y deberes de la ciudadanía permiten destacar sus inconsistencias y las inequidades que producen, marcando a su vez el camino para reelaborar diseños más incluyentes.

La metodología de enfoque de derechos para el abordaje de las políticas públicas viene siendo utilizada de manera generalizada por los organismos de Naciones Unidas en los últimos años. Consiste en elaborar, analizar y evaluar los diseños de las políticas públicas, integrando el conjunto de derechos humanos que forman parte de los ordenamientos jurídicos nacionales e internacionales de los distintos sujetos a los que van dirigidas.

Son enfoques integrales, tanto en el sentido de que tienen que tener en cuenta todos los derechos y deberes de los distintos sujetos implicados en los distintos instrumentos jurídicos de cada país (Constitución, normas internacionales y normas de desarrollo), así como en el sentido de que el ejercicio de los derechos ha de ser observado simultáneamente en distintos planos, por lo que tiene que implicar transversalmente los derechos en los distintos órdenes (social, civil, mercantil..) de los ordenamientos jurídicos.

Particularmente útil resulta en materia de género para la autonomía de las mujeres puesto que exige contemplar el trabajo reproductivo de cuidados desde la perspectiva de quienes tienen derecho a ser cuidados y de quienes tienen el deber de cuidar.

Mediante este abordaje se observa que el derecho a ser cuidados de menores y personas adultas dependientes tiene dos espacios de sujetos obligados:

- Uno, el de las familias, que remite al deber de cuidar de las personas adultas, padres y madres respecto de sus hijos e hijas, así como de sus ascendentes, personas adultas mayores y dependientes, en los términos fijados en sus respectivos marcos normativos (Constituciones, normas internacionales incorporadas al derecho interno, posteriormente trasladados a los códigos civiles y al Derecho de Familia).
- Dos, los poderes públicos, en tanto que garantes de los derechos de personas menores y adultas mayores y dependientes y, por tanto, obligados a facilitar cuidados, en los términos fijados por sus ordenamientos jurídicos, a través de sus constituciones, tratados internacionales y leyes de desarrollo.

Ambos espacios deben ser abordados, en el diseño y en la evaluación de las políticas públicas, mediante los requerimientos que impone el principio

de igualdad efectiva entre mujeres y hombres que se traduce en la necesaria **corresponsabilidad**:

- Corresponsabilidad en la pareja, en la satisfacción del derecho a ser cuidados de los hijos e hijas y personas adultas mayores y dependientes a su cargo.
- Corresponsabilidad de los poderes públicos en la satisfacción del derecho a ser cuidados de personas mayores y menores dependientes mediante servicios y prestaciones que garanticen sus derechos.
- Corresponsabilidad en la sociedad y en sus distintas instancias, particularmente en las empresas en la medida en que, con las limitaciones que las leyes imponen fijan y organizan las condiciones de trabajo y en particular la organización del tiempo para el mismo.

Todos estos elementos deben de ser recepcionados de manera consistente en los distintos órdenes del ordenamiento jurídico, correlacionando la satisfacción de los derechos de las personas menores, adultas mayores y dependientes a ser cuidados, con los tiempos para cumplir el deber cuidar, es decir, haciendo compatibles el ejercicio de derechos y deberes en los órdenes Civil (Derecho de Familia), Laboral, de Seguridad Social e incluso Mercantil de los ordenamientos jurídicos. En los ordenamientos laborales y de Seguridad Social, particularmente a través de medidas de conciliación de los tiempos de trabajo con los tiempos para el cuidado en términos de equidad-corresponsabilidad.

5.3.2. Los diseños normativos de las medidas para resolver la tensión entre los cuidados y el trabajo

Aplicar el enfoque de derechos a este análisis, tanto desde la perspectiva de la autonomía de las mujeres, como desde una perspectiva de los deberes de cuidar y de los derechos a ser cuidados, exige acudir a las formulaciones constitucionales, al Derecho de Familia, a los Códigos de Trabajo y a las normas de Seguridad Social. Esta combinación de perspectivas permite detectar con mayor claridad los avances y los retos pendientes, las fortalezas o las debilidades de las políticas.

Salvo en aquellos países en los que se ha institucionalizado un sistema de cuidados que comprende

servicios para la atención de menores y personas adultas mayores y dependientes, la tensión entre el trabajo y los cuidados se resuelve en el seno de las familias. Su reflejo aparece, primero en los Códigos de Trabajo, a través de las que genéricamente podemos llamar **medidas de conciliación**, consistentes en tiempos de descanso o tiempos de ausencia del trabajo productivo destinados al trabajo reproductivo. Posteriormente los sistemas de Seguridad Social recepcionan con mayor o menor intensidad y niveles de garantía la remuneración de esos tiempos a través de prestaciones dinerarias, generalmente subsidios de maternidad, paternidad u otros.

Las reformas constitucionales que se han llevado a cabo en varios países a partir de los años noventa permiten analizar el modo en que esas tensiones se configuran a través de la **corresponsabilidad de la pareja**, plasmada en el matrimonio o en uniones de hecho "igualitarias", en el sentido del establecimiento constitucional de la igualdad de derechos y deberes de las mujeres y los hombres en su seno. Al poner en relación estos mandatos igualitarios con los diseños de los Códigos de Trabajo y con los de las normas que regulan los sistemas de Seguridad Social, es posible detectar los avances, las carencias y la consistencia de los mismos, destacando su papel de refuerzo o de transformación del papel tradicional de las mujeres como protagonistas y responsables del trabajo reproductivo y de cuidados o, por el contrario, la ruptura de los estereotipos, mediante la presencia cada vez mayor de los hombres compartiendo los deberes del cuidado de menores, mayores y dependientes a cargo de la pareja.

Precisamente este análisis permite observar también como el papel de las mujeres como madres protagoniza la carga de los cuidados y omite e invisibiliza en muchos casos su papel de cuidadoras de personas adultas mayores y dependientes que, en coherencia con los mandatos constitucionales debería ser asumido en términos de igualdad de deberes por hombres y mujeres. Como se ha señalado, la igualdad requiere un efectivo trato igual, no el trato diferencial que supone la protección de las mujeres como madres (Pautassi, 2008).

En este sentido del análisis de los países estudiados se destaca:

1. La centralidad de las licencias/subsidios por maternidad, tanto biológica como adoptiva destinadas solo a las mujeres.

2. Una menor y todavía tímida entrada de los padres en las licencias/subsidios como responsables del cuidado de hijos e hijas y en algunos casos para la adopción.
3. En un buen número de casos el diseño de las medidas para la conciliación en los Códigos de Trabajo aparece bajo epígrafes relativos a “la protección del trabajo de las mujeres y menores”, estadios previos a la configuración de la igualdad entre mujeres y hombres en los textos internacionales de Derechos Humanos actuales.
4. Una cobertura de los sistemas de Seguridad Social referida únicamente a la maternidad, con todavía escasas excepciones.
5. Una escasa presencia de licencias/subsidios destinados al cuidado de personas adultas mayores y dependientes (mucho más escasa en la Seguridad Social), con la consiguiente invisibilización y la falta de equidad con la que se reparte el deber de cuidar a mayores y dependientes entre la pareja.

En definitiva, este análisis permite detectar la inconsistencia del diseño de las políticas públicas con el deber de corresponsabilidad en los cuidados establecido constitucionalmente e incorporado por los textos internacionales a los ordenamientos internos.

6. Las conclusiones que arrojan los marcos normativos estudiados por país

En este apartado se resumen las medidas observadas en los sistemas nacionales más destacadas y se abordan sus formulaciones desde los enfoques señalados. El detalle de las mismas se remite a cada uno de los estudios nacionales.

Como conclusión general, desde la perspectiva de género, y en lo que se refiere específicamente a la Seguridad Social, hay que destacar los efectos positivos en la reducción de las brechas de género que las reformas previsionales de segunda generación han evidenciado en aquellos países en los que se han implementado (Marco, 2016). Prácticamente todos los países que lo han hecho muestran efectos positivos, especialmente destacados en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay. Por lo que

se refiere a las pensiones, Brasil destaca tanto en el incremento de la cobertura, como en un estrechamiento de la brecha de género en el monto de las mismas. En el caso de Uruguay, en materia de extensión de la cobertura, “debido tanto a la reforma de segunda generación como a la serie de medidas que prepararon el camino hacia las mismas formalizando sectores de empleo, tiene un progreso notable y no tiene brechas de género” (Marco, 2016: 59). Junto a Brasil, muestra las tasas de reemplazo más altas de la región para las mujeres (Marco, 2016: 63).

La introducción de la perspectiva de género en la Seguridad Social no se puede entender sin el contexto de los avances de las políticas públicas de igualdad en cada uno de los respectivos países y su necesaria institucionalización. De ahí que su análisis requiera como punto de partida esa contextualización, así como el detalle de la transversalidad en sus instituciones. Los avances que se han producido no se explican sin su impulso.

6.1. Los avances por países en las políticas de igualdad

La transversalización del enfoque de género en las leyes, políticas y programas estatales como parte de la Plataforma de Acción de Beijing ha producido modificaciones en las legislaciones nacionales a fin de equiparar los derechos de mujeres y hombres en todos los campos sociales. En primer lugar, el principio de igualdad de derechos y la no discriminación entre mujeres y hombres, recogido en todas las Constituciones nacionales se concreta en legislación y políticas públicas específicas en torno a violencia, participación política, derechos civiles, etcétera.

La transversalización busca que los Estados impulsen la necesidad de hacer cumplir las leyes de igualdad laboral que pretenden eliminar la discriminación en el acceso y permanencia en el mercado laboral y sancionan las violencias que en él se producen. Es esta concepción multidimensional de la igualdad la que se ha puesto de manifiesto en las leyes de igualdad de los países y en los cambios introducidos en los regímenes de Seguridad Social.

Por ejemplo, tempranamente se observan cambios significativos en relación a la violencia de género y su tipificación en los Códigos Penales, pues todos los países aprobaron por lo menos una ley

sobre violencia de género, doméstica o intrafamiliar, aunque difieren en la amplitud de la concepción sobre las relaciones afectivas y los tipos de violencia que tipifican³. Posteriormente han aparecido nuevas leyes de segunda y tercera generación, con nuevas tipificaciones en torno a delitos como la violación, las agresiones, el acoso, la trata de personas o el feminicidio/femicidio⁴. Del mismo modo y con distinta intensidad y efectividad surgen acciones positivas como las cuotas electorales que buscan ampliar la participación política de las mujeres⁵.

De esta forma, se producen avances legislativos en torno a algunos aspectos de la autonomía política y física de las mujeres. Asimismo, en los últimos años, la transversalidad de género se extiende a los derechos civiles, con el reconocimiento de los matrimonios o uniones entre personas del mismo sexo en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, España, Portugal, Uruguay y algunos estados de México, y también, en los derechos sexuales con la regulación del derecho al aborto.

De especial relevancia son las **leyes de igualdad entre mujeres y hombres** que bajo distintas denominaciones se han adoptado en 8 de los 21 países analizados en este estudio. Fue pionera la Ley de Costa Rica en 1990 que reformó varios preceptos del Código del Trabajo sobre el contrato de trabajo y la inamovilidad frente al despido de las mujeres y las trabajadoras embarazadas. Posteriormente, durante la década pasada se establecen nuevas leyes de igualdad (México, España, Panamá, Perú, Uruguay, Nicaragua y El Salvador) que contemplan la necesidad de desarrollar planes y legislaciones específicas a fin de extender la igualdad de género a los derechos laborales, sindicales, beneficios salariales, y a cuestiones específicas de los regímenes de Seguridad Social (políticas de conciliación laboral y familiar, bajas de maternidad, etcétera). Su eficacia en el resto de los ordenamientos jurídicos y su impacto real, en algunos países es más declarativa y de orientación política que directamente transformadora, enfatizando distintos aspectos como la progresividad (El Salvador) o la

planeación presupuestaria adecuada (México). Algunas se refieren y definen expresamente al principio de transversalidad (España, México y El Salvador), mientras que las restantes remiten el mandato de coordinar, evaluar y asesorar la futura transversalización de género a los mecanismos de avance de las mujeres (MAM) - institutos de igualdad, ministerios, secretarías, etcétera.

Estas leyes de igualdad contemplan de forma general el fomento de la corresponsabilidad paterna (El Salvador, México y España), la extensión de la protección al trabajo doméstico, y ponen el foco sobre la necesidad de equiparar los derechos de las trabajadoras informales con los de las trabajadoras formales en Seguridad Social (El Salvador, México y Nicaragua). Ahora bien, sólo en los casos de la Ley de promoción de la igualdad social de la mujer (Costa Rica, 1990) y la Ley de Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres (España, 2007), se recogen efectivamente modificaciones directas en la legislación laboral y en la de la Seguridad Social. Tanto en el caso de México como en el de El Salvador los mandatos de sus leyes tienen un carácter declarativo y precisan de disposiciones posteriores que los desarrollen para desplegar su eficacia.

6.2. La transversalidad en los sistemas de Seguridad Social y su dimensión institucional

En consonancia con los cambios legislativos y las recomendaciones de los organismos internacionales se han creado en la última década oficinas especializadas en género dentro de los organismos responsables de la Seguridad Social en 8 de los países estudiados. A la fecha de cierre del presente estudio, y con la información de la que se ha podido disponer se identifican buenas prácticas con una institucionalidad clara dentro del organigrama de los sistemas de Seguridad Social en Argentina, Costa Rica y Uruguay, y una variedad de situaciones en otros países como Colombia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, y México, en los que aparecen instancias técnicas en proceso de desarrollo o

³ Paraguay, Perú, Bolivia, España, Portugal y República Dominicana poseen leyes sensibles al género, limitando la concepción de la violencia a aquella acontecida en el seno de la familia tradicional y tipifican tres tipos de violencia, física, psicológica y sexual; mientras que el resto de países definen la violencia en el marco de las relaciones interpersonales, más allá de la familia, y tipifican sus distintas expresiones desde la patrimonial, la laboral o el acoso.

⁴ Sólo ocho países, Chile, Guatemala, Honduras, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay y Perú reconocen el feminicidio/femicidio como delito específico.

⁵ Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, México, República Dominicana, Panamá, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

consolidación, mientras en otros casos son los Mecanismos de Adelanto de las Mujeres quienes cuentan con instancias técnicas o programas para iniciar o acompañar la transversalidad en dicho área.

En Argentina, la Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) cuenta con una Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales que tiene dos organismos especializados en género: la Dirección de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral, y la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT). Esta última es la responsable de instrumentar políticas de Estado para que en todos los programas y acciones del MTEySS se incorpore la perspectiva de género. El cuadro institucional se completa con la Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO) como espacio de interacción entre representantes gubernamentales, sindicales, empresariales y de la sociedad civil que busca fortalecer la concertación y el diálogo social sobre la igualdad de oportunidades en el mundo laboral, que funciona desde 1998 mediante acuerdo con la OIT.

Este andamiaje institucional ha permitido la generación de normas específicas, la planificación de políticas públicas, acciones y programas, y una evaluación de las mismas en clave de equidad de género, además de promover el diálogo social y fortalecer la democracia en espacios vinculados a la esfera del trabajo. Su labor ha incrementado la transversalidad de género como enfoque orientador en el diseño y gestión de la totalidad de las acciones de empleo, orientación y la formación profesional y técnica, en todas las acciones, programas y proyectos del MTEySS. Su estructura institucional asegura un anclaje financiero que permite labores de investigación, publicación y transparencia, y alcanzar su descentralización en algunas provincias y municipios del país.

En Costa Rica la transversalización de la igualdad de género está altamente institucionalizada tanto en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como en la Caja Costarricense del Seguro Social. En el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social la perspectiva de género se vertebra en la Comisión Técnica Tripartita para la Igualdad y la Equidad de Género en el Trabajo, consolidada en 2013; el Equipo Técnico Sectorial de Género que asesora directamente al ministro o ministra en igualdad y equidad de género, y la Unidad de Equidad de Género,

perteneciente al Viceministerio de Área Laboral y de Economía Social Solidaria (en la Dirección General Administrativa y Financiera); que además da seguimiento a algunas acciones del Instituto Nacional de las Mujeres en materia de acceso al empleo y a la seguridad social de las mujeres.

A su vez, en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) existe una unidad específica que incorpora la perspectiva de género desde hace años, fortalecida con el diseño y puesta en marcha de la Política Institucional de Igualdad y Equidad de Género 2010-2020. De este modo, desde la propia institución se define el planeamiento, monitoreo y evaluación de las políticas de Seguridad Social (CCSS, 2011) mediante la Comisión para la Equidad de Género como ente director de la Política de Igualdad y Equidad de Género que está encargada de coordinar y dar seguimiento y evaluación de las acciones a lo interno y a lo externo de la institución y de elaborar un Informe Anual de avances ante el Consejo de Presidencia y Gerentes de la Caja.

La consolidación institucional dentro de la Seguridad Social aporta una capacidad de análisis de género imprescindible para la planificación de las acciones y de su sostenibilidad.

Como en el caso argentino, la capacidad de evaluación de género de las acciones implementadas, así como su accesibilidad en cuanto a transparencia, permite no solo descubrir los efectos desconocidos o diferentes a los esperados de las políticas implementadas, sino también la incidencia y monitoreo del cumplimiento de las políticas por parte de las mujeres organizadas. Igualmente, cabe destacar una vez más la trascendencia de la Comisión Técnica Tripartita para la Igualdad y la Equidad de Género en el Trabajo del país centroamericano (2013), que aporta la interacción social, política y económica necesaria para incidir en los cambios culturales necesarios para acabar con las desigualdades en la división sexual del trabajo.

Por su parte, la fuerte institucionalidad de la perspectiva de género que presenta Uruguay permite incidir en diferentes campos sociales buscando revertir la situación de desigualdad que enfrentan las mujeres directamente en el seno de la institución encargada de la Seguridad Social. En el Banco de Previsión Social existe desde 2007 el Grupo de Trabajo de Género y Violencia Doméstica, que asesora en materia de división sexual del trabajo y en el desarrollo de acciones que permitan hacer frente y compensar la situación de las mujeres en

el mercado laboral. Su trabajo ha implicado importantes avances, mediante distintas actuaciones que tienen como finalidad garantizar a sus beneficiarios y beneficiarias la cobertura de las contingencias relativas a maternidad, infancia, familia, salud, desocupación forzosa, incapacidad, vejez y muerte desde una perspectiva de género. Son muy significativas en Uruguay la reducción de las brechas de género y prácticamente su cierre en materia de Seguridad Social. Por otra parte, desde la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República se impulsa la transversalización de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en las distintas áreas de gobierno.

En algunos países se han puesto en marcha equipos técnicos sectoriales con una institucionalización menor en lo que respecta a la Seguridad Social dentro de los Ministerios de Trabajo, como el Grupo Equidad Laboral y de Género para las Mujeres en el Ministerio de Trabajo de Colombia, que depende directamente del Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección, o la Unidad Técnica de Género por la Igualdad y la no Discriminación en el Empleo de Nicaragua, en la Dirección Superior del Ministerio de Trabajo. Al igual que es posible encontrar unidades que carecen de un mandato específico o claro de género, como es el Departamento de Protección a la Mujer y el Menor Trabajador, una oficina semiespecializada dentro de la Dirección General de Previsión Social de Honduras, o bien, la Sección de la Mujer Trabajadora, del Viceministerio de Previsión Social y Empleo de Guatemala.

Debemos destacar que la institucionalidad específica dentro de la Seguridad Social aporta una capacidad para el análisis de género y de desarrollo de formación y capacitación, imprescindibles para alcanzar una verdadera transversalidad. Este es el caso de los Informes de Actividad Trimestrales del Centro de Estudios y Apoyo para la Mujer (CEAM) del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en México.

En otros casos, no se ha institucionalizado una oficina sectorial dentro del Ministerio de Trabajo, pero hay oficinas específicas dentro de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM). Esto sucede de forma particular en Brasil, Cuba, Perú, Chile y Paraguay donde el rango ministerial de estos mecanismos permite el desarrollo de labores realmente transversales desde sus oficinas, especialmente en los dos primeros. Es el

caso del Grupo de Mulher y Trabajo de la Secretaría de Políticas do Trabalho e Autonomia Econômica das Mulheres (SAE), de la Secretaría Especial de la Mulher, que trabaja en coordinación intersectorial desde hace años, con ejemplos como el Programa Pro-Equidad Género y Raza, que se encuentra ya en su 6ª edición, y en el que convergen la Secretaría de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SE-PPIR), con el apoyo de la OIT y la oficina de ONU Mujeres en Brasil. Mientras en Cuba, la Federación de Mujeres Cubanas que asesora a todos los niveles gubernamentales y fomenta el desarrollo de políticas y programas que modifiquen la situación de subordinación y discriminación que enfrentan las mujeres.

En Perú, el Viceministerio de la Mujer impulsa desde tres Direcciones Generales el enfoque de género, con una fuerte apuesta por la transversalidad que se traslada a la Comisión Multisectorial Permanente, que como en los casos de Argentina y Costa Rica deviene un espacio fundamental para la verdadera intersectorialidad que alinea la planificación e instrumentos de gestión en coherencia con los planes de igualdad. Su Plan de Acción Intersectorial 2015 para el empoderamiento y la autonomía económica de la Mujer, en colaboración con CEPAL y otros ministerios, desarrollado por el Grupo funcional de trabajo para el empoderamiento y la autonomía de la mujer trabaja sobre las grandes brechas de género que obstaculizan la autonomía económica de las mujeres.

El Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género chileno se articula en base al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) y es responsable de la promoción de la igualdad y no violencia sobre las mujeres. Se organiza en varios departamentos y áreas; el departamento de Desarrollo regional y Coordinación Intersectorial asesora a los ministerios para que incorporen la perspectiva de género en sus políticas, planes y programas. El Área Mujer y Trabajo implementa diversos programas cuyo objetivo es facilitar el acceso y permanencia de las mujeres en empleos remunerados, como Mujeres Jefas de Hogar y Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género.

Mientras en Paraguay, la Dirección de Programas de Igualdad, dentro del Ministerio de la Mujer contemplan jefaturas vinculadas al empleo y a las mujeres rurales, por ejemplo, en partenariatado con organismos internacionales como la FAO y ONU Mujeres, pero su capacidad de incidencia y ejecu-

ción es ejemplo de la necesidad de fortalecer los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres y brindarles mayor jerarquía, recursos y capacidad para alcanzar una mayor transversalización de la perspectiva de género, especialmente en las políticas económicas.

En Costa Rica y Brasil, por ejemplo, la aportación financiera de instituciones internacionales como ONU Mujeres o la OIT supuso fortalecerlas adecuadamente, mientras que en Argentina y Perú hay una dotación presupuestaria específica para las oficinas. Sin embargo, no en todos los países los grupos de trabajo de género están incluidos en el organigrama oficial del Ministerio o del Seguro Social, o bien, algunos son formales, pero cuentan con escasa dotación de personal, o carecen de un espacio físico definido. Todos ellos son factores de vulnerabilidad para el proceso de transversalidad y de falta de eficacia en las políticas implementadas.

Como práctica destacable fuera del ámbito de la Seguridad Social está el impulso al sello de igualdad en las empresas como acción específica para mejorar las condiciones laborales de las mujeres y actuar frente a las brechas de género en el empleo, que está en marcha en 13 países del Estudio 5 (PNUD, América Latina Genera). Ahora bien, la dinámica de trabajar por sectores que fracciona el ámbito social persiste y sigue generando desigualdad para las mujeres, y las diferencias entre lo social y lo económico hacen que en la estructura jerárquica la institucionalidad social quede sometida a las autoridades económicas (CEPAL, 2016a), salvo en el caso de las buenas prácticas ya destacadas. De hecho, resulta fundamental considerar la sostenibilidad de las oficinas y de sus programas, tanto por la inclusión oficial en los organigramas como su inclusión en la planificación presupuestaria nacional.

La baja institucionalidad que se presenta en general y la alta variabilidad de la transversalidad de género no sorprende dado que a pesar del esfuerzo legislativo e institucional las problemáticas particulares que enfrentan las mujeres en los sistemas de Seguridad Social se diluyen ante los diversos problemas de sostenibilidad de los mismos. En realidad, aún son pocos los presupuestos públicos con asignaciones específicas para políticas dirigidas a garantizar los derechos de las mujeres (Brasil, Chile, Costa Rica, México, Perú, Paraguay y República Dominicana); y los aumentos en los montos del gasto público son poco significativos frente al pre-

supuesto nacional o al presupuesto destinado a la política social.

En atención a los elementos señalados y con base a la información disponible a nivel regional, el análisis de la institucionalidad en cada país ha tenido en cuenta dimensiones complementarias, como son: i) el marco jurídico-normativo que las ampara a nivel nacional, ii) la oferta de programas o políticas que las compone, iii) las entidades encargadas de su articulación, iv) los mecanismos existentes en el marco de los elementos técnicos y operativos vinculados a su implementación, y, v) su financiamiento. Se ha destacado cuando ha sido posible los Sistemas de Evaluación y Seguimiento.

6.3. Extensión de la cobertura

En todos los marcos normativos de los países estudiados se observan esfuerzos para aumentar la cobertura de sus sistemas de Seguridad Social. Muchos de ellos inscriben esos avances en políticas públicas destinadas a luchar contra el trabajo informal que presentan distintas instrumentaciones y reflejan el impulso de la OIT a través de sus convenios y recomendaciones y su apoyo técnico. También en algunos de ellos es de destacar la labor técnica y de promoción de OIT y ONUMUJERES en la extensión de los pisos de protección social.

6.3.1. El aseguramiento del trabajo doméstico remunerado

Si bien en la mayoría de los países estudiados se observan avances importantes, la efectividad de los mismos deja aún mucho que desear, los estudios consultados dan cuenta de tasas muy bajas de afiliación, en especial cuando se trata de trabajo doméstico por horas o a tiempo parcial. El trabajo doméstico es un espacio particularmente feminizado y afectado por la informalidad: “las mujeres representan el 80 por ciento de la ocupación total en el sector a nivel mundial; lo que significa que aproximadamente 55 millones de mujeres participan en la actividad” (OIT, 2016 a): xii). Por otra parte, “en 2013, la tasa de informalidad para las trabajadoras domésticas en América Latina era del 77,5%. Es decir, casi 8 de cada 10 trabajadoras tenían un trabajo informal (Chamorro y Arteta, 2016: 53).

Prácticamente en todos los países analizados se han dictado normas que establecen derechos y obli-

gaciones laborales junto el aseguramiento obligatorio de las personas que realizan estas actividades, aunque todavía quedan países que mantienen el aseguramiento voluntario (El Salvador, Honduras y México) o que ni siquiera lo contemplan (República Dominicana).

Con todo, aún existiendo un buen número de marcos normativos para el aseguramiento obligatorio, los niveles de efectividad de las normas de afiliación a los sistemas de Seguridad Social son muy bajos. Distintas circunstancias influyen para que éste no se produzca. A continuación, destacamos algunas de esas situaciones; muchas de ellas tienen que ver con el marco normativo de la Seguridad Social:

- Las normas de Seguridad Social que regulan las condiciones de afiliación de algunos países obligan al aseguramiento sólo a partir de jornadas mínimas diarias o semanales, en algunos casos bastante extensas. Excluyen así a muchas mujeres que trabajan por horas.
- En algunos países en que esto no sucede, sin embargo, no se han dictado las normas de desarrollo para regular el acceso a la Seguridad Social, por lo que, en este caso, la omisión del desarrollo reglamentario excluye también del derecho efectivo a las mujeres que trabajan en este sector.
- En otros países las normas de afiliación de los sistemas de Seguridad Social no contemplan cotizaciones por jornadas reducidas o adaptaciones de la cotización a tiempo parcial, de manera que la cotización final puede incluso superar al salario, lo que desincentiva no solo a los empleadores, sino también a las trabajadoras.
- En algunos de los países estudiados la vigilancia del cumplimiento de estas obligaciones a través de las inspecciones de trabajo y/o las disposiciones sancionatorias que se contemplan por los incumplimientos no son lo suficientemente importantes como para alentar al cumplimiento de las mismas o no se han llevado a cabo políticas integradas para la promoción de su cumplimiento.

Por otra parte, la equiparación en la cobertura de riesgos sociales al resto de los trabajadores y trabajadoras asalariados no es plena en todos los países. Son pocos los que garantizan la misma protección que la otorgada a los trabajadores y trabaja-

doras por cuenta ajena en los regímenes generales de la Seguridad Social.

Todos estos motivos explican que, a pesar de sus regulaciones, solo 12 de los 21 países estudiados hayan ratificado el Convenio 189 OIT *sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos*, restando otros nueve por hacerlo. También dan cuenta de la enorme inequidad de género que pesa sobre estas mujeres, en las que se cruzan, además de su condición de mujeres, su condición socioeconómica, en muchos casos su condición de inmigrantes, de indígenas y en no pocos su condición de jóvenes y de adolescentes.

Recientemente Chamorro y Arteta, en un informe especial de la Revista Panorama Laboral de América Latina y el Caribe (OIT, 2016) dan cuenta de la importancia del enfoque de derechos para la extensión de la cobertura del trabajo doméstico remunerado, así como de la necesidad del establecimiento gradual de medidas multidimensionales para implementar esos cambios legales en la práctica. Aquellos países que junto a las medidas legales han establecido otras enfocadas a estimular su cumplimiento presentan los mejores resultados en cuanto a los avances en la cobertura (Chamorro y Arteta, OIT 2016). De entre ellos destacan Argentina, Ecuador, Chile y Uruguay que han llevado a cabo políticas muy decididas.

6.3.2. El aseguramiento del trabajo independiente

El aseguramiento de los trabajadores y trabajadoras independientes está presente en todos los países estudiados. No obstante, no siempre tiene carácter obligatorio, ni se adapta a las condiciones de los trabajadores y trabajadoras que se sitúan en empleos informales. Algunos países han querido establecer políticas específicas de lucha contra la informalidad y, en ese contexto, además de lograr importantes avances, han establecido formas novedosas y adaptadas a las características de las mujeres y de los hombres que trabajan en estos sectores. Interesa especialmente esta óptica por cuanto que pueden ser medidas con un gran potencial incluso para las mujeres. En algunos países, como Perú, se ha constatado que el trabajo por cuenta propia es una actividad que se encuentra feminizada, ya que es la principal forma de inserción de las mujeres al mercado laboral y, a la vez, es una modalidad de trabajo con una alta representatividad de mujeres (Bastidas y Balbín, 2011).

Heterogeneidad del trabajo independiente

Algunos de los países estudiados han creado mecanismos diferentes, más flexibles y adaptados a las condiciones de los distintos tipos de mujeres y hombres que se desempeñan en el sector del trabajo independiente. Hay que tener en cuenta que bajo esta categoría se incluyen empleadores y empleadoras personas físicas, titulares de empresas, o profesionales independientes cuyas condiciones socioeconómicas son completamente diferentes de las de aquellas personas que se sitúan en el empleo informal⁶. En algún caso, como en Paraguay, se circunscribe legalmente la figura del/la trabajador/a independiente a un tipo de personas que desempeñan habitualmente actividades lucrativas por cuenta propia: las que no tengan personal asalariado a su cargo.

En ocasiones, el trabajo independiente funciona a modo de cajón de sastre, para dar cabida a las personas con nacionalidad de ese país pero que se encuentran domiciliadas en el exterior⁷, o para incorporar a los/las cónyuges y parejas de los/las trabajadores/as independientes, siempre que desarrollen una actividad profesional efectiva con regularidad y permanencia. El encuadramiento de cónyuges y parejas se inicia bajo solicitud y cesa cuando consta, además de las causas relacionadas con la actividad, la disolución o declaración de nulidad del matrimonio y la separación judicial⁸.

Carácter obligatorio o voluntario

En algunos países, la inclusión en el ámbito del aseguramiento es obligatorio con carácter general para las personas que ejercen la actividad por

cuenta propia⁹ y en otros, en cambio, es voluntaria también con el mismo carácter, aunque una vez que se realiza la opción, la persona queda sujeta a mantenerse obligatoriamente dentro del aseguramiento. O bien, aunque sea siempre voluntaria para todos los trabajadores o trabajadoras independientes, se distingue entre modalidades específicas, una dirigida a los trabajadores independientes propiamente dichos y otra destinada a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio de determinados colectivos¹⁰.

El paso del elemento voluntario al obligatorio puede plantearse de manera gradual¹¹, implementada desde el ámbito normativo. En otros casos, puede ser voluntaria hasta una fecha concreta, a partir de la cual la afiliación es obligatoria para todos los y las trabajadores/as independientes¹². Una opción empleada ha sido la de determinar el límite de la obligatoriedad a partir del cumplimiento de cierta edad del/la trabajador/a independiente: obligatoria para menores de 40 años y voluntaria para mayores de 40 años de edad¹³.

Contrastando con otros países, en alguno el deber de afiliarse incumbe a un perfil concreto de trabajador independiente, pues afecta solo a los que son patronos¹⁴. O se mantiene el carácter voluntario del acceso a la protección de la Seguridad Social para los trabajadores y trabajadoras independientes, aunque incorporando una excepción, como ocurre con los denominados consultores independientes, en cuyo caso se establece la obligatoriedad¹⁵. A veces, parece que las medidas legales tratan de extender la cobertura a través de la ampliación del ámbito de aplicación de la Seguridad Social y la facilitación del cumplimiento de los requisitos para quienes tienen capacidad de aportar sus contribuciones al sistema¹⁶.

⁶ Por ejemplo, en Honduras están incluidos en el campo de aplicación del Régimen de trabajadores autónomos los profesionales, propietarios de pequeños negocios, talleres artesanales, taxistas, trabajadores no asalariados, vendedores ambulantes y similares.

⁷ Ecuador.

⁸ Portugal. También se encuadran en esta modalidad de trabajo las "amas", que son personas que cuidan en su residencia a niños y niñas hasta los 3 años de edad o hasta que tuvieran la edad de ingreso en educación preescolar, por el tiempo correspondiente al período de trabajo o impedimento de la pareja progeneradora de los pequeños, que son los que pagan el servicio de cuidado.

⁹ Como en Costa Rica, Cuba o España.

¹⁰ Es el caso de mujeres y hombres del campo, en México.

¹¹ Como en Honduras.

¹² En Chile, la Ley dijo que la incorporación obligatoria gradual sería a partir de 2012. A contar de 1 de enero de 2018, obligados a cotizar por la cobertura de salud, sin excepciones.

¹³ En Perú, marcada la frontera entre ambas edades en el día 1 de agosto de 2013.

¹⁴ El Salvador.

¹⁵ Con esta medida se ha conseguido un relevante incremento en la afiliación Bolivia a partir de 2010.

¹⁶ Bolivia.

La carga de las contribuciones y la cobertura de protección

Las cotizaciones que han de pagar las personas que ejercen su trabajo de forma independiente o por cuenta propia varían de forma significativa entre los países. Habría unos en los que están en torno al 30%¹⁷ y otros que se podría decir que están en una franja intermedia, sobre el 15%¹⁸. Para compensar esta carga contributiva, en ocasiones se aplican bonificaciones o deducciones de las cuotas, con un diseño sensible al género. O se crean incentivos que fomenten el inicio de la actividad de los y las emprendedores/as. También se contempla la posibilidad del trabajo por cuenta propia a tiempo parcial, con el consiguiente reflejo proporcional en la cotización¹⁹. En otros países el porcentaje es más bajo, sobre el 8%²⁰.

Otra fórmula es la elección del alcance de la protección que quiere asegurarse. De este modo, cabe optar por tener cubiertas todas las contingencias o bien solo las relativas a invalidez, vejez y muerte²¹. Aun así, para muchas personas sigue suponiendo un coste elevado con relación a los ingresos obtenidos de su actividad. En cambio, en otros casos quien se afilie al régimen especial de trabajadores autónomos tendrá que cotizar a todos los regímenes vigentes del Seguro Social, lo que le da acceso a prestaciones, pero no a todas; por ejemplo, sí tendría las de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, pero no los subsidios de incapacidad²².

No es infrecuente encontrarse con supuestos en los que del campo de cobertura de protección de los trabajadores por cuenta propia quedan excluidas determinadas prestaciones, como las de riesgos profesionales, las correspondientes al seguro de guarderías y prestaciones sociales, cesantía por edad avanzada, así como el derecho a subsidios en el seguro de enfermedad y maternidad²³. O tienen

mayores restricciones en los requisitos de acceso a las prestaciones de maternidad²⁴.

Por razón de la capacidad de realizar los aportes, o estabilidad de ingresos, algunos países diferencian dos regímenes dentro del marco del trabajo independiente: uno subsidiado contributivo y el otro subsidiado, que ampara a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, indigentes, discapacitados, o madres solteras con hijos menores que carecen de recursos. También se ha identificado una experiencia en la que se ha creado una categoría de aseguramiento voluntario para los trabajadores independientes de bajos recursos, que pueden hacer aportaciones al sistema de salud e ingresar en la vejez a través de su capacidad de ahorro subsidiado²⁵.

La incorporación del trabajo informal

Se localizan experiencias por las que se han creado nuevos instrumentos adaptados a políticas para reducir la informalidad. Una de ellas son los regímenes simplificados para pequeños contribuyentes o pequeños emprendedores, conocidos también como Monotributo. Se identifican en Uruguay, Brasil y Argentina. Aunque las medidas de cada país tienen su propio régimen jurídico y ámbito de aplicación, destacan algunos rasgos comunes, como el objetivo de incorporar al esquema de protección social a personas que se encontraban en la informalidad o el de simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y sociales. En el Monotributo de Argentina se paga un impuesto integrado y la cotización previsional. En el Monotributo de Uruguay, nacido en 2001 para incorporar pequeños emprendedores a la formalidad y obtener la protección de la Seguridad Social por un monto no elevado que, además, no se paga íntegramente hasta el cuarto año de actividad. Como contraprestación, la

¹⁷ Por ejemplo, Portugal o España.

¹⁸ Como ejemplos, Paraguay y Venezuela, el 13%, y Honduras, un total del 12%.

¹⁹ Estos tres ejemplos, identificados en España.

²⁰ En Costa Rica es el 8,5% de los ingresos modulados, aunque está previsto que se aproxime gradualmente a la del trabajo por cuenta ajena que es de 10,50%, para igualarse en 2035.

²¹ En Nicaragua, donde a unas bases de ingresos predeterminadas se aplica un porcentaje del 5,25% para la cobertura por Invalidez, Vejez y Muerte, y del 13,3% para el Sistema Nacional Único de Salud.

²² Se trata de Honduras, donde el o la trabajador/a independiente tiene que cotizar el 8,5% de una renta presuntiva al Régimen de Enfermedad y Maternidad y el 3,5 % al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

²³ Caso de México.

²⁴ Cuba.

²⁵ Colombia.

persona monotributista tiene que asegurar la concurrencia asidua a la escuela de los hijos menores. Los resultados de la formalización de la actividad, según se ha puesto de manifiesto, benefician sobre todo a las mujeres.

Se han creado nuevos instrumentos dirigidos a las personas que presentan mayor vulnerabilidad social, como el Monotributo Social de Argentina o para personas con menor capacidad económica a las que se reduce la aportación, como el Microempleado Individual de Brasil, a un 5% del salario mínimo.

6.3.3. El aseguramiento colectivo

El aseguramiento colectivo es una fórmula presente en varios de los países estudiados (Colombia, Costa Rica, Bolivia, Ecuador, o Venezuela entre otros). A través de figuras como los “Convenios Colectivos de Aseguramiento”, denominación que adoptan en Costa Rica, las instituciones de Seguridad Social, en el marco de normativas habilitantes, negocian pólizas colectivas que protegen a trabajadores y trabajadoras no cubiertos mediante los regímenes de trabajadores asalariados, ya se trate de independientes o de otras categorías. Las negociaciones se llevan a cabo con sus organizaciones sindicales o gremiales.

Sobre la base de ingresos presuntos se articulan cotizaciones de las que resulta garante y sujeto responsable la organización. Posteriormente esas cotizaciones darán lugar al acceso a las prestaciones de sus afiliados y afiliadas. Pueden articularse en algunos países solo para la cobertura de determinadas prestaciones, especialmente las sanitarias y de maternidad, pero también hay marcos normativos en los que ese aseguramiento tiene que alcanzar obligatoriamente al acceso a pensiones.

Esta fórmula se viene utilizando para extender la cobertura de trabajadores y trabajadoras del sector informal y del campo. Requiere de un buen tejido asociativo, estable y bien organizado. Aunque, efectivamente, solo permite el acceso a sus afiliados y afiliadas es reconocido como un instrumento flexible y con capacidad de adaptación a las posibilidades contributivas de los colectivos cubiertos, así como un mecanismo en la lucha contra la informalidad de los mercados de trabajo de muchos de los países estudiados (Durán y otros, OIT, 2013).

6.3.4. El aseguramiento del trabajo en el campo

La mayor parte de los países estudiados inscriben la protección de los trabajadores del campo en sus sistemas de cobertura general para trabajadores y trabajadoras asalariados e independientes, observando algunas especificaciones cuando se trata de trabajos temporeros o de temporada (México); o diferenciando un aseguramiento específico de carácter voluntario para los titulares de explotaciones que tienen la condición de empleadores/as, frente al aseguramiento obligatorio de trabajadores y trabajadoras asalariados (Nicaragua).

Muchos estudios muestran que las mujeres en los ámbitos rurales son especialmente vulnerables. Con frecuencia realizan trabajos no remunerados en el campo como extensión de su trabajo reproductivo, en el seno de relaciones familiares. Su trabajo no se visibiliza, es una parte más de la contribución a la subsistencia de las unidades familiares cuando se trata de explotaciones muy pequeñas o para el autoconsumo. Tampoco adquieren más visibilidad cuando se trata de explotaciones mayores, de las que no suelen ser titulares, por lo que no generan derechos propios para poder acceder a la protección de la Seguridad Social y su acceso a la misma está limitada por su condición de “beneficiarias”. El difícil acceso a las prestaciones sanitarias en muchos casos y los bajos niveles de cumplimiento de las normas de Seguridad Social también contribuyen a que los registros de cobertura —no siempre existentes— arrojen tasas muy bajas de protección.

En este contexto en 2007, la ley española para la Igualdad Efectiva entre Mujeres y Hombres estableció un mandato para hacer posible la titularidad compartida de las explotaciones agrarias y permitir así que las mujeres pudieran ser por derecho propio titulares para el acceso a la cobertura de la Seguridad Social. Por su parte, El Salvador a través del Decreto 645-2011, Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las mujeres, estableció un mandato semejante, sin que se haya podido constatar que haya sido objeto de desarrollo hasta el momento.

Para terminar, algunos países han implementado regímenes o sistemas especiales de Seguridad Social que requieren aportaciones individuales de las familias protegidas que a su vez se encuentran subsidiados mediante aportaciones estatales. En el caso de Ecuador, se ha regulado un régimen especial a través del Seguro Social Campesino, incluido

como tal en la Ley de Seguridad Social. Al mismo se puede acceder de manera individual o a través de afiliaciones colectivas.

El trabajo de las mujeres en el campo presenta grandes niveles de vulnerabilidad y es un desafío para los sistemas de Seguridad Social, es mucho más invisible y requiere mayores esfuerzos para su protección.

6.3.5. El aseguramiento del trabajo del hogar no remunerado

Desde que se implantaron las reformas estructurales por las que se articuló la protección para las pensiones a través de cuentas de capitalización individual, todos los países que las introdujeron cuentan con la posibilidad del aseguramiento voluntario individual que permite a las mujeres dedicadas al trabajo del hogar no remunerado y que cuenten con recursos para dotar a sus cuentas del capital necesario acceder a las pensiones futuras. Incluso, con anterioridad algunos países ya contaban con fórmulas para el aseguramiento voluntario de amas de casa o de estudiantes (Costa Rica).

Sin embargo, con ocasión de recientes reformas constitucionales, algunos países han incorporado prestaciones específicas dentro de sus sistemas de Seguridad Social cuya diferente configuración, incluso desde el mismo texto constitucional plantea un debate importante acerca de su adecuación para el objetivo de la autonomía de las mujeres y la redistribución de las cargas del cuidado. Los países en los que mejor se han podido observar este tipo de medidas son Venezuela y en Ecuador. En ambos casos se reconoce constitucionalmente el valor del trabajo de cuidados y se configuran mandatos en materia de Seguridad Social, si bien, de manera muy diferente.

En el caso de la Constitución Ecuatoriana, el mandato es el siguiente:

“Art. 333.- Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de autosustento y cuidado humano que se realiza en los hogares.

El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cui-

dado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares.

La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley”.

El precepto, además de formular un mandato bien construido para la redistribución de las cargas del trabajo reproductivo, establece todo un programa para la corresponsabilidad de los poderes públicos en los cuidados y en el seno de las parejas. En lo que aquí interesa, extiende progresivamente la protección de la Seguridad Social **a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar.**

En el caso de la Constitución Venezolana, la formulación es la siguiente:

*“Artículo 88. El Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. El Estado reconocerá el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. **Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley”.***

A diferencia de la Constitución ecuatoriana, la de Venezuela se refiere directamente a **las amas de casa como titulares de derechos de Seguridad Social.**

Hay que añadir que ambos mandatos constitucionales se han hecho efectivos recientemente mediante leyes que los han desarrollado, aunque también, de manera muy diferente (2012 Venezuela, 2015 Ecuador). Mientras que en el caso de Venezuela el reconocimiento constitucional del derecho se refiere a las mujeres amas de casa, en el caso de Ecuador, éste alcanza a todas las personas, hombres y mujeres, “que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado”. **Son dos formas muy diferentes de abordar la discriminación que implica la división sexual del trabajo.** La primera plantea el riesgo de que se refuerce y se consolide,

mientras que en el caso de Ecuador se abre a una redistribución más equitativa que permite la ruptura con el modelo tradicional de familia en tanto que se formula de manera neutra.

Con todo, el aseguramiento del trabajo de cuidados, entendido como el trabajo del hogar no remunerado, no está exento de debates, en la medida en que puede reforzar los modelos más tradicionales sobre el papel de las mujeres en la sociedad. Para otros, ante la crisis del empleo tal y como lo venimos conociendo, su reconocimiento dentro de una economía del cuidado es una alternativa para la sostenibilidad de nuestras sociedades. En cualquier caso, es claro que, de apostar por él, tiene que hacerse a través de fórmulas neutras que incluyan a mujeres y hombres en términos de igualdad para que permitan avanzar en la erradicación de estereotipos con nuevas formas para su reparto.

6.4. Las medidas que se articulan en torno a la tensión trabajo-cuidados

Bajo este epígrafe se estudian las medidas que tienen que ver con las distintas situaciones que plantea el conflicto entre el trabajo remunerado y las cargas del trabajo reproductivo. Se abordan en términos de la necesidad de establecer la corresponsabilidad en éstas últimas, en el entendido de que este enfoque permite alcanzar el objetivo de avance hacia la igualdad y la autonomía económica de las mujeres mejor que ningún otro. La corresponsabilidad tiene al menos tres dimensiones: la que tiene que proyectarse en el seno de la pareja, la que comporta obligaciones para los poderes públicos, y la que debe atribuirse también a la sociedad y en concreto a las empresas.

Son medidas llamadas “ex ante” o medidas preventivas de las desigualdades que posteriormente se proyectan sobre las pensiones (Tinios, Bettio y Betti, 2015). Se concentran en medidas de conciliación para la vida laboral y familiar, sistemas de cuidados y marcos normativos laborales que permitan las adaptaciones de las jornadas laborales a las obligaciones de cuidados de los trabajadores y trabajadoras. Éstas últimas sólo han sido abordadas en este estudio en tanto que tengan alguna incidencia en la Seguridad Social.

Las medidas de conciliación entre la vida laboral y familiar son medidas de ausencia que permiten asignar sucesivamente tiempos para el trabajo

y tiempos para los cuidados; son, por tanto, medidas secuenciales. Sin embargo, según se configure la titularidad de las mismas, refuerzan la división sexual del trabajo reproductivo de las mujeres o lo distribuyen de una manera más equitativa con los hombres y con la sociedad, en este caso, a través de los servicios de apoyo que los poderes públicos establezcan a través de los sistemas de cuidados.

Cuando esas medidas de conciliación establecen las licencias y los subsidios fundamentalmente atribuidas a las mujeres en tanto que madres, refuerzan su papel de responsables únicas del trabajo reproductivo, dan lugar a los enfoques maternalistas y no constituyen verdaderos avances para su autonomía porque impactan directamente en el uso de su tiempo y merman sus posibilidades de avance hacia la consecución del derecho al acceso al mercado de trabajo y a la protección social en condiciones de igualdad; refuerzan en definitiva sus roles tradicionales y llevan a lo que Torns califica de imposible conciliación y malos arreglos (Torns, 2005).

Por el contrario, cuando se atribuyen a las mujeres y a los hombres en condiciones de igualdad de acceso y de igualdad en cuanto a las responsabilidades de cuidar, contribuyen a los cambios de los roles sociales tradicionales. Puede ser el caso de los permisos parentales que, no obstante, no acaban de transformar el reparto de roles pues los datos demuestran que en esos casos son las mujeres quienes mayoritariamente los utilizan (Carrasquer, 2013). Son fórmulas mucho más efectivas las que se configuran mediante licencias exclusivamente atribuidas a los hombres, a través de permisos de paternidad, individuales e intransferibles. En estos casos los sistemas de Seguridad Social están reconociendo en términos de derecho su papel en el trabajo reproductivo y contribuyendo al cambio social que exige la redistribución del mismo. Otros países europeos avanzan en esta línea con políticas combinadas (Islandia, Suecia, Noruega o Francia) (Pazos, 2013: 244).

Este es el enfoque de corresponsabilidad, aquel en el que las cargas del trabajo reproductivo se visibilizan como compartidas entre mujeres y hombres en el seno de las parejas, contribuyendo mejor que ningún otro al objetivo de igualdad en el sentido de la autonomía económica de las mujeres.

El hecho biológico de la maternidad no es obstáculo para construir este enfoque. Tiene un mo-

mento de descanso obligado como consecuencia del embarazo, del parto y de su recuperación, así como para la construcción del apego o de los lazos afectivos como derechos del hijo o de la hija, es indispensable para las mujeres y se puede establecer a través del “piso maternalista” al que se refieren Blofield y Martínez (2014), tomando como referencia el establecido por los convenios de la OIT. Pero tiene otros momentos de cuidados que pueden ser compartidos por los padres y que incluso deben de serlo para que también se construyan los lazos afectivos de la paternidad. Ni siquiera la lactancia tiene que ser un derecho exclusivo de las madres como han puesto de manifiesto no solo muchas disposiciones, sino incluso los tribunales (Tribunal de Justicia de la Unión Europea) porque la lactancia materna es una opción deseable y que debe de ser promovida conforme a instrumentos internacionales, pero no debe excluir otras.

Desde este enfoque, el hecho biológico de la maternidad puede protegerse mediante un piso básico atribuido a las mujeres para su recuperación, mediante un periodo de descanso postparto que tenga ese objeto (Blofield y Martínez, 2014). A partir del mismo, se deben articular los tiempos de descanso en el trabajo, tanto para los padres como para las madres porque se conciben como tiempos destinados a los cuidados de los hijos e hijas y a la construcción de los lazos afectivos que requieren, tanto para que se establezcan con sus madres como para con sus padres. El avance progresivo hacia la igualación de estos permisos permite reforzar los cambios sociales que ya se están dando, acompañarlos y propiciarlos para una redistribución de los espacios y los tiempos de las mujeres y de los hombres más igualitarios.

En los supuestos de adopción, por ejemplo, la formulación de las medidas es mucho más clara, los tiempos de cuidados que hay que proteger son tiempos destinados al cuidado y a la construcción de lazos afectivos. Es difícil encontrar algo que justifique que se le atribuyan solo a las mujeres.

Por otra parte, desde la perspectiva de la Seguridad Social, esos tiempos que implican la suspensión de la relación de trabajo, plantean dos tipos de problemas, deben de ser suficientemente remunerados y no deberían afectar a la duración ni a la densidad de las carreras de cotización de las mujeres y de los hombres. A través de distintos instrumentos para la mayor efectividad de estos permisos se observa que su remuneración debería llevarse

a cabo preferiblemente mediante subsidios otorgados por los sistemas de Seguridad Social, en lugar de atribuirse a los empleadores y empleadoras porque esta última fórmula no es suficiente garantía de su efectiva utilización. Por otra parte, son periodos en los que, o bien se debería mantener la obligación de cotizar, o diseñarlos como periodos de inactividad compensada, a efectos de que posteriormente no tuvieran un impacto negativo para el cálculo de las pensiones y no disuadieran por tal motivo a trabajadoras y trabajadores a la hora de su utilización.

Desde esta perspectiva se analizan las medidas existentes en los sistemas de Seguridad Social de los países estudiados. Prácticamente en todos ellos se observan avances para incorporar a los hombres al trabajo de cuidados. Aunque todavía tímidos y garantizados a veces con escasa convicción, sí permiten hablar de un cambio de tendencia. Con todo, algunos estudios destacan que, en la evolución de los sistemas de protección social de los últimos años, los avances son mayores en cuanto a promover la equidad socioeconómica se refiere que en cuanto a promover la corresponsabilidad paterna (Blofield y Martínez, 2014).

6.4.1. Los diseños normativos en la regulación de las licencias por maternidad y paternidad

En el sentido que acabamos de expresar muchos de los países estudiados presentan la regulación de estas licencias en capítulos específicos, bajo epígrafes de sus Códigos de Trabajo titulados **“Protección a la maternidad”**; más aún, en varios países bajo los epígrafes **“Del Trabajo de Mujeres y Menores”**. Es frecuente que, aunque incluyan en algunos casos permisos de paternidad o por nacimiento de hijos, todos aparezcan agrupados bajo el concepto prestaciones por “maternidad”. En estos casos la propia estructura de las normas no solo refuerza los papeles tradicionales de las mujeres como responsables del trabajo reproductivo, sino que además las equipara a los menores como si también ellas necesitaran suplir su falta de capacidad jurídica plena y simbólicamente sitúa su trabajo en una posición subalterna. Son diseños de estructuras normativas arcaicas que debieran ser modificados.

Bajo estas concepciones, en algunos casos no cabe sino contemplar las licencias y los subsidios por maternidad en cuanto a su duración porque su acceso está restringido a las mujeres. Lo mismo su-

cede en ese modelo de legislaciones cuando atribuyen las licencias para la adopción sólo a éstas, o cuando presentan licencias para el cuidado de hijos o hijas con enfermedades graves, o reducciones de jornada para la lactancia u otras reducciones de jornada solo para ellas. Son modelos maternalistas que refuerzan los papeles tradicionales de las mujeres que les dificultarán el acceso a la protección de la Seguridad Social en el futuro y el avance del derecho a su autonomía.

Hay que subrayar la importancia que tiene la regulación de este momento para la igualdad entre mujeres y hombres. Dentro de los países estudiados, aquellos que presentan mayores niveles de desarrollo, destacan a través de numerosos estudios que el inicio de las carreras profesionales de las mujeres y de los hombres se mantiene en términos semejantes hasta la llegada del primer hijo o hija. A partir de ahí las carreras se bifurcan, las de los hombres mantienen su ascenso y las de las mujeres se interrumpen, se estancan o descienden. El momento en el que se concibe la protección de la llegada de los hijos y de las hijas a las familias es clave para articular instrumentos que propicien cambios culturales mediante la responsabilidad compartida con los padres en su cuidado (corresponsabilidad).

6.4.2. Las medidas de conciliación

Desde el enfoque que venimos planteando, dentro de las medidas de conciliación hay un catálogo más o menos extenso al que más adelante se hará referencia, pero se han podido observar algunas verdaderamente innovadoras que merecen ser destacadas aquí. Concretamente Ecuador y de Venezuela presentan un conjunto de permisos de paternidad “cualificados” en su duración por las circunstancias de cuidados que rodeen al nacimiento de los hijos y las hijas y, lo que es más novedoso, un permiso de paternidad de duración mayor cuando el nacimiento se produce mediante cesárea (Ecuador). Es el primer permiso que tiene en consideración la necesidad de la madre de ser también cuidada.

Aunque es cierto que algunas legislaciones como la española contemplan la mayor parte de las situaciones previstas en Ecuador, lo hacen más

en términos de permisos transferibles o parentales que en términos de permisos de paternidad intransferibles, focalizados en los hombres. La ampliación del permiso en los supuestos de cesárea resulta una medida particularmente acertada porque la recuperación de la madre requiere en esas ocasiones cuidados especiales puesto que se trata de una intervención quirúrgica de cirugía mayor y las exigencias de cuidados del entorno familiar son en ese caso mucho mayores. Con todo, la debilidad que presentan se refiere a la remuneración, en el caso de Ecuador ésta es a cargo de las empresas, mientras que en el de Venezuela, si bien aparecen con cargo a subsidios de la Seguridad Social en la Ley que los establece, no se han producido los desarrollos normativos de la Seguridad Social necesarios y, por consiguiente, tampoco son cubiertos por ésta.

Al margen de este permiso tan novedoso, resumiendo las medidas observadas se aprecia que los permisos vinculados al cuidado familiar se estructuraron inicialmente en torno a las mujeres, especialmente a la maternidad biológica, y han ido ampliándose a otro tipo de licencias que buscan facilitar la conciliación entre la vida laboral y familiar. Las licencias de maternidad, pensadas para los casos de embarazo, parto y postparto, presentan unos descansos mínimos para la recuperación física y la conformación de lazos con el hijo o hija, lógica que se ha extendido a los casos de adopción y acogimiento con algunas excepciones. La garantía de este derecho para las mujeres trabajadoras viene dada por aspectos como la protección del puesto de trabajo y la cobertura parcial o total del permiso por parte de la Seguridad Social. Estas licencias suponen la base de otros permisos para cuidar de familiares, mayoritariamente menores a cargo, pues el desarrollo de licencias para el cuidado de personas adultas dependientes todavía es escaso²⁶. Así, estos derechos abarcan desde la reducción de jornada, los descansos para lactancia, las horas de ausencia del puesto de trabajo para acudir a consultas médicas con menores o mujeres embarazadas, hasta las licencias y excedencias para cuidar de familiares con enfermedades o accidentes graves, entre otras.

Por lo que se refiere las licencias por maternidad, su duración se está viendo ampliada en mu-

²⁶ Recientemente Costa Rica ha ampliado licencias extensas, remuneradas mediante subsidios por la Caja Costarricense de la Seguridad Social para estos supuestos, licencias de las que pueden hacer uso tanto hombres como mujeres.

chos países como consecuencia de la ratificación del convenio 183 OIT, sobre la protección de la maternidad (2000), ampliando a 14 semanas, 16²⁷, 18²⁸, o 26²⁹, licencias que venían establecidas en 12³⁰. Son las licencias de maternidad las que en todos los casos contempla la Seguridad Social y protege mediante subsidios. Sin embargo, estas ampliaciones raramente están contemplando la posibilidad del uso compartido de una parte del tiempo a los padres, en términos de permisos parentales garantizados mediante subsidios a cargo de los sistemas de Seguridad Social³¹.

En cuanto a la entrada de los hombres en el cuidado de hijos e hijas, además de Ecuador y Venezuela, un buen número de los países estudiados ha introducido permisos de paternidad remunerados intransferibles. Si bien, la duración y la configuración de los mismos no es uniforme (podríamos hablar de un arco de duración entre 2 y 25 días), ni el acceso a ellos presenta siempre condiciones de protección adecuada que estimulen su uso. En algunos casos ni siquiera deberían denominarse así pues no son más que breves permisos por nacimiento de hijos e hijas. Las configuraciones más avanzadas de esos permisos de paternidad los contemplan como permisos remunerados por la Seguridad Social, a través de subsidios que se calculan sobre los promedios de cotizaciones previos al comienzo de su ejercicio, pero no son muchos los países que los formulan de este modo³².

En definitiva, la aparición de licencias de paternidad en los últimos años se caracteriza, además de por su escasa recepción entre las prestaciones de la Seguridad Social, por la escasez de su duración, entre dos y cinco días en la mayoría de países estudiados y más de diez en sólo cinco casos, Ecuador, España, Portugal, Uruguay y Venezuela³³. Cabría señalar que hay tres países que no tienen ningún permiso de paternidad, ni siquiera pueden hacer uso del permiso de maternidad en el supuesto de fallecimiento de la madre³⁴.

Otras licencias vinculadas al cuidado dan entrada a los hombres en los casos de adopción y en los casos de licencias por motivos familiares como la enfermedad grave de menores. Con todo, en términos generales los marcos normativos todavía priorizan a las mujeres en el uso de los mismos y en pocos países se retribuyen con subsidios a cargo de los sistemas de Seguridad Social.

Por lo que se refiere a los permisos parentales, entendidos como aquellos de los que pueden gozar indistintamente los hombres y las mujeres, hay que señalar que en países como España que desde hace muchos años tiene establecida una licencia de maternidad en la que diez semanas pueden ser transferidas por las madres a los padres, todos los estudios ponen de manifiesto la escasa utilización de éstos tiempos por lo hombres, sin que a lo largo de los años hayan contribuido a cambiar gran cosa el reparto de la carga del cuidado de los hijos y las hijas. No así sucede con los permisos intransferibles de paternidad, cuya utilización desde que se implantaron en 2007 ha ido creciendo notablemente (Carrasquer, 2013). De ahí que se abogue cada vez más por la extensión de estos permisos de paternidad con carácter intransferible como instrumento transformador.

En el caso de las licencias por motivos familiares, éstas se centran en las enfermedades o accidentes graves de menores y con muy poca frecuencia, personas adultas que requieren de un cuidado. También en las ausencias para llevar a la consulta médica a un familiar a cargo, mayoritariamente hijos e hijas. Con diseños diferentes en cuanto a prestaciones, amplitud de la licencia y garantía de mantenimiento del puesto de trabajo, las mujeres suelen ser las receptoras de estos permisos, ya sea por el hecho de que sólo les corresponden a ellas o porque en caso de poder pedirlo cualquiera de los integrantes de la pareja, algunas normas priman el ejercicio del derecho por la mujer. En muy pocos casos estas licencias son retribuidas mediante subsidios de los sistemas de Seguridad Social.

²⁷ El Salvador o España.

²⁸ Chile, Cuba.

²⁹ Venezuela.

³⁰ Todavía mantienen 12 semanas de licencia países como Argentina (90 días) Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua o México.

³¹ Una excepción la constituye Cuba, que contempla una licencia con prestación social del 60% del salario y que alcanza desde el fin del permiso por maternidad hasta que el hijo o la hija alcancen la edad de un año. De esa licencia no solo pueden hacer uso el padre o la madre, según acuerden, sino también otros familiares.

³² Colombia, España, Portugal y Uruguay.

³³ Colombia, 8 días hábiles.

³⁴ Costa Rica, Honduras y Panamá.

6.4.3. La obligación de cotizar durante los períodos de licencias de maternidad y en las medidas de conciliación

Del análisis de los países estudiados se ha podido concluir que la articulación técnica de los permisos de maternidad, parentales o de paternidad, o las licencias, reducciones de jornada o excedencias, como medidas secuenciales para la conciliación, no siempre contemplan su impacto en las carreras de cotización de quienes hacen uso de las mismas.

Se han observado marcos normativos de algunos países que no establecen el mantenimiento de la obligación de cotizar en estos periodos en los casos en que la remuneración se articula mediante subsidios de los sistemas de Seguridad Social. Cuando esto sucede se genera un vacío en las carreras de cotización de las mujeres para generar el derecho a las pensiones o de los hombres cuando hacen uso de los permisos de paternidad, aunque en su caso, todavía son poco significativos. Algunos países tienen esta obligación claramente establecida³⁵ pero hay otros que la omiten y se debe llamar la atención sobre ello por sus posteriores consecuencias a la hora de completar las cotizaciones necesarias para acceder a las pensiones.

6.4.4. Los sistemas de cuidados

El marco legislativo del cuidado en el ámbito regional viene marcado por las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, la Convención Interamericana sobre la protección de los derechos humanos de las personas mayores (2015), la Recomendación 202 sobre Pisos de Protección Social de la OIT y la Recomendación N° (98) del Consejo de Europa, sobre la mediación familiar, aprobada por el Consejo de Ministros el 21 de enero de 1998.

Los servicios de cuidado han experimentado transformaciones, aunque variables, en todos los países de Estudio. Las leyes de cuidado familiar y doméstico se han venido aprobando en los últimos años en algunos países y están ya en trámites avanzados para su adopción en otros; abarcan desde dotaciones económicas para las personas que cuidan (España y Uruguay), a la ampliación de centros

infantiles que permitan a las familias incorporarse al empleo (Brasil, Cuba, España, Uruguay, Costa Rica, México y Ecuador), como el derecho a los servicios de guardería en México (art. 205) (artículo reformado DOF 20-12-2001) para los menores hasta cumplir los 4 años de edad (art. 206), dentro de la Ley de Seguro Social (Última Reforma DOF 02-04-2014).

Cabe mencionar cuatro países, Costa Rica, Portugal, España y Uruguay, que han desarrollado sistemas integrales de cuidado centrados en las demandas de diversas poblaciones. Costa Rica creó en 2012 la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores, una serie de programas de cuidado para la población mayor de 65 años que carece de redes de apoyo y se encuentra en estado de pobreza, dependencia y/o riesgo social; desde el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, en el que participan personas, familias, grupos organizados de la comunidad, instituciones no gubernamentales y estatales, se atienden las necesidades de esta población. Junto a ello, en 2014 se aprueba la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Ley 9220) que permitió la creación de un sistema de centros de atención al desarrollo y la nutrición infantil para menores entre 0 y 7 años.

En el caso del Reino de España, la Ley 39/2006 de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia, conforma un sistema de cuidados para personas dependientes que necesitan de otra persona para sus actividades básicas diarias; la población protegida por este sistema es aquella que, por enfermedad, edad o discapacidad, posee dificultades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales. De igual forma, en Portugal el Decreto-Lei 101/2006, creó la Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) para satisfacer las necesidades de cuidado y apoyo social de personas con dependencia, causada por alguna enfermedad, dolencia o dificultad para hacer tareas diarias derivada de ello o de la edad. Por último, Uruguay aprobó la Ley 19,353, dando lugar al Sistema Nacional Integrado de Cuidados con una legislación muy semejante a la española y la portuguesa, pero con una diferencia fundamental de cobertura: la ley uruguaya es mucho más amplia puesto que contempla la atención a menores de 12 años, además de la atención a mayores y dependientes.

³⁵ Como Colombia, Costa Rica, España, Portugal, Chile o Uruguay.

La dimensión fundamental de estas leyes se apoya en la necesidad de regularizar la contratación del personal específico que lleva a cabo los cuidados, siendo que se amplía la cobertura estatal, en dos supuestos, vía centros de propiedad estatal o bien a través de personal enviado en situación de externalización de servicios públicos de empresas que ofrecen los servicios de atención y cuidado. Esto es lo que se denomina desfamiliarización de los cuidados (Martínez Franzoni, 2008; Orloff, 2009) cuando son los poderes públicos quienes establecen servicios para atenderlos ya sea a través de centros propios, o bien, cuando ofrece servicios regulares a través de empresas concertadas.

El Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) de Uruguay es un conjunto dirigido al diseño e implementación de políticas que formen un modelo de corresponsabilidad entre familias, Estado, comunidad y mercado. Se diferencia del español en que la institucionalización uruguaya crea una Secretaría Nacional de Cuidados encargada de la articulación y coordinación interinstitucional del Sistema, mientras que la española solo contempla personas dependientes y está descentralizada, siendo la dotación presupuestaria y el desarrollo legislativo compartidos por el Estado y las Comunidades Autónomas, y recayendo la ejecución en los municipios, centros concertados y empresas. En el caso portugués, la Rede es de ámbito nacional y depende del Ministerio de Solidariedade, Emprego e Segurança Social y del Ministerio da Saúde, pero la gestión y el planeamiento son de responsabilidad regional y el acompañamiento depende del nivel local.

El impacto y sostenibilidad de estos sistemas dependen del nivel de institucionalidad con que son dotados. En el caso del Sistema Nacional de Cuidados uruguayo, la Secretaría Nacional de Cuidados está integrada en el Ministerio de Desarrollo Social. En Costa Rica, la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil depende del Instituto Mixto de Ayuda Social y, sin embargo, la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores está articulada por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, órgano rector, adscrito a la Presidencia de la República. Mientras en España y Portugal la descentralización implica diferentes coberturas y plazos en su ejecución.

Las semejanzas de estos cuatro sistemas de cuidados se aprecian en la integración de la corresponsabilidad de los cuidados, haciendo partícipes de los mismos a familias, Estado y

agentes sociales. Ello facilita el reconocimiento del trabajo de reproducción y cuidado que se atribuye exclusivamente a las mujeres y facilita su inserción en el mercado laboral, ya sea por la contratación como trabajadora de cuidados o por la oferta de un espacio o personal que permite, tanto a las mujeres como a los hombres dejar en manos de terceras personas el cuidado de las personas dependientes a su cargo. Sin embargo, éstas medidas, por sí solas no transforman los distintos roles de género y aunque suponen una ayuda a las tareas de cuidado, en mayor medida en poblaciones con bajos recursos, deben de ir acompañadas de medidas que comprometan cada vez más a los hombres con las tareas del cuidado.

Más allá de estos cuatro países podemos definir la existencia de diversas acciones con un nivel menor de integración en otros países, con políticas, programas, servicios para poblaciones vulnerables específicas y un acceso segmentado a prestaciones que nos remite a una baja articulación intersectorial e interinstitucional y con los demás componentes de los sistemas de protección social. **Se han observado componentes de cuidados en sistemas de protección integral a la primera infancia en Argentina, Chile, Cuba, México, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y para personas adultas mayores en Brasil y México.** Ahora bien, todas ellas se articulan al margen de la Seguridad Social como tal.

Cuba se presenta como un caso particular pues comienza a una red de servicios a la familia para atender a la población dependiente adulta y menor con diversos servicios de salud, centros diurnos para personas adultas y escuelas para menores con necesidades especiales en el siglo pasado. En 1961 se creó la Red Nacional de Círculos Infantiles y Aulas Pre-escolares donde se cuida a menores entre seis meses y seis años de madres trabajadoras, que ofrece actividades pedagógicas, internado para menores cuyos progenitores no pueden responsabilizarse de su cuidado y educación y cuidados especiales según las discapacidades que presentan.

En el caso de México, a nivel nacional se aprobó la Ley General de Prestación de Servicios para la Atención, Cuidado y Desarrollo Integral Infantil, DOF 04-12-2014 de 2011, por la que se garantiza el acceso de menores a partir de los cuarenta y tres días a servicios de guardería y dio lugar al Programa Nacional de Prestación de Servicios para la Atención,

Cuidado y Desarrollo Infantil 2014-2018. Además, se han desarrollado diferentes programas para las personas cuidadoras como el Programa Nacional de Formación de cuidadores de Adultos Mayores de México y el Sistema Nacional de Formación para cuidadores y cuidadoras de personas en situación de dependencia y niños y niñas. A nivel de la Ciudad de México existen Centros de Desarrollo Infantil que combinan educación y asistencia hasta los 5 años y once meses de edad. En torno a las personas adultas mayores han ido aprobando leyes para atender sus necesidades; en el año 2000 se emitió la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores en la Ciudad de México; la Ley que establece el Derecho a la Pensión Alimentaria para los Adultos Mayores de Setenta Años, Residentes en el Distrito Federal, ampliada a los 68 años en 2009; y la Ley de Albergues Privados para Personas Adultas Mayores del Distrito Federal.

En República Dominicana, la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social, contempla la creación de Estancias Infantiles, espacios destinados al cuidado de menores entre 45 días y 5 años. Articulada para beneficiar a las madres trabajadoras, su desarrollo y la Resolución 211-03 han limitado el acceso a las Estancias desde 2009 a las mujeres trabajadoras afiliadas al régimen contributivo con máximo dos salarios mínimos cotizables, lo que excluye a aquellas afiliadas al régimen subsidiado y al régimen contributivo subsidiado, que en un principio tenían derecho a ellas; además, no pueden acceder al servicio quienes están buscando empleo.

Con la aprobación del Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 “El Salvador: Productivo, Educado y Seguro”, el Estado salvadoreño reconoce la carga del trabajo doméstico y de cuidados como una de las situaciones que dificulta el acceso al trabajo digno, especialmente entre las mujeres, situación que quedó visibilizada en 2011 con la aprobación de la Ley de igualdad, equidad y erradicación de la discriminación contra las mujeres, artículo 27. Para

hacer frente a todo ello, está elaborando un documento base para la elaboración de su política de cuidados basada en la corresponsabilidad de mujeres y hombres, además de Estado y sociedad³⁶.

Aunque CEPAL destaca la experiencia de países como El Salvador que están iniciando esfuerzos para establecer y diseñar políticas de cuidado que consideren centralmente la **corresponsabilidad** social de los cuidados, en estos casos **la familiarización de los mismos es persistente, estratificada y cimienta cadenas de desigualdad**. En la mayor parte de los países estudiados existen desafíos en el diseño e implementación de políticas integradas de cuidados que respondan a los derechos y las necesidades de las personas que requieren y proveen cuidados, vinculados tanto a la coordinación interinstitucional como a componentes de los sistemas de protección social.

En términos institucionales, la activa participación de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer en la institucionalidad encargada de la coordinación de las políticas de cuidado o del diseño e implementación de políticas integradas en esta materia, es esencial en su rol de garantes de la transversalización de un enfoque de igualdad de género en estas políticas. La capacidad para que los MAM puedan participar con voz y voto en entidades colegiadas diseñadas para la implementación de estas políticas resulta fundamental.

6.4.5. Prestaciones familiares como transferencias condicionadas dentro de los sistemas de Seguridad Social. El caso de la Ayuda Universal por Hijo de Argentina y el de las prestaciones familiares de Uruguay

Las prestaciones familiares se integran en los sistemas de Seguridad Social con el objetivo de contribuir a las cargas familiares que los hijos y las hijas comportan. Sin embargo, en los últimos años,

³⁶ Según el documento país de El Salvador, presentado de forma oficial a la Conferencia Regional de Montevideo, a la fecha de octubre de 2016 se ha realizado un diagnóstico del estado de los cuidados en el país y una matriz de las acciones sobre la provisión de cuidados disponibles, con la asistencia técnica de la Dirección de asuntos de género de CEPAL y GIZ. El documento base de la política está en proceso de elaboración con apoyo del DAG, CEPAL y la OIT, y aunque ha habido procesos de consulta aún resta realizar un costeo y presupuesto para las posibles acciones que se establecerán acorde a las líneas estratégicas. En el documento el Cuidado se define como una precondition para el desarrollo social, económico y el ejercicio de derechos de la ciudadanía, yendo más allá de la provisión de servicios al promover la corresponsabilidad y el reconocimiento de derechos sociales y económicos de las personas cuidadoras. Los ámbitos bases son: 1) Sensibilización sobre la responsabilidad compartida de los cuidados, 2) La expansión de licencias y permisos para garantizar a mujeres y hombres derechos laborales justos, 3) La ampliación de los servicios comunitarios de cuidado y en las instituciones y empresas y 3) El abordaje del cuidado dependencia y atención, según corresponda.

dentro de programas de lucha contra la pobreza, se han extendido en muchos de los países estudiados, en la mayoría de los casos a través de formas “asistenciales”, enfocadas primordialmente a la lucha contra la pobreza infantil.

Aunque entre 10 y 20 países latinoamericanos tienen en marcha estos Programas de Transferencia Condicionada con una cobertura casi universal por lo que se refiere a la población en extrema pobreza, en los casos de Brasil (“Bolsa Familia”, 57,8 millones), Colombia (“Familias en Acción”, 9,5 millones) y México (“Oportunidades”, 32,3 millones), su extensión y cobertura debe considerarse a la luz de políticas de bienestar para la ciudadanía que superan el asistencialismo transitorio y focalizado en sectores más empobrecidos (Barba y Valencia, 2016). Sucede lo mismo en Brasil, con el Programa “Benefício de Prestações Continuadas”, o Jefes y Jefas de Hogares Desocupados y Familias por la Inclusión Social (Argentina), Plan de Equidad (Uruguay) y el “Red Solidaria” (El Salvador). Por ello cabe destacar los casos de la Asignación Universal por Hijo de Argentina y la Asignación Familiar que otorga Uruguay a los hogares vulnerables con menores a cargo, se observa un alto grado de institucionalidad y su integración dentro de los sistemas de Seguridad Social.

En general, las prestaciones son transferencias condicionadas de rentas (PTC) que permiten que las familias de bajos recursos con menores a cargo accedan a unas rentas mínimas. La condicionalidad se expresa en el aseguramiento de la escolarización de los niños y las niñas y su atención sanitaria a través de controles y seguimientos médicos. Las rentas las perciben preferentemente las madres, y las mantienen en tanto que puedan acreditar la escolarización y atención sanitaria regulares de sus hijos e hijas.

Los estudios existentes destacan que el impacto que estos programas tienen sobre la población está relacionado con la institucionalización y las formas de financiación que poseen. La mayor institucionalización de programas de transferencia condicionada les otorga un status de permanencia que les permite ser menos dependientes de los cambios de orientación políticas de los distintos gobiernos. Así, cuanto más específico sea el marco legal y las instituciones encargadas de implementar los programas, mayor será su continuidad y la protección de derechos humanos de las poblaciones de rentas más bajas. A su vez, las formas de financiación

aseguran la sostenibilidad de las ayudas sociales si son obtenidas de las rentas e inversiones nacionales y no están vinculadas a aportaciones fluctuantes como sucede en aquellos países que han puesto en marcha programas similares en base a recursos de la cooperación (Cecchini y Madariaga, 2011; Barba y Valencia, 2016).

Tomando como ejemplo la Asignación Universal por Hijo de Argentina y la Asignación Familiar que otorga Uruguay a los hogares vulnerables con menores a cargo, se puede apreciar que en ambos casos el grado de institucionalidad es elevado. En el caso argentino, el responsable del programa y ejecución de la Asignación Universal por Hijo es la Administración Nacional de la Seguridad Social. Igualmente, las asignaciones familiares uruguayas dependen directamente del Ministerio de Desarrollo Social, quien a su vez las ejecuta. En ambos casos estas prestaciones están financiadas a través de partidas presupuestarias estatales, aunque en Argentina se contempla una financiación más amplia, añadiéndose rentas provenientes de inversiones, multas y recargos, u otras fuentes de recaudación.

Los aspectos que diferencian ambos programas se centran en la población beneficiaria, estableciendo condiciones para acceder a las prestaciones. La Prestación Universal por Hijo argentina se destina a grupos familiares con menores a cargo que estén desocupados, trabajen en la economía informal o pertenezcan al Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares. Las Asignaciones Familiares uruguayas se centran en los hogares con mayores carencias.

En ambos casos, la principal beneficiaria y garante de la condicionalidad requerida para gestionar la ayuda destinada a niños, niñas y adolescentes del hogar, es la mujer y el mantenimiento de la prestación depende de la permanencia de éstos en el sistema educativo y de la asistencia a controles médicos regulares. Como se puede apreciar, los requisitos que deben cumplir los hogares para solicitar la ayuda tienen su base en las características económicas, lo que supone que ambos programas representan la ampliación de la protección social a grupos anteriormente excluidos, junto a la sostenibilidad financiera y en el tiempo. Cabe pensar que estas dos ayudas económicas, sin perjuicio de su indiscutible valor en cuanto a la erradicación de la pobreza extrema, benefician a las mujeres con menores a cargo puesto que ellas ocupan la mayoría de los empleos informales y el trabajo doméstico re-

munerado, están en mayor porcentaje desempleadas, perciben menos ingresos por su desempeño laboral y siguen siendo las responsables de los menores. Sin embargo, los estudios no son concluyentes, cabe pensar también lo contrario, es posible que desincentiven el empleo de estas mujeres, incluso que una deficiente información pueda llevarlas a pensar que las ayudas son incompatibles con sus trabajos domésticos formalizados.

Lo cierto es que la naturaleza de estos programas altamente feminizados no los transforma ni en políticas para las mujeres, ni en intervenciones sensibles a sus intereses per se. Y quizás deben ser entendidos más como un punto de partida que como un punto de llegada en la dirección de extender la cobertura de los sistemas de protección social (Rodríguez, 2011). Se trata de una cuestión que requiere un mayor recorrido en el tiempo para que puedan apreciarse de manera empírica sus consecuencias.

6.5. El momento de las pensiones. Las medidas compensadoras

Como ya se ha dicho, las desigualdades en el acceso de las mujeres al mercado de trabajo se trasladan a la Seguridad Social, particularmente en sus niveles contributivos, en tanto que estos están concebidos y financiados sobre la premisa del trabajo remunerado. Las medidas para la igualdad en el momento de las pensiones de las mujeres se articulan entonces en torno al establecimiento de elementos compensadores de las consecuencias de desventaja que el vínculo entre trabajo remunerado y Seguridad Social comporta, tratando de paliar la menor densidad y cuantía de las cotizaciones que generan pensiones más reducidas.

De los distintos aspectos estudiados, se abordan a continuación aquellos más significativos o que suscitan mayor interés, pese a que algunos de ellos plantean discusiones que no están cerradas. En este sentido, nos vamos a referir a continuación a las edades diferenciadas entre mujeres y hombres para el acceso a las pensiones de vejez; a los distintos instrumentos observados para compensar y reparar las desigualdades generadas como consecuencia de la brecha de género en el mercado de trabajo; y a las pensiones reducidas como instrumento facilitador para el acceso a las pensiones de las mujeres.

Antes de entrar en dichos puntos, conviene resaltar la potencial trascendencia de los mecanis-

mos de revalorización de las pensiones mínimas, ya que, aunque se conciban como una medida neutra, pueden adquirir una dimensión de género cuando el principal colectivo receptor de aquellas pensiones son las mujeres. Así sucede, por ejemplo, en los países en los que se garantiza el mantenimiento del nivel de supervivencia a las pensiones vinculando su umbral mínimo a la misma cuantía que los salarios mínimos nacionales. Igualmente se puede considerar como medida con sensibilidad de género la experiencia identificada en Perú en dos momentos distintos, en los que se incrementó el monto mínimo de las pensiones de viudedad en una cuantía diferenciada y superior al resto de pensiones mínimas. El primero fue en 2002, (Resolución ONP N° 001-2002) y el segundo 12 años más tarde, cuando el Decreto de Urgencia N° 002-2014 señalaba que el particular incremento de la pensión mínima de viudedad no afectaba al monto de las pensiones de orfandad generadas por el mismo causante.

6.5.1. Las edades diferenciadas en las pensiones de vejez

Parece bastante extendida en América Latina la afirmación de la necesidad de igualar las edades de jubilación entre mujeres y hombres como requisito para el acceso a las pensiones de vejez. Se afirma así que igualar las edades con las de los hombres permitirá a las mujeres construir carreras de cotizaciones más largas y, por consiguiente, acceder a mejores pensiones, mucho más si trata de sistemas con pilares de capitalización individual para la protección por vejez, puros o mixtos.

Esta afirmación la propician muchas instancias internacionales. Sin embargo, cuando se consultan estudios planteados desde la perspectiva de género, se puede observar que esta afirmación no es unánimemente compartida. Incluso se observa que algunos países utilizan estrategias de edades diferenciadas en el acceso a las pensiones de vejez como instrumentos de compensación de las desigualdades de las mujeres para facilitar su acceso a las pensiones, es decir, como medidas compensadoras.

Concretamente, en Costa Rica la edad pensable está establecida en 65 años, con una exigencia de 300 cotizaciones (25 años cotizados). Sin embargo, es posible la jubilación con pensión completa en edades inferiores cuando se acreditan cotizaciones superiores según un baremo dife-

renciado entre mujeres y hombres que favorece a éstas, puesto que les exige un número menor de cotizaciones para las mismas edades.

Lo cierto es que, a la hora de abordar este tema, la igualdad de las edades juega en dos terrenos. Por un lado, es una herramienta favorable o incluso necesaria para la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones y, de otro, puede impactar sobre las mujeres de manera negativa. Ambos objetivos tienen que ser compatibles, para lo que se requiere de medidas graduales y compensatorias que puedan paliar los aspectos negativos que la igualdad de las edades comporta cuando se implanta.

Buena parte de los países estudiados cuenta con edades iguales de acceso a la jubilación, aunque su predominio no se encuentra alejado del número de países que mantienen edades jubilatorias diferenciadas entre hombres y mujeres. Entre los que fijan la misma edad para la obtención de la pensión, la mayoría suelen establecerla en los 60 años. Otros determinan que la edad ordinaria es a los 65 años y algunos incluso en una edad más elevada³⁷. Un caso particular es el de la pensión solidaria de Bolivia, a la que se accede con 58 años cumplidos cuando se reúnen 120 aportes mensuales.

Edad y exigencia de cotizaciones previas

Efectivamente, para la obtención de la pensión de jubilación no solo se requiere haber cumplido la edad legalmente establecida, sino que, como regla general, se exige simultáneamente haber cotizado durante un período mínimo de tiempo. Así, en el supuesto de la pensión solidaria de Bolivia la densidad de cotizaciones a cumplir solo es de 10 años, pero lo habitual en los países estudiados es la fijación de un período de carencia mayor. En varios casos la densidad de cotizaciones está en torno a los 15 años, en otros a los 25 años y en bastantes países se exige un mínimo de 30 cotizados para causar derecho a la pensión. La obligación de contar con estas densidades de cotización para acceder a la pensión de jubilación es más difícil para las mujeres en general, para las trabajadoras del hogar y para mujeres y hombres situados en el sector informal (Marco, 2016).

La exigencia de haber cubierto un período de contribuciones previas también se halla presente en el diseño de las pensiones de los países que establecen una edad de jubilación diferenciada entre hombres y mujeres. Aunque los tramos varían de un país a otro, en todos ellos la distancia entre ambas edades es constante: las mujeres pueden jubilarse 5 años antes que los hombres. Varios países fijan los umbrales de edad a los 57 años en las jubilaciones femeninas y 62 en las masculinas, pero en el resto predomina la determinación de los 60 años de edad para las mujeres y 65 años de edad para los hombres. Chile es uno de estos últimos países, en el que se considera que la diferencia en la edad de jubilación se debe a que, aun cuando la esperanza de vida de las mujeres es mayor, su expectativa de vida libre de discapacidad es menor (Comisión de Pensiones, 2015: 121).

Jubilación en función de la carrera de contribuciones

No todos los supuestos de jubilación responden al esquema del requerimiento simultáneo de edad y período de carencia, ya que se identifican experiencias en las que es factible el acceso a la pensión de jubilación con independencia de la edad. En estos casos, la condicionalidad está en función de las aportaciones que haya realizado la persona a lo largo de su carrera profesional. En algún caso se obtiene la pensión cuando se ha alcanzado el número de 480 imposiciones mensuales, que son equivalentes a 40 años de cotización³⁸, pero lo más corriente en los sistemas de capitalización es que el acceso a la jubilación sea viable cuando la pensión resultante no es inferior a un determinado porcentaje de un salario de referencia³⁹.

Brasil ha figurado como modelo paradigmático de esta doble vía de entrada en la jubilación. Durante años ha mantenido la posibilidad, siempre que se acreditaran al menos 180 meses efectivamente trabajados, de jubilarse por edad a los 65 años los hombres y 60 las mujeres, o por tiempo de contribución, desde el momento en que los hombres demostraran 35 años de aportaciones o 30 años de aportaciones las mujeres. En esta Regla 30/35 no hay edad mínima, como tampoco en la Regla 85/95

³⁷ Portugal y España.

³⁸ El Salvador.

³⁹ Colombia, El Salvador, República Dominicana (aunque sí se exige tener, al menos, 55 años de edad) y Chile.

progresiva, en la que se suman la edad de la persona y su tiempo de contribución, de manera que queda abierta la vía a la jubilación cuando el resultado de la suma sea 85 años para las mujeres y 95 años para los hombres. Ambas reglas benefician a las mujeres, en particular la progresiva. Sin embargo, este esquema jubilatorio puede estar abocado a la desaparición con la aprobación de la Reforma Previsional contenida en la Propuesta de Enmienda Constitucional n° 287 de 2016. A partir de su entrada en vigor, se establecerá una edad mínima de 65 años para hombres y mujeres, con un tiempo mínimo de 25 años de contribución.

Edades anticipadas

Junto a la edad ordinaria de jubilación, en ocasiones se presentan edades anticipadas de acceso a la pensión cuando la persona acredita una larga carrera de contribuciones que supera las aportaciones mínimas exigidas. Algunos países rebajan en 5 años la edad ordinaria cuando se ha cotizado más de 30 años⁴⁰. Salvo alguna excepción en la que la rebaja es proporcional a la diferente edad ordinaria de hombres y mujeres⁴¹, lo más habitual es la fijación de una única edad para ambos sexos⁴². Por más que se rebaje la edad, si se exigen carreras de cotizaciones de 40 años⁴³, la igualdad formal está perjudicando a las mujeres desde un punto de vista material.

Por este motivo, se podrían considerar positivos los mecanismos de compensación identificados que, a igual edad de jubilación anticipada, reducen el tiempo de cotización requerido a las mujeres a la mitad del necesario para los hombres⁴⁴.

6.5.2. Las pensiones reducidas

Variedad de medidas

En los últimos años varios países han incluido en sus pilares contributivos de pensiones distintas fórmulas para que las personas que no alcanzaron

los requisitos de cotización establecidos, puedan acceder a pensiones reducidas y proporcionales a los períodos de cotización que puedan acreditar. Se trata de fórmulas que cuentan con financiación estatal que subsidia parcialmente esas pensiones, poniendo en juego los toques mínimos del sistema. Los niveles de proporcionalidad entre lo cotizado y las pensiones resultantes se plantean de manera diferente. Lo mismo sucede en cuanto a los requisitos y, en algunos casos, los más novedosos, se articulan incluso como moratorias, a través de las cuales, las cuantías correspondientes a las cotizaciones faltantes se descuentan de la cuantía de la pensión hasta completarlas. Todas estas fórmulas, neutras en la mayoría de los casos a la perspectiva de género, han beneficiado a las mujeres. De los estudios existentes en algunos países se desprende que son en su mayoría éstas las que han accedido a las mismas.

Varios países presentan este tipo de fórmulas. En este caso a través de un Bono complementario que se incorpora a su cuenta de capitalización individual cuando se agota el capital constituido para la pensión, siempre que hayan accedido a la misma bajo el Régimen de Pensión Mínima.

Para solventar el impedimento de las personas que alcanzan la edad de jubilación sin haber cubierto el período mínimo de aportaciones legalmente exigido, a veces se recurre a otras medidas, como la de permitir compensar la falta de años de servicio con el exceso de edad, computando, como en Argentina, la proporción de dos años de edad excedentes por uno de servicios faltantes⁴⁵. Pero es más corriente que la ampliación de la protección social se articule a través de pensiones por edad avanzada⁴⁶. En esta modalidad, la edad de acceso que se fija es superior a la edad ordinaria de jubilación e idéntica para hombres y mujeres. Además, se rebaja la exigencia de los años de servicio que deben reunirse para poder ser beneficiario o beneficiaria. Esta rebaja puede ser constante o bien variable en función de la edad de la persona. En esta segunda modalidad se encuentra la jubilación por edad avanzada de Uruguay, en la que el número de

⁴⁰ Paraguay, donde la edad anticipada de jubilación queda en 55 años.

⁴¹ Argentina: 55 años las mujeres, 60 los hombres, con más de 30 años de contribución.

⁴² España, a los 65 años de edad, con un período de carencia de 38 años y medio.

⁴³ Portugal, que se podrá acceder al régimen de flexibilización de la jubilación a partir de los 60 años.

⁴⁴ Es, en Nicaragua, la jubilación de los maestros y maestras.

⁴⁵ Así ocurre en la prestación básica universal de Argentina (art. 19 Ley 24.241).

⁴⁶ También en Argentina, en Ecuador, en República Dominicana y en Uruguay.

años de contribución requeridos disminuye a medida que aumenta la edad en que se produce la jubilación, desde los 25 años de servicios exigidos a la edad de 65 años, hasta los 15 años de servicio que se deben acreditar cuando se jubile a los 70 años.

Elementos de flexibilización

Para moderar los efectos de las interrupciones u otras vicisitudes que haya sufrido la persona a lo largo de su carrera profesional, el propio diseño legal de las pensiones puede introducir medidas de flexibilización. Una de ellas es la que faculta, a la hora de determinar el sueldo o base sobre la que se regulará la pensión, a la persona beneficiaria para que elija entre dos criterios: el promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas de los últimos 10 años de servicio o el promedio de los 20 años de mejores asignaciones computables actualizadas por servicios registrados⁴⁷. Aunque esta medida sea común a hombres y mujeres, la valoración general es que, en mayor grado, favorece a las mujeres, al tener más dificultades en el acceso y mantenimiento en el trabajo formal (Santos, 2016. Marco, 2016. Amarante *et al.*, 2016).

Sin embargo, no se puede afirmar que ese tipo de mecanismo sea de aplicación habitual en el cálculo de las pensiones. Cuando no se alcanza el período de carencia de la pensión ordinaria, se ha visto la posibilidad de permitir el acceso a la pensión reducida en proporción a las cotizaciones efectuadas, siempre que se cubran un número previo de cuotas y que la cuantía resultante no sea inferior a la pensión mínima⁴⁸. Se ha identificado que lo más frecuente, como elemento de solidaridad, es instituir unos valores mínimos a las pensiones, de modo que las que resulten por debajo de esa cuantía se complementen hasta dicho valor.

En algunos casos, la financiación de las pensiones proporcionales reducidas corre a cargo de un Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones⁴⁹. En otros, son las pensiones mínimas las que se financian a través de un Fondo de Solidaridad Social,

que se sufraga exclusivamente con la aportación solidaria de empleadores y empleadoras⁵⁰. O, también, a través de un Fondo de Solidaridad Pensional que, además de aportes de los presupuestos públicos, se financia con un carácter progresivo por medio de una cotización adicional sobre el salario de los afiliados con bases de cotización más elevadas⁵¹. Estas medidas, aunque son de diseño neutro con respecto al género, operan en favor de las mujeres, moderando la diferencia que tiene la cuantía y densidad de sus cotizaciones en comparación con los la de los hombres.

Otra experiencia localizada en los países estudiados, es el acceso de las personas con pensiones contributivas de monto reducido a instrumentos generales, como el Complemento Solidario⁵², que están destinados a fortalecer la capacidad económica de las personas mayores con bajos recursos. Estos aportes mensuales suelen estar vinculados al nivel de renta de las personas jubiladas y de núcleo familiar. Por esta razón, su naturaleza es muy cercana a los mecanismos no contributivos, como la pensión social de vejez⁵³, a la los que pueden recurrir las personas que han aportado cotizaciones mientras trabajaban, pero sin que totalicen el mínimo exigido para la pensión ordinaria, y que no disponen en su país de la alternativa de las pensiones reducidas.

Transferencias de rentas

Aunque las transferencias de rentas no contributivas no forman parte del objeto central de este estudio, en Chile se ha detectado que la pensión básica solidaria, unida al aporte previsional solidario —que consiste en una cuantía adicional para las personas que reciben pensiones contributivas con montos inferiores a los niveles establecidos legalmente—, han supuesto una cierta redistribución de ingresos, especialmente en los segmentos de mujeres con menor nivel educativo, menores ingresos y con hijos e hijas (Comisión de Pensiones, 2015).

Se valoran positivamente los programas que permiten, a las personas que se acogen a ellos,

⁴⁷ Es el sueldo básico jubilatorio de la jubilación común en Uruguay.

⁴⁸ En el caso de la pensión reducida de Costa Rica. También hay pensiones reducidas en Cuba (pensiones extraordinarias) y Nicaragua.

⁴⁹ Como en Paraguay.

⁵⁰ República Dominicana.

⁵¹ Colombia.

⁵² Portugal.

⁵³ Por ejemplo, Portugal.

regularizar su situación respecto de los aportes que adeuden a la Seguridad Social, solicitando como deuda exigible los años necesarios que les falten para cumplir con los requisitos de acceso a la pensión. Este régimen de moratoria ha sido aplicado con éxito en Argentina, donde miles de personas han podido beneficiarse de esta medida, de las que la mayor proporción son mujeres (Pautasi *et al.*, 2011). En 1995 se estableció un régimen de regularización voluntaria de la deuda, que está todavía vigente, y que va dirigido a trabajadores y trabajadoras independientes, tanto si están inscritos como no. En 2014 se implementó un nuevo Plan de Inclusión Previsional que iba destinado a todas aquellas personas que se encontraran en edad jubilatoria y que no pudieran acceder a una prestación previsional, abarcando a los trabajadores y trabajadoras autónomas y a monotributistas que, por su situación patrimonial o socioeconómica, no pudieran acceder a otros regímenes de regularización vigentes. Esta nueva moratoria, que complementaba a la de 1995, nació para un plazo de dos años —por lo que su vigencia finalizó en septiembre de 2016— y se enfocaba en las personas con mayor nivel de vulnerabilidad social. Una de sus ventajas es que los derechohabientes previsionales de las personas fallecidas también podían acogerse al régimen, por lo que supone una oportunidad para muchas mujeres de mejorar sus prestaciones a través de esta regularización. Otro beneficio consiste en que lo adeudado se puede ir pagando en cuotas.

En mayo de 2016, la Ley 27.260, que crea la Pensión Universal en Argentina, contiene una nueva moratoria que da la oportunidad de regularizar cuotas previsionales no pagadas a las mujeres que cumplan entre 60 y 64 años antes de julio de 2019. También contempla una moratoria para los hombres, pero de distinto alcance y menor duración.

Con todas estas medidas, se abre el acceso a la pensión de jubilación —además de los otros beneficios previsionales que les corresponden— a personas que, por haber ejercido su actividad en el ámbito informal o bien por no haber ingresado las cotizaciones sociales, se hubieran quedado fuera de ella. La Moratoria ha supuesto la incorporación de más de dos millones de personas al sistema previsional. En 2009 las jubilaciones por Moratoria representaban un 41% del total de jubilaciones y pensiones otorgadas, siendo el aumento más importante entre las mujeres (Amarante *et al.*, 2016: 20).

No puede obviarse que este tipo de programas, concebidos como medidas de emergencia, levantan dudas con respecto a su viabilidad en el largo plazo. No obstante, debe subrayarse su marcado componente solidario, pues con el abono de la primera cuota se accede a la moratoria, y el importe de las siguientes cuotas se puede ir descontando del haber jubilatorio, hasta la cancelación total de la deuda.

6.5.3. La compensación de los periodos cotizados en pensiones de vejez

Esquema de la variedad de fórmulas

Con el fin de compensar las réplicas de las brechas de género en las pensiones que se producen para las mujeres en los mercados de trabajo, varios países han introducido distintos instrumentos que permiten compensar sus carreras de cotización más cortas y menos densas, vinculando esos instrumentos compensatorios con el nacimiento y en algunos casos, también con la adopción, de los hijos y las hijas. Las fórmulas empleadas son básicamente tres: cotizaciones ficticias, bonos por nacimiento de hijos, o complementos a las pensiones. Los dos primeros actúan añadiendo cotizaciones en el momento del cálculo para el reconocimiento de la pensión, mientras que el último se incorpora a la pensión una vez calculada. De entre los países que incorporan estas fórmulas pueden señalarse Chile, España o Uruguay.

El enfoque con el que se plantean estas medidas tampoco es una cuestión menor ni exenta de debate. Pueden adoptar un enfoque neutro o pueden configurarse directamente como beneficios a los que solo pueden acceder las mujeres, en cuyo caso tienen que estar directamente vinculados con elementos diferenciadores atribuidos a las mismas, consistentemente vinculados a los factores que determinan la discriminación indirecta que padecen, debido a la desigual carga de trabajo reproductivo que asumen.

Costa Rica se aparta de la pauta observada y presenta fórmulas de compensación mediante instrumentos diferentes. Unos neutros pero que tienen efectos importantes sobre las mujeres y, otros directamente enfocados a las mismas. En cuanto a éstos últimos, la regulación del retiro anticipado incorpora porcentajes de descuento para el cálculo de la pensión resultante conforme a la tabla establecida que

resulta menos penalizadora para las mujeres que para los hombres.

Como instrumento neutro, el primer pilar del sistema (pensiones en sistema de reparto/capitalización colectiva) contiene un conjunto de medidas que tienden a compensar las desigualdades en las cotizaciones mediante fórmulas escalonadas, inversamente proporcionales a la cuantía de la cotización. La pensión que proviene de este pilar se obtiene de la suma del importe de la pensión básica más otro importe adicional. El primero se calcula conforme a los periodos cotizados exigidos y el segundo en función del exceso de los mismos. Para el cálculo de la pensión básica se aplican porcentajes a las bases de cotización de manera escalonada, conforme a varios niveles de importes predefinidos. Cuanto mayores son esos importes, menor es el porcentaje aplicable. Todas estas fórmulas fueron introducidas en las reformas paramétricas que Costa Rica llevó a cabo en 2005. Sin embargo, en el pilar de capitalización individual que se introdujo en el año 2000, el sistema opera en contra de las mujeres, en tanto que la renta final se calcula en relación con las tablas diferenciadas de tasas de supervivencia, más elevadas para las mujeres y que, a su vez, cuentan con menos cotizaciones.

La mayor parte de los países estudiados no muestran medidas compensatorias del tiempo que las mujeres han dedicado al trabajo reproductivo y al cuidado familiar. De ahí que los debates sobre el aumento de la edad de jubilación de las mujeres para su equiparación con la de los hombres generan inquietud entre las organizaciones de mujeres de los países en los que la única medida compensadora⁵⁴ es, precisamente, la edad más temprana de retiro de la actividad profesional para las mujeres.

Pero aun cuando se mantenga la distancia de 5 años en las respectivas edades de jubilación, un sistema previsional⁵⁵ que calcula la pensión sobre las aportaciones realizadas a lo largo de toda la vida laboral, utilizando tablas de mortalidad diferenciadas, acentúa la inequidad de género (Mesa Lago, 2011). Otros países que aplican un factor previsional para el cálculo de las pensiones, por lo que se considera la edad, la expectativa de vida y el tiempo de

cotización del asegurado que va a jubilarse, han introducido elementos de compensación del género a pesar de emplear tablas de mortalidad para el total de la población y unisex. Es el caso de Brasil que, para aportar un mayor equilibrio, se ha venido añadiendo 5 años al tiempo de contribución de la persona asegurada cuando se trate de mujer. Sin embargo, la reforma previsional contemplada en la propuesta de enmienda constitucional n.º 287/2016 prohíbe el cómputo de contribuciones ficticias.

Otra vía de compensación a la mujer por su dedicación a la maternidad actúa directamente sobre la edad de jubilación. Así, las aseguradas que cumplen con la carencia exigida, pueden solicitar la disminución de un año en la edad de acceso a la pensión por cada hijo nacido vivo, hasta un máximo de 3 años⁵⁶.

Cotizaciones ficticias

Siguiendo con el esquema de las tres fórmulas básicas de compensación que se diseñan en los distintos países, la más observada es la del reconocimiento de cotizaciones ficticias. En Bolivia para el cálculo del monto de la pensión de las mujeres, se adicionan 12 meses por cada hijo nacido vivo, hasta un máximo de 36 períodos⁵⁷. En Uruguay también tienen derecho las mujeres a computar un año adicional de servicios por cada hijo o hija nacido vivo o que hayan adoptado siendo menor o con discapacidad. El máximo total es de 5 años. Gracias a esta bonificación, muchas mujeres se han podido jubilar, al poder acceder a la pensión que, de otra forma, no habrían alcanzado (Santos, 2016).

En España hay cuatro instituciones jurídicas distintas por las que determinadas situaciones relacionadas con la maternidad o los cuidados familiares son bonificadas como tiempo cotizado a efectos de concretas prestaciones de la Seguridad Social. La primera de ellas es la consideración como cotización efectiva del período por maternidad o paternidad subsistente a la fecha de extinción del contrato o que se inicie mientras la madre o el padre estén percibiendo subsidio de desempleo. La segunda consiste en el reconocimiento a las trabajadoras

⁵⁴ Colombia.

⁵⁵ El Salvador.

⁵⁶ Bolivia.

⁵⁷ Este cálculo ficticio y la disminución de un año de la edad de jubilación son excluyentes

de un mínimo de 112 días por cada parto de hijo o hija. Solo se aplica a efectos de pensión contributiva de jubilación o de incapacidad permanente y con la condición de que, en el momento del parto, la trabajadora no hubiera accedido a la prestación por maternidad. En realidad, es indiferente que el trabajo real de la mujer hubiera sido muy anterior o muy posterior al momento del parto, lo importante es que, si no disfrutó de la totalidad del permiso de maternidad (tiempo durante el que se mantiene la obligación de cotizar), cuando la trabajadora vaya a jubilarse, puede solicitar el reconocimiento de la bonificación de este período de días.

La tercera medida supone unos beneficios por cuidado de hijos o de menores y están reconocidos a cualquiera de los dos progenitores, por lo que no es una medida exclusiva de las mujeres. Sin embargo, en caso de controversia entre ellos, la ley dispone que se otorgará el derecho a la madre. Por tanto, se aplica a aquellas mujeres u hombres que hubieran interrumpido la cotización a causa de la extinción de la relación laboral o de la finalización del cobro de prestaciones por desempleo, cuando tales circunstancias se produjeran entre los nueve meses anteriores al nacimiento (o los tres meses anteriores a la adopción o acogimiento permanente de un menor), y la finalización del sexto año posterior a dicha situación. El beneficio consiste en que se computará como período cotizado a todos los efectos para todas las prestaciones de la seguridad social salvo la de desempleo. La duración de esta cotización ficticia es, como máximo, de 270 días por hijo, sin que en ningún caso pueda ser superior a la interrupción real de la cotización.

La cuarta se dirige a compensar directamente los efectos en las carreras de cotización de las trabajadoras y trabajadores causados por el tiempo dedicado al cuidado de hijos e hijas u otros familiares. Es un derecho individual de las personas trabajadoras, hombres o mujeres, del que están excluidos, sin embargo, los trabajadores y trabajadoras independientes. Consiste en considerar como período de cotización efectiva a efectos de determinadas prestaciones de la Seguridad Social a estos supuestos:

- a) hasta tres años de las excedencias que disfruten los trabajadores y trabajadoras en razón del cuidado de cada hijo o menor.
- b) el primer año del período de excedencia que disfruten por cuidado de otros familiares que

no puedan valerse por sí mismos y no desempeñen una actividad retribuida.

- c) cuando el trabajador o trabajadora haya reducido su jornada por cuidado de menor de 12 años, las cotizaciones efectuadas se computarán incrementadas hasta el 100% de la cuantía que hubiera correspondido si se hubiera mantenido trabajando a jornada completa. La bonificación de cotizaciones se prolonga por los dos primeros años de reducción de la jornada. Si se reduce la jornada para el cuidado de personas con discapacidad mayores de 12 años o familiares hasta el segundo grado, dicho incremento estará referido exclusivamente al primer año.
- d) cuando se haya reducido la de jornada por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, las cotizaciones realizadas durante los períodos en que se reduce la jornada se computarán incrementadas hasta el 100% de la cuantía que hubiera correspondido si se hubiera mantenido sin dicha reducción la jornada de trabajo.

Bonos

Otra fórmula de compensación son los bonos. En Chile, se introdujo en 2008 el Bono por Hijo, que es un reconocimiento a las mujeres por el hecho de que muchas de ellas abandonan el trabajo remunerado debido a la maternidad y para atender a la crianza de los hijos e hijas. Es un aporte en dinero equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos vigentes al mes en que nació el hijo o hija, que no se paga al momento del nacimiento, sino que se deposita en la cuenta de capitalización de la mujer y se hará efectivo al mes siguiente en que ella cumpla los 65 años de edad. Es importante destacar que el bono es un beneficio que incrementa el monto de la pensión de la mujer, y que la edad legal de jubilación de la mujer es de 60 años de edad. En caso de hijos adoptados, el beneficio se generará tanto para la madre biológica como para la madre adoptiva. El bono incrementa el monto de la pensión de jubilación, por lo que es una medida que compensa tanto el trabajo reproductivo como, en cierta forma, la mayor expectativa de vida que tienen las mujeres, y que se ven afectadas por la aplicación de tablas de mortalidad diferencias por sexo.

Complementos a la pensión

La tercera fórmula compensadora son los complementos a la pensión, una vez calculada. En España, a partir del 1 de enero de 2016 se aplica el “complemento por maternidad en las pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social”. Este complemento de la pensión es reconocido a las mujeres que hayan tenido hijos e hijas biológicos o adoptados, y está motivado por la aportación demográfica de la mujer a la Seguridad Social. Se concede solo a las beneficiarias de pensiones contributivas de jubilación, viudedad o incapacidad permanente, incluidas las trabajadoras independientes.

El complemento consiste en un importe equivalente al resultado de aplicar a la cuantía inicial de las citadas pensiones un porcentaje determinado, que estará en función del número de hijos e hijas nacidos o adoptados con anterioridad a la obtención de la pensión:

- a) En el caso de 2 hijos/as: 5 por ciento.
- b) En el caso de 3 hijos/as: 10 por ciento.
- c) En el caso de 4 o más hijos/as: 15 por ciento.

Conviene destacar que es un complemento contemplado exclusivamente para las mujeres, quedando excluidos los padres, aunque se hayan encargado del cuidado de los hijos. Al estar desvinculado este complemento de dichos cuidados, se corre el riesgo de que se convierta en un instrumento de perpetuación de la segregación, al servir como incentivo para el abandono de la mujer del mercado de trabajo para cuidar a los hijos (Ballester Pastor, 2016: 80).

Una última medida destacable es la compensación económica en materia previsional en caso de nulidad o divorcio en Chile. Consiste en el derecho que tienen tanto mujeres como hombres a recibir parte de los fondos previsionales capitalizados de su cónyuge, como compensación, cuando el juez determine que una de las partes sufrió menoscabo económico durante la unión matrimonial. Este traspaso no podrá exceder del 50% de los recursos acumulados durante el matrimonio en la cuenta previsional del cónyuge que debe compensar. Aunque

sea una medida de diseño neutro al género, la realidad muestra que el 96% de los traspasos benefician a las mujeres (Amarante et al., 2016).

6.5.4. Las pensiones de viudedad, el vínculo de la pareja y la concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

En las pensiones de viudedad o de sobrevivencia de cónyuges o parejas de hecho se reflejan intensamente los cambios en los modelos de familia que se han experimentado en todas las sociedades de los países estudiados y el impacto que aparece como consecuencia de la importante incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. De ahí que pueda afirmarse que se trata de una situación protegida “en crisis” (Desdentado, 2013), cuya reforma se está debatiendo en países como España y que presenta muy distintos abordajes.

Por lo que se refiere al alcance de las prestaciones, cuando éstas se encuentran en sistemas de capitalización individual, se suelen determinar en función del capital constituido en la cuenta individual de ahorro y el marco regulatorio de los derechos de herencia en los correspondientes Códigos Civiles. Sin embargo, en los sistemas de reparto total o, mixtos con un pilar básico de reparto, se encuentran formulaciones diferentes. En la mayoría de los casos se diseñan pensiones vitalicias que tienen por objeto suplir la ausencia de ingresos del miembro de la pareja fallecido o fallecida y la pensión se comparte en porcentajes variables con las y los huérfanos descendientes (porcentajes que oscilan entre el 70% y el 50%).

Sin embargo, algunos países, además de las pensiones vitalicias contemplan pensiones limitadas en su duración, en función de la edad del o de la beneficiaria, o incluso fijan indemnizaciones por importe de una o dos anualidades si se trata de personas con edades en las que pueden insertarse en los mercados de trabajo. El arco en el que se mueven esas edades va de los 30⁵⁸ a los 50 años⁵⁹.

En otro orden de cosas, la consideración de las normas de Seguridad Social respecto al vínculo que une a la pareja refleja bien esa crisis en la que se debate la prestación cuando se prioriza o no el vínculo matrimonial respecto de la convivencia esta-

⁵⁸ Colombia.

⁵⁹ Cuba, 40 años; Nicaragua, 45 años; Paraguay, 40 años; República Dominicana, 50 años.

ble mediante parejas de hecho. Esto es importante para muchas mujeres porque esa exigencia puede constituirse en causa de exclusión para el acceso a las pensiones y convertirlas en jefas de hogar en condiciones de pobreza. Salvador señala que con mucha frecuencia esta situación de pobreza está relacionada con la viudedad, el divorcio, la separación o la soltería, lo que indica que en estos casos la jefatura de hogar está asociada a la disolución de una unión o a su ausencia (Salvador, 2016).

En este sentido puede decirse que la gran mayoría de los países estudiados prioriza el vínculo matrimonial sobre las uniones de hecho, de tal manera que acreditado el vínculo del matrimonio la convivencia resulta irrelevante. No obstante, algunos países, ya sea por mandato legal o por la interpretación de sus tribunales establecen la igualdad de trato entre el matrimonio y las uniones de hecho⁶⁰.

El acceso a la pensión de viudedad en Costa Rica, además de acreditar el vínculo precisa acreditar dependencia económica del o de la causante de la pensión, si bien no plena como ha matizado la jurisprudencia. Es un caso particular que no se ha observado en términos semejantes en otros países estudiados.

Por último, llama la atención que todavía en algunos países los viudos no tengan los mismos derechos que las viudas en el acceso a la pensión de sobrevivencia⁶¹. En algunos de ellos están en marcha cambios normativos para solventarlo.

Ciertamente la situación de pobreza de las mujeres jefas de hogares monoparentales se trata de paliar a través de otras fórmulas por las que se han establecido pensiones de las que sólo ellas resultan beneficiarias, lo que pone de relieve también la crisis del modelo de pensiones para sobrevivientes en todos los países y su insuficiencia regulatoria.

7. Estudios por país

A continuación, se incorporan los estudios monográficos de cada uno de los países analizados en los términos de transversalidad que se han expuesto y mediante las categorías de estudio seleccionadas. Previamente es necesario hacer las siguientes consideraciones:

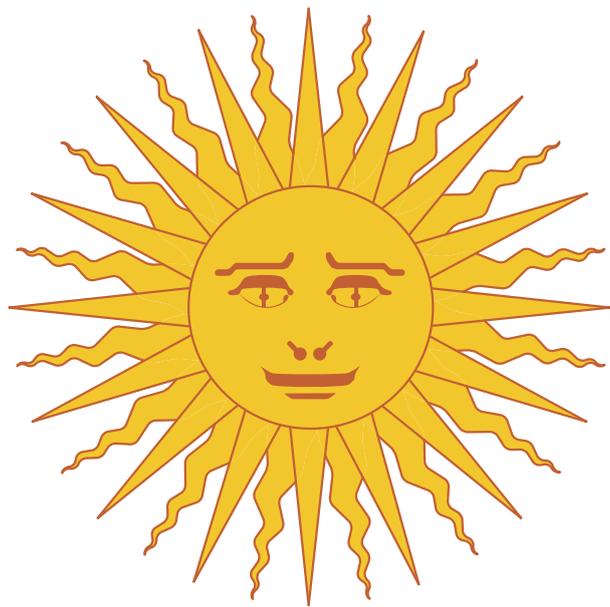
1. En un buen número de los países estudiados están abiertos procesos de reformas totales o parciales que afectan a los contenidos objeto de análisis. En este sentido se ha utilizado la información accesible **hasta diciembre de 2016**.

2. En cuanto a la accesibilidad de la información utilizada hay que decir que ésta difiere bastante en cada uno de los países estudiados. No todas las instituciones ni los organismos gestores de sus sistemas de Seguridad Social exponen con la misma transparencia las normas que los regulan y el alcance de los derechos de sus ciudadanos y ciudadanas. Tampoco en todos los países se ha podido acceder a estudios reconocidos sobre los mismos. De ahí que es posible que algunos de los aspectos que se contienen en estos análisis puedan diferir sobre la base de otras disposiciones a las que no se ha podido tener acceso. No obstante, en estos casos se ha buscado el contraste con otros estudios y en algunos de ellos se ha podido constatar la ausencia de información.

3. Por último, las pretensiones de los análisis que se acompañan no son otras que contribuir a la difusión de los distintos avances observados, mediante también distintos instrumentos que naturalmente se tratan de adaptar a las condiciones socioeconómicas de cada país y a la sostenibilidad financiera de sus sistemas de Seguridad Social y, muy en particular a la de sus regímenes contributivo.

⁶⁰ Colombia, o Perú.

⁶¹ Es el caso de Guatemala, Perú, República Dominicana o de Venezuela.



Argentina

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
 - 3.1.1. Programa de Moratoria
 - 3.1.2. Regímenes simplificados para la inclusión de pequeños trabajos independientes.
- 3.2. Trabajo doméstico remunerado
- 3.3. Aseguramiento del trabajo no remunerado
- 3.4. Trabajo rural

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en la Ley de Contrato de Trabajo y otras normas de desarrollo
 - 4.1.1. Protección de la maternidad.
 - 4.1.2. Adopción, aborto y Maternidad Down.
 - 4.1.3. Maternidad y vacaciones. Derecho a lactancia. Beneficios sociales.
 - 4.1.4. Finalización de la licencia de maternidad: opciones. Excedencia.
 - 4.1.5. Licencia de Paternidad. Tutela especial de la maternidad y refuerzo del papel de la mujer como cuidadora.
 - 4.1.6. Licencias de maternidad y paternidad en el Trabajo Agrario.
- 4.2. El diseño en las medidas de Seguridad Social
 - 4.2.1. Prestaciones familiares relacionadas con la maternidad
 - 4.2.2. El mantenimiento de la obligación de cotizar durante. Titularidad de las prestaciones.
 - 4.2.3. Asignación Universal por Hijo para Protección Social.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. Edad pensionable
- 5.2. Pensión Universal para el Adulto Mayor. Moratoria especial para las mujeres.
- 5.3. Reparación Histórica con los jubilados.
- 5.4. Índices de Actualización de haberes y de Movilidad Jubilatoria.
- 5.5. Las pensiones de viudedad, el vínculo de la pareja y la concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

Con la vuelta a la democracia la República de Argentina aprobó la CEDAW mediante la **Ley 23.179** de 8 de mayo de 1985, siendo uno de los países con mayor y más variado desarrollo en cuanto a la legislación de las violencias contra las mujeres dando cuenta de 10 leyes diferentes desde la Ley 24.417 de **Protección contra la Violencia Familiar** de 1994, que ya reconocía como grupo familiar el matrimonio o las uniones de hecho; el Decreto Nacional 2.385/93 sobre **Acoso sexual en la administración pública nacional**, que incorporó la figura del acoso sexual en el régimen jurídico básico de la función pública central; y, la Ley 25.087 de **Delitos contra la integridad sexual**, de 1999, que eliminó el concepto de mujer honesta, reconociendo distintos tipos de agresiones sexuales y las condiciones agravantes de la pena. Tras la aprobación de la Convención de Belém do Pará, mediante el Decreto Nacional 235 la **Ley 24.417 de Protección contra la violencia familiar** de 1996, se atribuye a la Dirección General de la Mujer del GCBA la competencia de asistir a las mujeres víctimas de violencia doméstica en el ámbito de la ciudad.

La **Ley de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres** en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, N° 26.485, de 2009, definió ya la violencia como toda conducta, acción u omisión, directa o indirecta, ocurrida en cualquier lugar, basada en una relación desigual de poder, definiendo cinco tipos de violencia: física, psicológica, sexual, económica y patrimonial, y simbólica. Además, estableció acciones de los tres poderes del Estado con la participación de la Corte Suprema, los jueces y las juezas y las fuerzas de seguridad. Posteriormente, en 2012, se tipificó el homicidio agravado de mujeres mediante la ley **26.791 y Decreto 2396/2012**. El desarrollo actual de la misma se contempla en el Plan **Nacional para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019** (26 de julio de 2016),

Dentro de las violencias contra las mujeres la Ley 26.364 de **Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas**, de 2008, tipificó el delito de trata de personas (arts. 145 bis y ter Código Penal) y estableció la competencia de la Justicia Federal en su investigación y persecución. La ley definió la trata de personas destacando acciones, medios y fines, e incluye diversos propósitos de explotación: sexual, laboral, extracción ilícita de órganos o tejidos humanos; además, estableció que las víctimas no son punibles por delitos que hayan cometido como resultado directo de haber sido víctimas de la trata. En 2012, la ley es modificada (Ley 26842 de 2012) para introducir los derechos que tienen las personas víctimas de trata como son: la reinserción en el sistema educativo, la capacitación laboral y ayuda en la búsqueda de empleo, la documentación necesaria para permanecer en el país o retornar al suyo, la manutención necesaria y alojamiento, así como asistencia psicológica y médica gratuita; así como los derechos a recibir capacitación laboral y ayuda en la búsqueda de empleo (art. 6.d 2012).

Respecto a la participación política, la **Ley de cupo. N° 24.012**, de 1991 es de las primeras en la región iberoamericana en establecer cuotas para aumentar la representación política de las mujeres. Se estableció que las listas deberán tener mujeres en un mínimo del 30% de las candidaturas a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas, y no se registrará ninguna lista que no cumpla estos requisitos (art. 1). Esta norma quedó inscrita en la Constitución Política del país que establece: *"la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación del régimen de partidos y el régimen electoral"* (art. 37). En La misma dirección destaca el temprano desarrollo de la Ley N° 25.674 que sanciona el denominado **Cupo Femenino Sindical**, modificando el art. 18 de la ley N° 23.551 (Ley de Asociaciones Sindicales), del 29 de noviembre de 2002. Ahora bien, la Cámara de Diputados de la Nación dio media sanción al proyecto de Reforma Electoral que establece la implementación de la paridad de género en las listas a partir de las elecciones de 2017 (20 de octubre de 2016)⁶².

⁶² Informe País, XIII Conferencia de la Mujer, CEPAL, Montevideo.



Dentro de las medidas de ampliación de los derechos civiles y políticos Argentina cuenta con una **Ley del Matrimonio igualitario**, Ley N° 26.618 y Decreto 1054/2010, que estableció que el matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos, con independencia de que los contrayentes sean del mismo o de diferente sexo (art. 172), junto a la **Ley de salud sexual integral**, N° 26150, de 2006, que legisló la necesidad de formación en salud sexual y relaciones e igualdad de trato entre mujeres y hombres. Además, la **ley de Identidad de género**, N° 26.743, 2012, permitió el cambio de nombre en los documentos oficiales y es de las pocas en el mundo que concede el cambio sin necesidad de intervención quirúrgica de reasignación de sexo para las personas transexuales, pues: toda persona podrá solicitar la rectificación registral del sexo, y el cambio de nombre de pila e imagen, cuando no coincidan con su identidad de género autopercebida (art. 3), tanto las mayores de 18 años como las menores con el consentimiento de tutores o resolución judicial (art. 5).

1.2. Transversalidad institucional

El **Consejo Nacional de las Mujeres** es el organismo rector de las políticas públicas en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres. Estas políticas se encaminan a contribuir con la superación de las diversas formas de discriminación hacia las mujeres y promover las condiciones sociales adecuadas que les garantizan el ejercicio pleno de sus derechos. Orientada por la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales, el marco normativo define que su implementación debe articularse en conjunto con toda la sociedad argentina y propiciarse desde los distintos sectores gubernamentales responsables del desarrollo de políticas públicas con perspectiva de género.

Por otro lado, en el Ministerio de Desarrollo Social, hay un **área de Mujer** dentro de Familia, una vez más vinculado con violencia, y el **Consejo Nacional de las Mujeres**. Y dentro del Ministerio de Salud de la Nación se busca promover acuerdos con la Superintendencia de Servicios de Salud a fin de incluir programas de prevención y asistencia de la violencia contra las mujeres, en los establecimientos médico-asistenciales, de la seguridad social y las entidades de medicina prepaga, los que

deberán incorporarlas en su cobertura en igualdad de condiciones con otras prestaciones (art. 10.4 g).

Encontramos que el caso argentino es uno de los de mayor institucionalización en el caso de la Seguridad Social, pues cabe destacar entre las atribuciones del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación las siguientes:

- a) Desarrollar programas de sensibilización, capacitación e incentivos a empresas y sindicatos para eliminar la violencia laboral contra las mujeres y promover la igualdad de derechos, oportunidades y trato en el ámbito laboral, debiendo respetar el principio de no discriminación en: el acceso al puesto de trabajo, en materia de convocatoria y selección; la carrera profesional, en materia de promoción y formación; la permanencia en el puesto de trabajo; y, el derecho a una igual remuneración por igual tarea o función.
- b) Promover, a través de programas específicos la prevención del acoso sexual contra las mujeres en el ámbito de empresas y sindicatos;
- c) Promover políticas tendientes a la formación e inclusión laboral de mujeres que padecen violencia;
- d) Promover el respeto de los derechos laborales de las mujeres que padecen violencia, en particular cuando deban ausentarse de su puesto de trabajo a fin de dar cumplimiento a prescripciones profesionales, tanto administrativas como las emanadas de las decisiones judiciales. (art. 10.6).

Asimismo, la **Secretaría de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social** cuenta con una Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales que contiene dos organismos especializados en género: la **Dirección de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral**, y la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (**CEGIOT**). Esta última es la responsable de instrumentar políticas de Estado para que en todos los programas y acciones del MTEySS se incorpore la perspectiva de género. Su función es *“atender de forma específica aquellos aspectos que hacen a la no discriminación en materia de empleo y ocupación de hombres, mujeres y personas con discapacidades, como así también garantizar la efectiva*



igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores y las trabajadoras, en particular aquellos con responsabilidades familiares. Que el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL impulsa ámbito de diálogo y acciones referidas a la temática de género e igualdad de oportunidades en el trabajo, resultando importante su articulación con los sectores sociales” (Resolución 1095/047, del MTEySS).

Desde la CEGIOT las diferencias en la situación laboral de varones y mujeres se abordan con acciones sustantivas orientadas al logro de la equidad para alcanzar las metas del trabajo decente. Entre sus programas se encuentra el **Programa de Nuevos oficios para las Mujeres**, creado mediante la Resolución 15523/10 de 28 de diciembre de 2010, que busca diversificar la oferta formativa y ampliar su inserción laboral integrando saberes no tradicionales, definidos como *“aquellos oficios o saberes desarrollados en sectores de actividad donde la participación femenina es escasa o nula”*, es decir, actividades ajenas a lo que social y culturalmente se ha asignado como roles y capacidades naturalizadas de las mujeres, como los de guardaparque, guardavía y carpintera, entre otros.

Desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se han desarrollado diferentes programas para mejorar la inserción laboral al mercado formal como el **Programa de Trabajo Decente en Argentina**, replicado en tres ocasiones y articulado con la OIT, y el Programa Jefes de Hogar, que comenzó en 2002 y beneficia a la población desocupadas con menores a cargo, dándoles unas prestaciones económicas a cambio de la realización de actividades comunitarias que incidan en la calidad de vida de su localidad; estas actividades abarcan desde el apoyo en comedores escolares, la construcción de caminos, la promoción de actividades turísticas a la forestación urbana. Estos programas de empleo surgen con anterioridad a la conformación del CEGIOT, planteados de forma genérica, sin considerar las diferencias que encuentran mujeres y hombres para entrar y permanecer en el mercado laboral, a excepción del programa **Ellas Hacen**: con acciones de alfabetización y aprendizaje de oficios, este programa otorga un salario mensual a las mujeres que se integren en sus actividades de for-

mación, priorizando aquellas con menores a cargo, bajos ingresos familiares o víctimas de violencia⁶³.

En colaboración con el Banco Mundial, el Instituto Nacional contra la Discriminación (INADI) puso en práctica el **Modelo de Equidad de Género para Argentina** (MEGA) durante el año 2009, un programa sobre certificación de empresas que modificaran su estructura interna para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar y los obstáculos que enfrentan las mujeres para permanecer y ascender en el trabajo. A través de un Comité de Equidad de Género y capacitación al personal de la empresa, se accedía a un certificado que representa el compromiso de la empresa con aspectos como la eliminación de la publicidad sexista. Y, por su parte, desde el Ministerio de Desarrollo Social se pone en marcha el nuevo **Programa Nacional de Primera Infancia** (Decreto 574/2016), para promover espacios de cuidado a la infancia hasta 4 años, teniendo como objetivo facilitar el acceso de las mujeres al mercado laboral, entre otras medidas⁶⁴.

Destaca también el trabajo de la **Oficina de la Mujer** de la Corte Suprema de Justicia de la Nación centrada en la población que accede a la justicia y la que trabaja en ella, cuyas líneas de actuación pasan por la elaboración de diagnósticos para identificar los sesgos sexistas en el Poder Judicial; la capacitación sobre derechos de las mujeres; propuestas de transversalización como espacios de lactancia, la modificación del régimen de licencias de maternidad y paternidad, y la inclusión de la perspectiva de género en las estadísticas judiciales.

Otro órgano fundamental en el país es la **Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades** (CTIO) como espacio de interacción entre representantes gubernamentales, sindicales, empresariales y de la sociedad civil que busca fortalecer la concertación y el diálogo social sobre la igualdad de oportunidades en el mundo laboral. Creada en el ámbito del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social el **28 de octubre de 1998** mediante el Acta Acuerdo N° 57 por iniciativa de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que mantiene presencia permanente, esta Comisión se ha convertido en un espacio para la evaluación de políticas a favor

⁶³ En Internet: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/ellashacen>

⁶⁴ Véase en Internet: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/primerainfancia> y http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_normativa/decreto_574-2016_plan_nacional_de_primera_infancia-_arg.pdf



de la equidad de género, así como para promover el diálogo social y fortalecer las prácticas democráticas de los actores e instituciones vinculados a la esfera del trabajo⁶⁵.

Desde su creación la CTIO ha impulsado la transversalidad del género y producto de su labor han sido, entre otras, la Resolución MTE y SS N° 656/02, que incorpora “la perspectiva de género como enfoque orientador en el diseño y gestión de la totalidad de las acciones de empleo, orientación y la formación profesional y técnica, así como de las intervenciones que se realicen para promover la mejora en las condiciones de trabajo, acceso y permanencia en el empleo de la población trabajadora” (art. 2), en los principios orientadores, regulaciones específicas, procedimientos en la normativa vigente o a elaborarse, relativas a la creación o reglamentación de acciones, programas y proyectos del Ministerio (art. 3).

El trabajo de la CTIO ha impulsado la ley de cupo sindical, actividades de formación para el abordaje y profundización de diferentes temáticas en relación a la igualdad laboral entre varones y mujeres, debates sobre el liderazgo y la participación de las mujeres, la violencia laboral, la negociación colectiva y los modelos productivos⁶⁶. Su consolidación institucional le permite desarrollar labores de investigación, siendo un proveedor fundamental de estadísticas y su anclaje, tanto en términos de personal como financieros, le permite la publicación de estudios e informes que son fundamentales para el desarrollo de las políticas públicas de empleo y seguridad social, así los informes de seguimiento y evaluación de las mismas. Dentro de su trabajo de transparencia encontramos un servicio de newsletters trimestrales.

Asimismo, la CTIO se ha descentralizado, llegando a tener representaciones en algunas provincias y municipios del país, que sirven de apoyo para impulsar e implementar las políticas consensuadas, a las que se ha sumado además del sector gubernamental, empresarial y sindical, el sector social, reconociendo la heterogeneidad actual del mundo del trabajo y sus organizaciones. De hecho, la CTIO argentina es también modelo para otros países latinoamericanos.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El **artículo 14 bis** de la Constitución de la República Argentina (publicada por **Ley N° 24.430**, de 1994) declara que:

“El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

La Seguridad Social en Argentina tiene fundamento en los principios rectores de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, integridad, inmediatez, subsidiariedad, participación e igualdad.

El Sistema de Seguridad Social reúne un conjunto de beneficios dirigidos a cubrir las contingencias y necesidades a través de las siguientes prestaciones:

A) las **asignaciones familiares**;

B) el **seguro de desempleo**; que es uno de los componentes más nuevos del sistema de seguridad social argentino, ya que se creó en el año 1991.

C) la cobertura de **riesgos del trabajo**; que están a cargo de empresas privadas, llamadas Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART), controladas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

D) la cobertura de **salud**;

E) la cobertura **previsional de jubilaciones y pensiones**.

La Administración Nacional de la Seguridad Social (**ANSES**) es un organismo descentralizado, creado en 1991 y sus funciones son gestionar, tra-

⁶⁵ <http://www.trabajo.gov.ar/ctio/>

⁶⁶ Sobre la CTIO ver en Internet: http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno21-9-2009-3.htm



mitar, otorgar y pagar las jubilaciones y pensiones del Sistema Integrado Previsional, las asignaciones familiares y las prestaciones del Seguro por Desempleo. La Administración Federal de Ingresos Públicos (**AFIP**) se encarga de la recaudación de los recursos de la Seguridad Social.

El **sistema de salud** está diferenciado en tres subsectores: el sistema público (nacional, provincial y municipal), el de la Seguridad Social y el privado. El subsector de la Seguridad Social comprende a las **Obras Sociales** (cubren a los trabajadores formales y a sus familias) y al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, más conocido por su Programa de Atención Médica Integral: PAMI (que es la obra social específica para los jubilados, pensionados y sus familias).

El art. 16 de la **Ley 24.241** de 1993, por el que se crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, señala que el régimen público es un **régimen de reparto asistido**, basado en el principio de solidaridad, por lo que el Estado Nacional garantiza el otorgamiento y pago de las prestaciones establecidas por dicha Ley, *“hasta el monto de los créditos presupuestarios expresamente comprometidos para su financiamiento por la respectiva Ley de Presupuesto”*.

Durante los años noventa del siglo pasado, el sistema de Seguridad Social sufrió profundos cambios en Argentina. La crisis previsional de los años ochenta marcó la importante reforma del sistema previsional que fue introducida por la mencionada Ley 24.241. Con esa nueva regulación se autorizó la privatización parcial del sistema, instaurándose un régimen de capitalización gestionado por fondos de pensión. A partir de ese momento, y hasta que a finales de 2008 la Ley 26.425 unificó ambos regímenes en un régimen de reparto, el sistema previsional quedó conformado como un **sistema mixto** donde convivían un régimen de reparto y un régimen de capitalización. Aunque el sistema estaba estructurado en torno a contribuciones vinculadas a relaciones de trabajo formales, distintos impuestos contribuían también a su financiamiento (Poblete, 2016).

Con relación a las políticas de ingresos, desde 2003 se incrementó el salario mínimo vital y móvil en casi un 1800% a la par que se dinamizó la negociación colectiva, lo que provocó una elevación de los montos salariales en el marco del diálogo tripartito. Esto fortaleció el sistema de seguridad social, que se encontraba devastado por las políticas de ajuste

de la década anterior, profundizando la inclusión y la protección social (Alonso y Di Costa, 2013: 9). En la actualidad, el sistema de protecciones sociales sigue estructurado como un sistema mixto, como en sus orígenes, ya que las iniciativas observadas en el ámbito de los servicios sociales universales no representan en sí mismas una innovación decisiva con los patrones tradicionales del sistema de políticas sociales argentino, de manera que es “institucionalmente híbrido”, entre las lógicas del seguro social y los servicios sociales (Lo Vuolo, 1998).

Así, aunque es presentado como predominantemente contributivo, dado que la mayoría de los trabajadores participan de regímenes de este tipo, numerosas medidas no contributivas se han ido desarrollando en los últimos años (Bertranou, 2010). En la mayoría de los casos, estos programas proveen un equivalente en términos de derechos sociales a los trabajadores con una trayectoria laboral discontinua o caracterizada por una participación sostenida en el mercado informal, como ocurre con la Asignación Universal por Hijo, las “pensiones no contributivas asistenciales” destinadas a trabajadores con discapacidad y madres con siete hijos o más y las “pensiones no contributivas asistenciales por vejez”, para mayores de 70 años que no completaron el mínimo de contribuciones al sistema de seguridad social (Poblete, 2016).

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

Están obligatoriamente comprendidas en el Sistema Integrado Previsional Argentino y sujetas a las disposiciones legales y reglamentarias sobre afiliación, las personas físicas mayores de 18 años de edad que se desempeñen en actividades como autónomos, en virtud del art. 2 **Ley 24.241** de 1993. El aporte personal obligatorio será del 27 % (arts. 10 y 11 de la Ley). En ellos se fija que el aporte personal de los trabajadores y trabajadoras en relación de dependencia será del 11 %, y la contribución a cargo de las empresas empleadoras del 16 %).

El art. 8 de la Ley está reglamentado por el **Decreto 1866/06**, que introdujo un nuevo esquema en el que se prevén cinco categorías determinadas en función a la actividad desarrollada y los ingresos brutos anuales obtenidos. De esta forma, resulta



una tabla por la que se determinan los montos que corresponderá ingresar mensualmente por cada una de las categorías. Todo trabajador o trabajadora autónomo tiene la obligación de encontrarse correctamente categorizado en el régimen, por lo que debe conocer los ingresos brutos anuales que obtiene para cada grupo de actividades y determinar anualmente si su categoría es la correcta.

Tienen una única categoría las personas autónomas: a) afiliadas voluntariamente, b) las menores de 21 años, c) las beneficiarias de prestaciones previsionales otorgadas en el marco de la Ley N° 24.241 que ingresen, reingresen o continúen en la actividad autónoma y d) las amas de Casa que opten por el aporte reducido previsto por la Ley N° 24.828.

3.1.1. Programa de Moratoria

La inclusión obligatoria de los trabajadores y trabajadoras autónomos en el SIPA significa que se encuentran protegidos frente a las contingencias de vejez, invalidez y muerte. Para quienes no alcancen los años necesarios de cotización para acceder a la pensión de jubilación prevista en los artículos 17 y art. 19 de la Ley 24.241, el Capítulo II de la **Ley 24.476 de 1995** estableció un **régimen de regularización voluntaria de la deuda**. Todos los trabajadores y trabajadoras autónomos, tanto los inscritos como los que no lo estén, quedan comprendidos bajo esta oportunidad de regularizar su situación respecto de aportes que adeuden a la ANSES (art. 5) y, si se acogen a este régimen de moratoria, pueden solicitar como deuda exigible los años necesarios para cumplir con los requisitos establecidos para acceder a la prestación básica universal, pudiendo ser el período declarado inferior a diez años (art. 6). Los trabajadores autónomos tienen derecho a inscribirse en el régimen de regularización voluntaria a los fines de cumplir con los requisitos exigidos para acceder a la prestación básica universal, la prestación compensatoria, la prestación adicional por permanencia y la prestación por edad avanzada. También tendrán derecho a inscribirse en el precitado régimen los derechohabientes previsionales del trabajador autónomo fallecido, con el objeto de lograr la pensión por fallecimiento (art. 8).

Se pueden incluir cuotas desde el 1 de enero de 1955 (creación de la Ex -Caja de Autónomos) hasta el 30 de septiembre de 1993 inclusive. El Decreto 1454/2005 refuerza esta moratoria contemplándola como un **régimen permanente de regularización**

voluntaria de deudas para los trabajadores y trabajadoras autónomos.

Como complemento a la anterior moratoria previsional, que sigue en vigor, la **Ley 26.970**, promulgada el 9 de septiembre de **2014**, implementó un nuevo **Plan de Inclusión Previsional** destinado a todas aquellas personas que se encontraran en edad jubilatoria y que no pudieran acceder a una prestación previsional. La **nueva moratoria** nació con una vigencia por el plazo de dos años (esto es, hasta **septiembre de 2016**), comprendiendo a los trabajadores y trabajadoras autónomos y monotributistas, para que puedan acceder a las Prestaciones Previsionales que otorga la Ley 24.241. Los trabajadores autónomos podrían regularizar su situación respecto de la deuda que mantengan por aportes mientras que los monotributistas, lo harían con relación a las deudas originadas en las cotizaciones previsionales fijas con destino al SIPA (art. 1 Ley 26.970). De igual modo, tenían derecho a inscribirse en el precitado régimen los y las derechohabientes previsionales del trabajador autónomo o monotributistas fallecidos que pretendieran acceder a la pensión por fallecimiento (art. 2). Su principal novedad era que, a la moratoria anterior, se pueden incluir años de servicio entre 1993 y 2003.

El régimen de Moratoria Ley 26.970 estaba dirigido a los trabajadores y trabajadoras antes mencionados que, por su situación patrimonial o socioeconómica, no pudieran acceder a otros regímenes de regularización vigentes (art. 3). Por este motivo, para el acceso al Programa debe realizarse una evaluación socioeconómica y control de incompatibilidad, así como no percibir prestación previsional (o, en caso de recibirla, ser la mínima). Por lo tanto, se contempla a las personas con mayor nivel de vulnerabilidad social.

La Moratoria permite la inclusión en la protección previsional de personas que se habían visto excluidas por carreras incompletas de aportaciones al sistema, lo que posibilita una oportuna ocasión para mujeres que se apartaron del mercado de trabajo por motivos relacionados con la asunción de responsabilidades familiares o que, aun trabajando, lo hicieron en la informalidad. Con la combinación de las dos moratorias, cabe que quienes no aportaron nunca pudieran inscribirse como autónomos/as o monotributistas y pagar por la moratoria los 30 años de aportes exigidos para acceder a la jubilación. Es decir, como el régimen especial de la Ley 26.970 agregaba la posibilidad de ingresar aportes corres-



pondientes al período 1993 a diciembre de 2003, puede suponer que, en la práctica, las personas con la edad jubilatoria ordinaria podrían incorporar en la moratoria los 30 años completos, a contar desde que cumplieron 18 años de edad.

Con la implementación de la Moratoria se incorporaron más de dos millones de personas al sistema previsional, resultando una cobertura de jubilaciones y pensiones del 90% de las personas mayores de 65 años en 2010. En 2009 las jubilaciones por Moratoria representaban un 41% del total de jubilaciones y pensiones otorgadas, siendo el aumento más importante entre las mujeres (Amarante *et al.*, 2016: 20). En el mismo año, el 87% de los beneficiarios de la Moratoria fueron mujeres, de las que el 75% no recibía ningún beneficio jubilatorio previo (Pautassi *et al.*, 2011).

Pero la expansión de la cobertura a través de la Moratoria ha levantado dudas, ya que la estrategia de aumento de la cobertura reduce los requerimientos para el acceso al sistema sin cambiar la estructura de las contribuciones, lo que genera importantes mejoras en el corto plazo, pero posibles limitaciones en el largo. Al plantearse la Moratoria como una medida de emergencia, también a medio plazo se presenta una disyuntiva: o no se repite la Moratoria y se bajan los niveles de cobertura actuales, o se repite la Moratoria, con el riesgo de adelantar un sistema crecientemente deficitario, con menores incentivos para las aportaciones, lo que puede agravar los problemas de equidad, financiación y sostenibilidad existentes (Amarante *et al.*, 2016: 34).

3.1.2. Regímenes simplificados para la inclusión de pequeños trabajos independientes

Muchas personas realizan una actividad independiente que, por su entidad o por el volumen de ingresos que generan, por la parcialidad con que se desarrollan u otras causas, no ven viable su incorporación al régimen ordinario de la **Ley 24.241**. Por eso, se han diseñado diferentes regímenes para permitir el acceso a la formalidad de estas personas, tanto desde el punto de vista tributario, como de protección previsional como de regularización de sus negocios con empresas o la Administración. Aunque no son medidas específicas para ellas, las mujeres pueden beneficiarse de esta oportunidad de formalización de su actividad profesional con el pago de unas cuantías relativamente bajas. En concreto, son tres.

A. “Régimen simplificado para pequeños contribuyentes (RS)” – Monotributo

Regulado por la **Ley 26.565** de 2009, el Monotributo es un régimen opcional y simplificado para pequeños y pequeñas contribuyentes, que consiste en un tributo integrado de cuota fija que tiene 2 componentes: un impuesto integrado y la cotización previsional fija, que son los aportes de jubilación y de obra social.

El objeto del Monotributo es simplificar el cumplimiento de las obligaciones impositivas y de Seguridad Social para las personas categorizadas como pequeños contribuyentes, definidos en el art. 2 de la Ley 26.565. Los beneficios de este régimen son, por un lado, la integración al sistema tributario y previsional vigente, **dejando de lado la informalidad** y, por otro, contar con **obra social y una prestación básica universal** (jubilación).

Los componentes del **grupo familiar** se pueden incorporar en calidad de adherentes al Régimen Simplificado (RS), salvo determinadas circunstancias (art. 11 Resolución General AFIP N° 2746/2010).

B. Monotributo social

El Monotributo Social está principalmente destinado a las personas que se encuentran en estos supuestos: a) Tienen una actividad económica independiente o realizan una única actividad económica (podrían denominarse emprendedores particulares). b) Impulsan proyectos productivos de hasta tres integrantes (emprendedores de carácter colectivo), o c) forman parte de una cooperativa de trabajo con un mínimo de seis personas asociadas. Son personas que históricamente fueron excluidas de la formalidad y, con este monotributo, acceden a las obras sociales (con cobertura para sus hijos/-as, cónyuge o conviviente) e ingresan al sistema previsional.

De entre los **requisitos** a reunir por las personas elegibles por este programa, se destaca que deben estar en situación de **vulnerabilidad social**, y tener un ingreso anual que no supere la cantidad oficialmente fijada, que deben proceder únicamente de la actividad económica declarada. El tiempo de permanencia computa como período de trabajo para la jubilación mínima.



C. Régimen de inclusión social y promoción del trabajo independiente

Este régimen está regulado en la Ley N° 26.565 (artículos 31 al 37 del Anexo), el Decreto N° 01/10 (arts. 44 al 57) y la Resolución General N° 2746/10 (arts. 43 al 47) y va dirigido a los trabajadores y trabajadoras independientes que cumplan, de manera conjunta con una serie de condiciones, como la de ser mayor de 18 años y desarrollar exclusivamente una actividad independiente, que no sea de importación de cosas muebles y/o servicios y no poseer local o establecimiento estable. Esta última limitación no será aplicable si la actividad es efectuada en la casa habitación del trabajador independiente, siempre que no constituya un local. Las personas incluidas sólo estarán obligadas a ingresar un pago que se toma a cuenta del aporte jubilatorio, que es equivalente **al 5 % de los ingresos brutos** obtenidos por las operaciones realizadas. Además, en esta modalidad se exime del ingreso del componente impositivo (impuesto integrado) y permite optar por acceder a las prestaciones de salud, para lo que se debe ingresar mensualmente el importe correspondiente (por el titular y la misma cantidad por cada uno de los integrantes de su grupo familiar primario incorporados a la cobertura).

3.2. Trabajo doméstico remunerado

Argentina ratificó el Convenio 189 OIT el 24 marzo 2014.

El Título XVIII de la Ley 25.239, de 31 de diciembre de 1999, estableció un nuevo **Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico (RESSESD)**, que permitió extender el seguro médico y el beneficio jubilatorio a las personas trabajadoras domésticas que trabajaban por horas para distintos empleadores/as. Hasta entonces, el Estatuto Especial del Servicio Doméstico creado por el Decreto/Ley 326 en 1956 sólo permitía la inscripción de las/os empleadas/os domésticas/os que trabajaban un mínimo de cuatro horas, durante cuatro días a la semana, para una misma persona.

A partir del año 2000, con la vigencia de ambos regímenes, el 90,6% de las trabajadoras estaba en condiciones de formalizar su situación laboral. Posteriormente, en 2006, se autorizó al 9,4% restante, es decir a aquellas que trabajaban menos de seis horas semanales para el mismo empleador o empleadora, a registrarse en calidad de monotributistas. Por consiguiente, a partir de aquel último año, el conjunto de las personas trabajadoras domésticas podía inscribirse en alguno de los tres regímenes existentes: 1) aquellas que trabajaban 16 horas o más para una misma persona podían acogerse al régimen de 1956; 2) las que trabajaban entre seis y 15 horas, al RESSESD de 2000, y finalmente 3) las que laboraban menos de seis horas, al régimen de monotributo⁶⁷. Si bien en esas fechas sólo el 9% de las trabajadoras estaban registradas, a partir de entonces el registro aumentó gradualmente hasta alcanzar al 16% de las trabajadoras domésticas en 2012 (Poblete, 2016).

La **Ley 26.844 de 2013** estableció un nuevo **Régimen Especial de Contrato de Trabajo** para el Personal de Casas Particulares, en busca de una mayor protección jurídica del trabajo doméstico. El art. 2 de la Ley N° 20.744, de Contrato de Trabajo (LCT), excluye de su ámbito de aplicación, en un principio, al personal de casas particulares. Sin embargo, con la modificación introducida en 2013, sus disposiciones también abarcan el servicio doméstico en tanto y en cuanto no se opongan al nuevo régimen específico. De este modo, resultan de aplicación las modalidades de contratación reguladas la LCT.

De la Ley 26.844 se desprende que estará incluida en este régimen especial una persona que trabaje como empleada de casa particular, aunque sea **tan solo por una hora por semana**. Una de las novedades más remarcables de la Ley es la reglamentación de las licencias, que son homologadas a las reconocidas por la LCT al personal asalariado del sector privado. Así, por primera vez, las trabajadoras domésticas tienen derecho a **licencias** especiales, como la de la **maternidad**.

El art. 72 de la Ley 26.844 extiende el **Régimen Especial de Seguridad Social** (RESSESD) a todas las empleadas y empleados de casas particulares,

⁶⁷ A esta conclusión de Poblete, ANSES (en nota de enero de 2017) señala que "cabe aclarar que existe un cuarto grupo de trabajadores 'independiente con servicios menores a 6 horas semanales', los cuales podrán categorizarse como autónomos, dentro régimen general, o como monotributistas, en este caso dentro del régimen simplificado".



con independencia de las horas que trabajen a la semana y del número de empleadores/as para los que trabajan. Pero tienen derecho a menor número de asignaciones, en comparación a los trabajadores asalariados, ya que les son reconocidos el derecho a la Asignación por Maternidad, la Asignación por Embarazo para Protección Social y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (estas dos últimas, de carácter no contributivo).

El **sistema de contribución** establecido por la ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social), que es diferenciado para el trabajo doméstico y utiliza montos absolutos de contribución expresados en pesos argentinos. Este sistema combina un esquema de salario por hora, con un esquema basado en la edad de la trabajadora. Los importes de obligación mensual, según el formulario F 102/RT de 2016, han sufrido un sensible incremento a partir de junio de 2016 para quienes trabajan 16 horas o más a la semana (excepto si son personas jubiladas), ya que se ha aumentado su aporte a la obra social, para el/la titular y cada miembro de su grupo familiar. Las contribuciones del empleador o empleadora para la jubilación son muy bajas.

La **Resolución General 3.492** de 2013 de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) fija, como Indicador Mínimo de Trabajadores (IMT) —que permite determinar de oficio la cantidad mínima de puestos de trabajo requeridos para diversas actividades, y los aportes y contribuciones respectivos con destino al Sistema Único de la Seguridad Social—, que las personas físicas que tienen un ingreso anual igual o superior a 500.000 pesos argentinos y que cuenten con un patrimonio de más de 305.000 pesos argentinos son empleadores/as de “UN (1) trabajador desarrollando tareas de asistencia personal y/o a su núcleo familiar” (art. 1º). Esta **presunción legal permite** que las **inspecciones tributarias** de la AFIP sean realizadas directamente en los domicilios donde se presume que existen trabajadores/as domésticos/as no declarados/as.

3.3. Aseguramiento del trabajo no remunerado

La **Ley 24.241** de 1993, que crea el **Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones** introduce la posibilidad de la incorporación voluntaria en el sistema de aquellas personas mayores de 18 años de edad que estén incluidas en alguno de los supuestos identificados en su **art. 3**. Entre ellos, la ley alude a

*“Las **amas de casa** que decidan incorporarse voluntariamente al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones lo harán en la categoría mínima de aportes, pudiendo optar por cualquier otra categoría superior”.*

Esta incorporación legal marca un cambio en un sistema que, si bien sigue siendo contributivo, deja de asociar las contribuciones exclusivamente a la inserción formal en el mercado de trabajo (Poblete, 2016).

La **Ley 24.828**, de junio de 1997, adoptó medidas para el ingreso de Amas de Casa al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Según el art. 2º, las amas de casa podrían optar por ingresar al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones una alícuota diferencial del once por ciento (11 %) con destino a **cuentas individuales** del régimen de capitalización, calculada sobre la renta imponible mensual correspondiente a la categoría más baja fijada por las normas reglamentarias, pudiendo optar por una categoría superior. No obstante, la **Resolución 67/97** aclaró que, al ser una forma genuina de ahorro previsional, los aportes no resultarán exigibles aun cuando el ama de casa omitiere formalizar su baja ante la AFIP.

En resumen, las amas de casa no comprendidas en esta Ley N° 24.828 pueden optar por afiliarse voluntariamente al Régimen Nacional de la Seguridad Social por aquella otra vía de la Ley 24.241.

3.4. Trabajo rural

La **Ley 26.727 de diciembre de 2011** aprobó un nuevo **Régimen de Trabajo Agrario**. Las disposiciones de esta ley son de orden público y excluyen las contenidas en la Ley de Contrato de Trabajo 20.744 (art. 100 Ley 26.727). De este régimen interesa destacar tres aspectos concretos que pueden repercutir en el régimen de trabajo de las mujeres en este sector:

A. **Los trabajos familiares** en el ámbito rural.

Se distinguen las dos siguientes figuras en la Ley 26.727: el *Trabajo por **equipo o cuadrilla familiar*** (art. 19) y el *Trabajo **en empresa de familia*** (art. 58).

La **agricultura familiar** está constituida por unas 250.000 familias en toda Argentina, representan el 67% de las explotaciones agropecuarias y brindan empleo permanente al 54 % de la mano de



obra del sector. La gran diversidad socioeconómica de la agricultura familiar abarca desde un estrato familiar superior y capitalizado hasta la agricultura de subsistencia, que presenta condiciones de pobreza acentuadas y su permanencia en la actividad productiva y en las áreas rurales se debe a otras estrategias —generalmente el trabajo asalariado— para obtener unos ingresos complementarios⁶⁸.

B. Protección de las personas menores de edad

Al margen de la salvedad del trabajo en empresa de familia, la Ley 26.727 prohíbe el trabajo de las personas menores de 16 años en todas sus formas, exista o no relación de empleo, y sea aquél remunerado o no. Por ello, su art. 54 encomienda a la inspección del trabajo el deber de ejercer las funciones conducentes al cumplimiento de dicha prohibición. En este sentido, tampoco podrán formar parte de los equipos, o las cuadrillas familiares que se conformen, personas menores de dieciséis años (art. 19).

Como medida de prevención del **trabajo infantil**, la Ley prevé la creación de unos espacios específicos. Sin embargo, esta medida también facilita el trabajo de las mujeres, al no verse obligadas a velar por el cuidado de los menores, y poder desempeñar su actividad:

“ARTÍCULO 64. — Espacios de cuidado y contención. *En las explotaciones agrarias, cualquiera sea la modalidad de contratación, el empleador deberá habilitar espacios de cuidado y contención adecuados a fin de atender a los niños y niñas a cargo del trabajador, durante todo el tiempo que dure la jornada laboral y poner al frente de los mismos a personal calificado y/o con experiencia en el cuidado de la infancia. Este servicio deberá atender a los niños y niñas que aún no han cumplido la edad escolar y también, en contra turno, a los que asisten a la escuela hasta cubrir la jornada laboral de los adultos a cuyo cargo se encuentren”.*

C. Régimen de Seguridad Social

Además de unas licencias por maternidad y paternidad propias (art. 51 y 52), la Ley 26.727 regula

unos beneficios para la jubilación del trabajo rural (art. 78). La contribución patronal será la que rija en el régimen común, incrementada en un 2% (art. 80). No obstante, el art. 81 contempla una reducción de aportes patronales.

La Ley N° 16.600 de 1964 impuso un Seguro de Vida Colectivo para el Personal Rural, fijando la obligación patronal de asegurar un capital básico y la posibilidad del asegurado de optar por un capital adicional. Reglamentariamente se establecen los montos (Resolución 294/2009 del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas).

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

4.1. El diseño de las medidas en la Ley de Contrato de Trabajo y otras normas de desarrollo

El Título VII de la **Ley N° 20.744 de 1976, de Contrato de Trabajo (LCT)**, regula el trabajo de las mujeres, del que interesan particularmente los capítulos que se refieren a la protección de la maternidad y al estado de excedencia.

4.1.1. Protección de la maternidad

El **art. 177** de la Ley N° 20.744 regula la prohibición de trabajar y la conservación del empleo de la trabajadora durante la licencia por parto, que se extiende a tres meses (90 días) en los siguientes términos:

“Queda prohibido el trabajo del personal femenino durante los cuarenta y cinco (45) días anteriores al parto y hasta cuarenta y cinco (45) días después del mismo. Sin embargo, la interesada podrá optar por que se le reduzca la licencia anterior al parto, que en tal caso no podrá ser inferior a treinta (30) días; el resto del período total de licencia se acumulará al período de descanso posterior al parto. En caso de nacimiento pre-término se acumulará al descanso posterior todo el lapso de licencia que no se hubiere go-

⁶⁸ <http://www.trabajo.gov.ar/>



zado antes del parto, de modo de completar los noventa (90) días”.

Los bienes jurídicos tutelados por esta protección legal son, antes del parto, tanto la salud de la trabajadora como la del feto y, después del parto, la salud de la madre y la del hijo o hija recién nacidos. Por esta razón, se otorga, como regla general, en dos períodos idénticos de 45 días. Como excepción, la madre puede optar por trabajar 15 días más antes del parto, por lo que tomará solo 30 días antes de tener al bebé, y reservar los 60 días restantes de la licencia para después del parto. Obviamente, procederá esta prolongación del trabajo siempre que no suponga riesgo para la salud de ambos. Como marca la ley, si el parto es prematuro, la trabajadora puede acumular todo el tiempo de licencia que no pudo disfrutar antes del nacimiento del hijo o hija. Si el nacimiento es posterior al término previsto, debe entenderse que el descanso anterior se prolonga hasta la fecha del parto, sin que reste efectividad a los 45 días posteriores al parto.

El art. 177 establece que, durante los períodos indicados, la trabajadora conservará su empleo y gozará de las **asignaciones que le confieren los sistemas de seguridad social**, que garantizarán a la misma la percepción de una suma igual a la retribución que corresponda al período de licencia legal, todo de conformidad con las exigencias y demás requisitos que prevean las reglamentaciones respectivas. Igualmente, el mismo artículo dispone que, durante el período más amplio de la **gestación**, toda mujer tiene garantizado el derecho a la estabilidad en el empleo.

El art. 178 de la Ley prevé unos derechos que garantizan la indemnidad de la mujer embarazada, pero solo se despliegan cuando se cumple un requisito: *“la trabajadora deberá **comunicar fehacientemente su embarazo al empleador, con presentación de certificado médico en el que conste la fecha presunta del parto, o requerir su comprobación por el empleador**”* (art. 177). Las **consecuencias** derivadas de esta notificación son varias, entre las que destacan:

- a. La fecha presunta del parto indicada en la certificación médica es la que marca, *a priori*, la división entre los dos períodos de 45 días.
- b. El derecho a la estabilidad en el empleo durante la gestación tiene legalmente *“carácter de derecho adquirido a partir del momento en que la trabajadora practique la notificación”*.
- c. A partir del día de esta declaración de embarazo, la trabajadora podrá percibir otras prestaciones, como la **asignación prenatal**.
- d. De la redacción de la Ley se desprende que, si la trabajadora **no notifica** el embarazo antes de que llegue el parto, no podrá hacer uso del derecho a la licencia de 45 días anteriores al mismo, por lo que solo le corresponderá la licencia de los 45 días posteriores al parto (aunque esta **exigencia** ha sido **relativizada** reiteradamente por los tribunales).

El último párrafo del art. 177 LCT señala que, *“en caso de permanecer ausente de su trabajo durante un tiempo mayor, a consecuencia de **enfermedad** que según certificación médica deba su origen al embarazo o parto y la incapacite para reanudarlo vencidos aquellos plazos, la mujer será acreedora a los beneficios previstos en el artículo 208 de esta ley”*.

El art. 208 LCT dispone que cada accidente o enfermedad **inculpable** que impida la prestación del servicio no afectará el derecho del trabajador o trabajadora a percibir su remuneración durante un período de 3 a 12 meses en función de la antigüedad en el servicio y la carga familiar.

4.1.2. Adopción, aborto y Maternidad Down

La **Ley 24.716 de 1996** establece, para la madre trabajadora en relación de dependencia, una **licencia especial** a consecuencia del nacimiento de un hijo o una hija con **Síndrome de Down**. El derecho consiste en una licencia de **seis meses** sin goce de sueldo desde la fecha del vencimiento del período de prohibición de trabajo por maternidad (art. 1). La trabajadora percibirá una asignación familiar cuyo monto será igual a la remuneración que habría percibido si hubiera prestado servicios.

La LCT no prevé licencia en el caso de **adopción** de menores. Judicialmente se resolvió que la trabajadora tiene derecho a gozar de licencia de maternidad con motivo del otorgamiento en guarda para adopción del menor, señalando, *“asimismo, que a los amparistas les corresponde el derecho a percibir las asignaciones que confieren los sistemas de seguridad social respecto de los hijos biológicos”* (Sentencia nº 12 de 11/05/2006, Cámara del Trabajo de la IIIa. Circunscripción Judicial de la Provincia de Rio Negro, autos “MANSILLA VILLA-



RROEL María Cecilia y otro S/ Amparo”). No obstante, no corresponde asimilar la situación de adopción a la de maternidad desde un punto de vista legal, por lo que, desde entonces, son muchos los proyectos de Ley que se han presentado en la Cámara de Diputados para modificar la Ley 20.744 (LCT) y dar cabida a la adopción.

No está prevista licencia específica en la LCT cuando se interrumpe el embarazo, sea por **aborto** espontáneo debido a causas naturales o por razones terapéuticas (por sugerencia médica si peligran la vida de la trabajadora) o quirúrgicas (si el feto venía con defectos genéticos incurables). No obstante, sí se reconoce a la trabajadora el derecho a la percepción de la asignación por maternidad, en los términos que se señalan más adelante.

4.1.3. Maternidad y vacaciones. Derecho a lactancia. Beneficios sociales

La LCT prevé la posibilidad de acumulación de las vacaciones con una sola licencia, la de matrimonio, aun cuando su goce se produjera fuera del período fijado (art. 164 LCT). Sin embargo, cuestión distinta es la coincidencia en el tiempo de las vacaciones y la licencia de maternidad. En tal caso, no procede la **superposición**, pues ambos institutos legales persiguen una finalidad distinta, de manera que prevalece la licencia por maternidad. La LCT no establece nada al respecto, pero si el parto sobreviene durante las vacaciones la solución a aplicar es similar a cuando concurren vacaciones y enfermedad inculpable. En tal caso, la Jurisprudencia ha reconocido que el trabajador y la trabajadora que se enferma o accidenta durante sus vacaciones tiene derecho a gozar, una vez dado de alta, el período de descanso que le quedaba por disfrutar. Por lo tanto, al finalizar la licencia por maternidad la trabajadora puede iniciar sus vacaciones pendientes antes de reintegrarse a su puesto, aun cuando implique su goce en forma extemporánea. El mismo derecho se aplica a la excedencia por maternidad según los términos que se verá en el apartado siguiente. Con esta medida se evita que los derechos laborales de la mujer se vean perjudicados por el hecho de la maternidad.

El art. 179 LCT regula los **descansos diarios por lactancia**:

“Toda trabajadora madre de lactante podrá disponer de dos (2) descansos de media hora

para amamantar a su hijo, en el transcurso de la jornada de trabajo, y por un período no superior a un (1) año posterior a la fecha del nacimiento, salvo que por razones médicas sea necesario que la madre amamante a su hijo por lapso más prolongado. En los establecimientos donde preste servicios el número mínimo de trabajadoras que determine la reglamentación, el empleador deberá habilitar salas maternales y guarderías para niños hasta la edad y en las condiciones que oportunamente se establezcan”.

Por su parte, el art. 103 Bis LCT (incorporado en 1996) considera que son **beneficios sociales**, entre otras, lo son aquellas prestaciones otorgadas a los hijos e hijas de los y las trabajadores/as consistentes en “reintegros documentados con comprobantes de gastos de guardería y/o sala maternal, que utilicen los trabajadores con hijos de hasta seis (6) años de edad cuando la empresa no contare con esas instalaciones” (apartado f). De nuevo, son medidas que facilitan y favorecen la conciliación de las responsabilidades familiares con la actividad profesional.

4.1.4. Finalización de la licencia de maternidad: opciones. Excedencia

El Capítulo VI del Título de la LCT dedicado al trabajo de la mujer regula **el estado de excedencia**. Según el **art. 183 LCT**, la mujer trabajadora que, estando vigente la relación laboral, tuviera un hijo/a y continuara residiendo en el país podrá optar entre tres situaciones:

- a) **Continuar** trabajando en la empresa, en las mismas condiciones en que lo venía haciendo.
- b) **Rescindir** su contrato de trabajo, percibiendo una compensación por tiempo de servicio.
- c) Quedar en situación de **excedencia** por un período no inferior a 3 meses ni superior a 6 meses.

Para poder elegir las opciones b) y c), la trabajadora deberá tener, **como mínimo, un año de antigüedad** en la empresa (art. 185 LCT). Igualmente, lo normado en estos incisos b) y c) es de aplicación para la **madre** en el supuesto justificado de **cuidado de hijo enfermo menor de edad** a su cargo (art. 183 LCT).



No obstante, si la trabajadora no manifiesta su elección, el art. **186** contempla una **opción tácita**: “se entenderá que opta por la percepción de la compensación establecida en el artículo 183 inciso b) párrafo final”; es decir, por la resolución del contrato.

“Los plazos de excedencia **no se computarán como tiempo de servicio**” (art. 184 LCT). De acuerdo con las condiciones de reincorporación que prevé este último artículo, no parece que sea un estímulo que favorezca la opción de elegir una excedencia para el cuidado del hijo o hija recién nacido, el hecho de que no se asegure legalmente a la trabajadora la reserva de su puesto de trabajo ni tampoco se le reconozca ese período como tiempo de servicio. En cambio, los tribunales han ampliado la protección de la trabajadora en excedencia en varias direcciones (de Diego).

4.1.5. Licencia de Paternidad. Tutela especial de la maternidad y refuerzo del papel de la mujer como cuidadora

Entre las licencias especiales reguladas en el **art. 158 LCT** se dispone que el trabajador gozará de **2 días corridos** por nacimiento de hijo, con derecho al salario y a que se compute necesariamente un día hábil, cuando la licencia coincida con domingo, días feriados o no laborables (art. 160 LCT).

Es cierto que hay convenios colectivos que alargan esta licencia, de modo que el padre pueda disfrutar más días con su bebé. Sin embargo, los períodos de esta licencia son extremadamente limitados para facilitar una corresponsabilidad del padre en la atención de los hijos recién nacidos. Existen numerosos proyectos de Ley tramitados en la Cámara de Diputados de la Nación, que apuntan distintas duraciones de este permiso. La única salvedad legal aprobada es la que se refiere al trabajo rural, como se detalla en el apartado siguiente.

A través de la Acordada 11/2016 de la Corte Suprema, Magistrados y personal de Justicia tienen derecho a: “Paternidad: quince (15) días corridos, incluyendo el del nacimiento. Deberá acreditarse mediante certificado médico —con suficiente antelación— la fecha probable de parto” (artículo 20 bis de su Régimen de Licencias).

Cabría destacar que, a pesar de la aprobación del matrimonio igualitario en 2010, los permisos por nacimiento no se han adaptado a los derechos de las parejas del mismo sexo al no modificar el lenguaje e incluir al o la cónyuge en la licencia de paternidad.

4.1.6. Licencias de maternidad y paternidad en el Trabajo Agrario

Ley N° 26.727 de 2011 establece, en su art. 50, que son de aplicación para los trabajadores rurales las mismas licencias que las previstas en la LCT. Sin embargo, incorpora dos matizaciones de interés.

La primera es la licencia por **maternidad** para el **personal femenino temporario**, que tendrá derecho a percibir la asignación por maternidad durante los períodos establecidos en la LCT o en la Ley 24.716 (maternidad Down), según corresponda, “*aun cuando los mismos excedan del tiempo de trabajo efectivo correspondiente a las labores para la que fue contratado. A tales efectos, el empleador deberá continuar declarando a la trabajadora con licencia por maternidad durante todo el período establecido en el párrafo precedente, sin perjuicio que la tarea para la que fue convocada hubiera concluido*” (art. 14 del Decreto 301/2013).

La segunda novedad de la Ley N° 26.727 tiene gran trascendencia normativa, no solo por ampliar considerablemente la duración del permiso de paternidad sino también por flexibilizar el momento en el que puede el trabajador rural hacer uso de la licencia, de forma que se permite una mayor adecuación a las exigencias de la corresponsabilidad familiar ante el nacimiento de un nuevo hijo:

“ARTÍCULO 52. — **Licencia parental.** Establécese para el personal permanente de prestación continua una licencia con goce de haberes de **treinta (30) días corridos por paternidad**, la que podrá ser utilizada por el trabajador de manera ininterrumpida entre los cuarenta y cinco (45) días anteriores a la fecha presunta de parto y los doce (12) meses posteriores al nacimiento”.

4.2. El diseño en las medidas de Seguridad Social

4.2.1. Prestaciones familiares relacionadas con la maternidad

Conforme a la LCT, durante el período de licencia de maternidad, la trabajadora no percibe remuneración sino la asignación conferida por el sistema de Seguridad Social, gestionada y pagada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES).



La **Ley 24.714** de 1996 prevé el **Régimen de Asignaciones Familiares**, entre las que se encuentran las que están conexas con la maternidad. Específicamente, el art. 6 de dicha Ley establece varias prestaciones, de las que resaltan las siguientes medidas concretas:

A. La **asignación prenatal**, que consiste en el pago de una suma equivalente a la asignación por hijo, que se abonará desde el momento de la concepción hasta el nacimiento. Este estado debe ser acreditado entre el tercer y cuarto mes de embarazo, mediante certificado médico. Para el goce de esta asignación se requerirá una **antigüedad** mínima y continuada en el empleo de **tres meses** (art. 9) y su cuantía se determina en función de los ingresos del grupo familiar, dentro de unos topes mínimo y máximo.

B. La **asignación por maternidad** consistirá en el pago de una suma igual a la remuneración que la trabajadora hubiera debido percibir en su empleo, que se abonará durante el periodo de licencia legal correspondiente. Para el goce de esta asignación se requerirá una **antigüedad** mínima y continuada en el empleo de **tres meses** (art. 11).

La asignación también alcanza a las situaciones de nacimiento con vida anterior al inicio de la licencia, nacimiento sin vida o interrupción del embarazo y nacimiento de un hijo o hija con **Síndrome de Down**. Este último supuesto otorga a la trabajadora el derecho a gozar de seis meses más de licencia a continuación de la finalización de la Licencia por Maternidad ordinaria. Sin embargo, **no corresponde** la asignación por Maternidad en el nacimiento sin vida o **interrupción del embarazo** con una gestación menor a 180 días (gestación igual o menor a 25 semanas).

En el caso de que la trabajadora tenga **más de un empleo**, debe tener una antigüedad mínima en cada uno de ellos de 3 meses a la fecha de inicio de la licencia por Maternidad y percibirá las correspondientes asignaciones (art. 21 Ley 24.714). La trabajadora que logra la antigüedad con posterioridad a la fecha en que inició la licencia por Maternidad percibe esta asignación familiar por los días que le resten gozar de la licencia pre-parto y/o post-parto, a partir de la fecha en que alcanzó la antigüedad requerida.

Cuando el nacimiento se produce a término y no se haya iniciado la licencia por maternidad por no haberse denunciado el estado de embarazo ante el empleador/a, corresponde el pago de la asignación por los 45 días posteriores al parto.

En el supuesto de fallecimiento de la titular de la prestación, ANSES dispone que tendrá derecho al cobro el **cónyuge viudo**, en primer orden de prelación en relación a otros familiares.

C. La **asignación por nacimiento de hijo** consistirá en el pago de una suma de dinero que se abonará en el mes que se acredite tal hecho ante el empleador/a. Para el goce de esta asignación se requerirá una **antigüedad** mínima y continuada de **seis meses** a la fecha del nacimiento (art. 12).

D. La **asignación por adopción** consistirá en el pago de una suma de dinero, que se abonará **al trabajador o la trabajadora** en el mes en que acredite dicho acto ante el empleador/a. Para el goce de esta asignación se requerirá una **antigüedad** mínima y continuada en el empleo de **seis meses** (art. 13).

Las dos últimas asignaciones, tanto por nacimiento como por adopción, requieren que los ingresos del grupo familiar se encuentren entre unos topes, individual o del grupo familiar. Obviamente, con el nacimiento o adopción del hijo o hija se originan otras asignaciones familiares, como la **asignación por hijo**, que consistirá en el pago de una suma mensual por cada hijo menor de 18 años de edad que se encuentre a cargo del trabajador (art. 7), o la **asignación por hijo con discapacidad**, que consistirá en el pago de una suma mensual que se abonará al trabajador por cada hijo que se encuentre a su cargo en esa condición, sin límite de edad, a partir del mes en que se acredite tal condición ante el empleador (art. 8).

4.2.2. El mantenimiento de la obligación de cotizar durante la maternidad. Titularidad de las prestaciones

No se concede prestación de paternidad por la Seguridad Social. Tampoco se identifica que exista obligación de cotizar durante los periodos de licencia por maternidad. A los fines del cálculo de los aportes y contribuciones correspondientes al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), el art. 7 de la **Ley 24.241** de 1993 considera que las asignaciones familiares no son remuneración, por lo que son conceptos excluidos de la aportación. Por otro lado, el art. 21 de la Ley 24.714 también establece que las prestaciones familiares reguladas por esta ley, entre ellas la asignación por maternidad, no constituyen remuneración ni están sujetas a gravámenes. Las asignaciones familiares se financian



con cargo a las contribuciones del empleador, calculadas sobre las remuneraciones de sus trabajadores (el 7,5% se destina exclusivamente a estas prestaciones según el art. 5 Ley 24.714, donde se prevén otras vías de financiación).

Con respecto a la **titularidad** del derecho, el art. 20 de la Ley 24.714 indica que, cuando ambos progenitores estén comprendidos en el presente régimen, las prestaciones enumeradas en el artículo 6 serán percibidas por uno solo de ellos. De la revisión de los requisitos exigidos para la concesión de las prestaciones, se extraen las siguientes particularidades:

- Asignación Familiar por Prenatal. En caso que quien lo perciba sea un titular masculino, deberá tener acreditada antes ANSES la relación de matrimonio o convivencia con la mujer embarazada. Si la liquidación se efectúa al padre, la madre puede solicitar el efectivo pago de la Asignación Familiar por Prenatal y elegir el medio de pago, en virtud de lo dispuesto por el Decreto N° 614/13: el efectivo pago de las asignaciones familiares se realizará a la mujer independientemente del integrante del grupo familiar que genera el derecho al cobro de la prestación, salvo en los casos de guarda, curatela, tutela y tenencia que se realizará al guardador, curador, tutor o tenedor respectivamente (art. 7).
- Asignación Familiar por Nacimiento y Adopción. Pueden ser solicitadas por el trabajador o la trabajadora, y en el caso en que quien la perciba sea el titular masculino, la madre podrá solicitar el efectivo pago en los términos del citado art. 7.

4.2.3. Asignación Universal por Hijo para Protección Social

El **Régimen de Asignaciones Familiares** instituido con alcance nacional y obligatorio por la **Ley 24.714** se basa en tres grandes subsistemas (art. 1): uno contributivo y dos no contributivos⁶⁹.

Por tanto, la Asignación Universal por Hijo (AUH) tiene una naturaleza no contributiva, aunque viene concebida dentro del sistema de Seguridad Social, por lo que está gestionada y pagada por ANSES.

De acuerdo con el art. 1° del Decreto N° 1602/09, se establece que la Asignación Universal será destinada a aquellos niños, niñas y adolescentes que pertenezcan a grupos familiares desocupados o que se desempeñen en la economía informal, por lo que si alguno de los progenitores percibe alguna prestación (contributiva o no contributiva), el grupo familiar no se encuentra desprotegido.

El **cobro** de la Asignación Universal por Hijo está **condicionado** a la acreditación anual de escolarización y controles de salud de menores. Hasta los 4 años de edad, inclusive, deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio. Desde los 5 años de edad y hasta los 18 años, deberá además acreditarse obligatoriamente su concurrencia a establecimientos educativos públicos (art. 14 ter Ley 24.714).

Se abona la asignación, que consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, por cada menor acreditado por el grupo familiar hasta un **máximo** acumulable al importe equivalente a **5 menores** (art. 14 bis), en primer término, a los discapacitados y luego a los demás niños y adolescentes de más baja edad hasta llegar al tope de cargas familia-

⁶⁹ ARTICULO 1°- Se instituye con alcance nacional y obligatorio, y sujeto a las disposiciones de la presente ley, un Régimen de Asignaciones Familiares basado en:

a) Un subsistema contributivo fundado en los principios de reparto de aplicación a los trabajadores que presten servicios remunerados en relación de dependencia en la actividad privada, cualquiera sea la modalidad de contratación laboral, beneficiarios de la Ley sobre Riesgos de Trabajo y beneficiarios del Seguro de Desempleo, el que se financiará con los recursos previstos en el artículo 5° de la presente ley.

a') Un subsistema contributivo de aplicación a las personas inscriptas y con aportes realizados en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes (RS) establecido por la Ley N° 24.977, sus complementarias y modificatorias, el que se financiará con los recursos previstos en el artículo 5° de la presente Ley.

b) Un subsistema no contributivo de aplicación a los beneficiarios del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez, y para la Pensión Universal para el Adulto Mayor, el que se financiará con los recursos del régimen previsional previstos en el artículo 18 de la ley 24.241.

c) Un subsistema no contributivo compuesto por la Asignación por Embarazo para Protección Social y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, destinado, respectivamente, a las mujeres embarazadas y a aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la REPUBLICA ARGENTINA; que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal.



res permitidas. Si no cumple con alguno de los requisitos, da lugar al cobro a otras personas, hasta llegar al máximo indicado. Es decir, si hay menores de 18 años y con discapacidad que, por cualquier motivo, no cumplen las condiciones para generar el derecho al cobro de la Asignación, las personas que lo tienen a su cargo cobrarán por el resto de los integrantes del grupo familiar que reúnan las condiciones para percibirla. Esta Asignación Universal se liquidará a uno solo de los progenitores, **priorizando a la madre.**

Los titulares del derecho reciben únicamente el **80% del monto** correspondiente en la liquidación normal, que se les abonará mensualmente a través del sistema de pagos de ANSES (apartados k y l del art. 18 de la Ley 24.714). La cantidad restante se entrega una vez que hayan acreditado el cumplimiento de la condicionalidad de esta prestación universal: el restante **20%** acumulado de la Asignación **Universal por Hijo** e Hijo con Discapacidad será reservado en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el Banco de la Nación Argentina percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para quienes se benefician (art. 18.k). Las sumas del año anterior podrán cobrarse cuando el titular acredite el cumplimiento de los controles sanitarios. Desde los 5 y hasta los 18 años, además deberá acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos públicos⁷⁰.

Por Ley 27.253 de junio de 2016, de **reintegro del IVA** por compras en comercios de venta minorista, quienes tienen la titularidad de la Asignación Universal por Hijo recibirán un reintegro mensual por persona, cuando abonen sus compras en comercios con la tarjeta de débito que tengan asociada al cobro de su asignación.

El balance sobre el **impacto** de la Asignación Universal por Hijo ha sido ampliamente analizado por **estudios especializados**. Para unos autores, la estrategia de universalizar y extender derechos a partir de la Seguridad Social tiende a evitar la configuración de una economía política de la política social de dos velocidades, permitiendo construir puentes entre la economía política de la formalidad e informalidad. Para esta visión, la noción de desmercantilización resulta útil para analizar la medida de universalización, al adquirir con carácter de derecho las prestaciones a las que se accede, por lo que promueven la disminución de la entera dependencia del mercado a trabajadores/

as informales o desempleados. También es relevante el impacto en términos de desfamiliarización ya que, salvo que dicho concepto se considere válido solo cuando una política promueve explícitamente una modificación de los roles tradicionales de género al interior de las familias, es indudable que la AUH tiene un impacto desfamiliarizador. Muchas familias reciben un subsidio público que puede contribuir a financiar servicios de cuidado, absorbidos hasta ese momento por la propia familia. Además, al ser mujeres la inmensa mayoría de las titulares, estas son empoderadas mediante la percepción de un ingreso propio, lo cual permite renegociar en forma más favorable los términos del contrato familiar al desmonopolizar en muchos casos la función de provisión (Alonso y Di Costa, 2013).

En contraste, otros estudios que han medido el impacto laboral y demográfico de esta Asignación muestran que es un programa masivo de ingresos con un diseño relativamente simple. El programa dispone de una restricción de ingreso relacionada con la carencia de remuneración superior al salario mínimo que, en la práctica, resulta fácilmente eludible por las personas beneficiarias y es difícil de monitorear. Aunque los impactos son altamente positivos en muchos sentidos, existe, sin embargo, una preocupación acerca de algunos potenciales efectos no buscados por estos programas, que pueden modificar significativamente el comportamiento de los beneficiarios. El propio Decreto 1.602/09 que crea la Asignación no advierte estos potenciales efectos. Una primera conclusión es que la introducción de este nuevo beneficio social incorpora un elemento adicional importante en la estructura de decisión o negociación laboral que podría incentivar una menor participación en el mercado de trabajo formal por parte de aquellos/as trabajadores/as elegibles. Por un lado, la Asignación Universal incrementa en términos relativos la utilidad del empleo informal frente al formal, por lo que los cambios introducidos por el programa en las decisiones laborales de los autoempleados hacen más probable el resultado de informalidad. Por otro lado, la Asignación no parece haber generado, sin embargo, los incentivos suficientes como para incrementar las transiciones desde la formalidad hacia la informalidad (Garganta, 2015).

Una segunda conclusión evidencia que se ha producido una reducción significativa en las transiciones hacia la actividad económica por parte de mujeres in-

⁷⁰ La Resolución DE N° 393/09 en su art. 1° define al grupo familiar como el niño, adolescente y/o persona discapacitada que genera la asignación y a la persona o personas relacionadas que tienen al mismo a cargo, dentro del marco establecido en el artículo 14 bis de la Ley N° 24.714.



activas que se benefician de la Asignación Universal por Hijo, representando una caída de 25%, aunque no llega a generar la motivación suficiente sobre las mujeres activas para que abandonen su participación laboral. En definitiva, los resultados de estos estudios no implican, de ningún modo, el rechazo de estas iniciativas que extienden la protección social de la población, sino que alertan sobre la necesidad de evaluar y discutir los costos y beneficios de distintas alternativas (Garganta, 2015).

Por ejemplo, puede darse el caso de mujeres que son titulares de la Asignación Universal por Hijo por el hecho de trabajar en la informalidad y que continuarían siendo elegibles como beneficiarias del programa aun con un contrato de trabajo formalizado, como ocurre con las empleadas del servicio doméstico, pero que, por falta de información suficiente, tienen la errónea convicción de que perderían el derecho a la prestación en caso de regularizar su relación laboral.

Junto a la AUH, el subsistema no contributivo está integrado por la Asignación por Embarazo para Protección Social, que consiste en una prestación monetaria no retributiva mensual que se abonará a la mujer embarazada desde la décimo segunda semana de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo (art. 14 quater Ley N° 24.714, incorporado por el art. 4 del Decreto N° 446/2011). Aun cuando se trate de un embarazo múltiple, sólo corresponderá la percepción del importe equivalente a una asignación, y su percepción no será incompatible con la AUH. Durante el período correspondiente entre la décimo segunda y la última semana de gestación, se liquidará una suma igual al 80% del monto previsto, mientras que el 20% restante será abonado una vez finalizado el embarazo y en un solo pago, en la medida en que hubieran cumplido los controles médicos de seguimiento previstos en el "Plan Nacer/Programa Sumar" del Ministerio de Salud. Ante la falta de acreditación se producirá la pérdida del derecho al cobro del 20% reservado (apartado I del art. 18 Ley N° 24.714).

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

5.1. Edad pensionable

El régimen previsional público otorga las siguientes prestaciones (art. 17 Ley 24.241): a) Prestación básica universal. b) Prestación compensatoria. c) Retiro por invalidez. d) Pensión por fallecimiento. e) Prestación adicional por permanencia. f) Prestación por edad avanzada.

En la prestación básica universal, para acceder a la **jubilación ordinaria**, se deben reunir 30 años de servicios con aportes computables en uno o más regímenes comprendidos en el sistema de reciprocidad jubilatoria (ANSES, cajas provinciales u otros países con convenio suscrito) y cumplir con los requisitos de edad: **65 años los hombres y 60 años las mujeres**. Las mujeres podrán optar por continuar su actividad laboral hasta los 65 años de edad. Con el único fin de acreditar el mínimo de servicios necesarios para el logro de la prestación básica universal se podrá compensar el exceso de edad con la falta de servicios, en la proporción de dos años de edad excedentes por uno de servicios faltantes (art. 19 Ley 24.241).

La finalidad de la **prestación por edad avanzada** es brindar cobertura a aquellos/as trabajadores/as que tengan 70 años cumplidos o más y que no puedan acreditar los años de servicios y aportes exigidos para obtener una jubilación ordinaria. El requisito de la **edad** es **igual** con indiferencia del sexo y deben reunir 10 años de servicios con aportes, ya sea bajo relación de dependencia o como autónomo, o entre ambos regímenes. (art. 34 bis Ley 24.241). Otro requisito es no acreditar tareas en calidad de servicio doméstico. El goce de esta prestación es incompatible con la percepción de toda jubilación, pensión o retiro. Sin embargo, es factible percibir dicha prestación siempre y cuando renuncie a las otras prestaciones.

La Prestación por **Edad Avanzada por Invalidez** se otorga a los trabajadores **hombres o mujeres mayores de 65 años** de edad, que se encuentren incapacitados para el trabajo (incapacidad de al menos el 66%), y que además acrediten la condición de aportante regular o irregular con derecho (según los Decretos 1120/94, 136/97 y 460/99) y no deberán tener tareas en calidad de servicio doméstico.

La **Ley 25.994** de 2004 creó una prestación de **jubilación anticipada** para las personas que acreditaran 30 años de servicios, estuvieran en situación de desempleo y hubieran cumplido **60 años** de edad los **varones** o **55** años de edad las **mujeres** (art. 2). El Decreto N° 1451/06 dispuso el plazo de prórroga de la vigencia de la Ley N° 25994, hasta el 30/04/2007.

Los trabajadores y las trabajadoras sometidos al Régimen de Trabajo **Agrario** aprobado por la Ley 26.727 tienen derecho a la jubilación ordinaria con **57 años** de edad, **sin distinción de sexo**, en tanto acrediten 25 años de servicios con aportes (art. 78



de dicha Ley). También existe una prestación **por Edad Avanzada** especial, que se otorga a al trabajo del ámbito rural bajo la dependencia temporaria o permanente de productores/as, contratistas o sub-contratistas dedicados a actividades agropecuarias y en tareas relacionadas con la cosecha o la ganadería, siempre que hayan cumplido **67 años de edad** (Decreto 2433/93) y cuenten con 10 años de servicios como mínimo en esa modalidad.

5.2. Pensión Universal para el Adulto Mayor. Moratoria especial para las mujeres

La **Ley 27.260**, de mayo de 2016 (B.O. 22 de julio), crea la **Pensión Universal** para el adulto mayor, de carácter vitalicio y no contributivo, para todas las personas que tengan **65 años o más**, siempre que cumpla los requisitos ligados a la residencia (art. 13).

El **monto** equivale a un 80% de la jubilación mínima (art. 14) y no se puede tener otro beneficio previsional ni de desempleo. Como derechos añadidos, la pensión otorga el derecho a los servicios de salud de PAMI y el acceso a las mismas asignaciones familiares que tienen quienes se han jubilado por la modalidad contributiva. Otra ventaja sustancial es que la persona titular del derecho **puede seguir trabajando**, de forma tal que posteriormente logre alcanzar los años de servicio necesarios para obtener un beneficio contributivo. En caso de fallecimiento, este derecho no genera pensión, pero el cónyuge o conviviente podrá pedir la pensión para sí mismo si le corresponde.

El art. 22 de la **Ley 27.260** contiene una previsión de interés para conseguir la jubilación por **moratoria**:

*“ARTÍCULO 22. — **Las mujeres** que durante el plazo previsto en el artículo 12 cumplieran la edad jubilatoria prevista en el artículo 37 de la ley 24.241 y fueran menores de la edad prevista en el artículo 13 de la presente, podrán optar por el ingreso en el régimen de regularización de deudas previsionales previsto en la ley 26.970 en las condiciones allí prevista”.*

Esta redacción significa que las mujeres que en el plazo comprendido hasta el día 23 de julio de 2019 (fecha establecida por el art. 15 del Decreto N° 894/2016) cumplan 60 años (edad prevista en el citado art. 37 Ley 24.241) y fueran menores de 65 años, podrán optar por ingresar en el régimen de Moratoria de la Ley 26.970. Es decir, que las mujeres que tengan entre 60 y 64 años antes de 23 de julio de 2019 podrán

regularizar las cuotas previsionales no pagadas. Hay que recordar, sin embargo, que la vigencia de la moratoria de la Ley 26.970 expiró en septiembre de 2016, por lo que parece que el plazo útil para optar por esta regularización se limita a escasamente dos meses. Además, las condiciones establecidas por la Ley de la Moratoria de 2014 para la recuperación de pagos entre 1993 y 2003 eran de aplicación a autónomos y monotributistas. No obstante, aunque la Ley 26.970 venció en septiembre de 2016, la Moratoria de la Ley 24.476 no ha sido derogada, por lo que permite reconocer servicios autónomos hasta 1993. Pero a esta moratoria aún en vigor se le agregan dos características nuevas que son tomadas de la Ley 26.970: habrá control socio-económico y las cuotas se actualizarán cada vez que se aumente la jubilación.

En última instancia, las mujeres entre 60 y 64 años que no accedan a la jubilación por esta vía, siempre podrán obtener a los 65 años la nueva pensión universal.

El citado art. 22 contiene un último párrafo, con el siguiente sentido:

*“Para el caso de los **hombres**, restablécese la vigencia del artículo 6° de la ley 25.994 y el decreto 1454/05 por el término de un (1) año, el cual puede ser prorrogable por un (1) año más”.*

5.3. Reparación Histórica con los jubilados

La **Ley 27.260** de 2016 también crea un **Programa Nacional de Reparación Histórica** para Jubilados y Pensionados, que es un sistema de acuerdos transaccionales entre el jubilado y/o pensionado y la ANSES con el fin de ingresar en un plan voluntario que permitirá el reajuste del haber jubilatorio conforme parámetros que mejoran la forma de cálculo del haber inicial y los aumentos posteriores. Estos acuerdos deben homologarse en sede judicial.

En el marco del sistema jubilatorio, el art. 12 de la Ley incluye otra medida importante: la creación de un **Consejo de Sustentabilidad Previsional** que funcionará en el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social y tendrá a su cargo la elaboración de un **Proyecto de Ley** que contenga un nuevo régimen previsional **universal, integral, solidario, público, sustentable y de reparto** para su posterior remisión al Congreso Nacional. Tendrá un **plazo de 3 años** para preparar el proyecto. Se sitúa, por tanto, en el proceso de reformas que se está experi-



mentando en la región, como la de Chile (Comisión de Pensiones, 2015) o la de Brasil (Propuesta de Enmienda Constitucional 287/16). Habrá que ver si con ocasión del diseño de la nueva ley en Argentina se introducen elementos de compensación del trabajo reproductivo de las mujeres o si se encamina hacia un régimen igualitario insensible al género.

Por último, esta Ley también contempla la armonización de Sistemas Previsionales Provinciales que no fueron transferidos a la Nación (art. 27), la afectación de los recursos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Integrado Previsional Argentino y un régimen de Sinceramiento Fiscal que incluye la regularización excepcional de obligaciones de la seguridad social. Con esta última medida, se aumentan los recursos financieros del sistema, a la vez que se permite normalizar las situaciones irregulares.

5.4. Índices de Actualización de haberes y de Movilidad Jubilatoria

Con el **Decreto 807/2016**, de 24 de junio, las **remuneraciones serán actualizadas** en forma justa y razonable, de modo que la persona que se jubila ya no va a tener que iniciar un juicio para que se le calcule en forma correcta el haber inicial. Para calcular el haber jubilatorio inicial de las prestaciones de la Ley 24.241 se computan las últimas 120 remuneraciones de cada trabajador/a. Como estas remuneraciones no se actualizan adecuadamente, el haber jubilatorio inicial se ve reducido injustamente. Para subsanar esta deficiencia, el Decreto introduce un índice de actualización de los sueldos de los 10 últimos años anteriores a la jubilación, siguiendo unos parámetros concretos (art. 2).

El índice de actualización se aplicará a las jubilaciones concedidas a partir de agosto de 2016, pero para quienes ya están jubilados y no iniciaron juicio, aunque tienen el mismo derecho, se les pondrá un ajuste de la jubilación siguiendo los mismos parámetros, reajustándose el haber mensual desde la fecha de ingreso al programa.

El **art. 32 de la Ley 24.241** dispone que las prestaciones del sistema previsional público son móviles y que el índice de movilidad se obtendrá conforme una fórmula que se aprueba en el Anexo a la Ley. La **aplicación de la movilidad**, que es automática, se lleva a cabo dos veces al año desde el año 2009 y comprende a todas las prestaciones a cargo del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), por

lo que abarca también a otros beneficios no incluidos en aquella Ley, como la pensión universal para el adulto mayor aprobada en 2016.

Con el índice de movilidad se pretende asegurar que los montos jubilatorios sigan la evolución de los salarios y, simultáneamente, sigan el aumento de los ingresos al Sistema Previsional. La Resolución 28/2016 ANSES estableció que el valor de la movilidad a aplicar a cada prestación al mes de febrero de 2016 era de 15,35%. La Resolución 298/2016 ANSES estableció, a partir de agosto, el valor de movilidad de las prestaciones en 14,16%.

5.5. Las pensiones de viudedad, el vínculo de la pareja y la concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

La pensión es una prestación de pago mensual que se cobra por el fallecimiento de una persona jubilada o en actividad. Si era una afiliada en actividad, se deberá cumplir con la condición de aportante regular o irregular, de conformidad con las disposiciones de los Decretos 1120/94, 136/97 y 460/99.

Pueden solicitar la pensión, las personas viudas de personas fallecidas que al momento de su deceso estuvieran activas o jubiladas. También el/la conviviente del causante y la **hija viuda** hasta 18 años, que no goce de otro beneficio (art. 53 Ley 24.241).

Si el/la solicitante es **conviviente** deberá acreditar la convivencia durante por lo menos 5 años inmediatamente anteriores al fallecimiento del causante. El plazo se reduce a 2 años cuando exista descendencia reconocida por ambos.

Se entiende que el derechohabiente estuvo a cargo del causante cuando concurre en aquél un estado de necesidad revelado por la escasez o carencia de recursos personales, y la falta de contribución importa un desequilibrio esencial en su economía particular (art. 53).

Los **convivientes del mismo sexo** son declarados incluidos en los alcances del artículo 53 de la Ley N° 24.241⁷¹ como parientes con derecho a la pensión por fallecimiento del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez o del afiliado en actividad del Régimen Previsional Público o del Régimen de Capitalización, que acrediten derecho a percibir el componente público (art. 1 Resolución 671/2008 ANSES).



El Decreto 1290/94 aprobó la reglamentación del art. 53 de la Ley N° 24.241.

“ARTÍCULO 53. — REGLAMENTACIÓN:

1. La convivencia pública en aparente matrimonio durante los lapsos exigidos en el artículo que se reglamenta, podrá probarse por cualquiera de los medios previstos en la legislación vigente.
2. La prueba testimonial deberá ser corroborada por otras de carácter documental, salvo que las excepcionales condiciones socioculturales y ambientales de los interesados justificaran apartarse de la limitación precedente.
3. Se presume la convivencia pública en aparente matrimonio, salvo prueba en contrario, si existe reconocimiento expreso de ese hecho, formulado por el causante en instrumento público”.

Para los casos de **conurrencia** de beneficiarios, el **art. 53** dispone que:

“El o la conviviente excluirá al cónyuge supérstite cuando éste hubiere sido declarado culpable de la separación personal o del divorcio. En caso contrario, y cuando el o la causante hubiere estado contribuyendo al pago de alimentos o éstos hubieran sido demandados judicialmente, o el o la causante hubiera dado causa a la separación personal o al divorcio, la prestación se otorgará al cónyuge y al conviviente por partes iguales”.

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado argentino.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-----------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1956 |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | 2014 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1968 |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | 1988 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |

⁷¹ Artículo 53.— En caso de muerte del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez o del afiliado en actividad, gozarán de pensión los siguientes parientes del causante: a) La viuda. b) El viudo. c) La conviviente. d) El conviviente. e) Los hijos solteros, las hijas solteras y las hijas viudas, siempre que no gozaran de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva, salvo que optaren por la pensión que acuerda la presente, todos ellos hasta los dieciocho (18) años de edad.

La limitación a la edad establecida en el inciso e) no rige si los derechohabientes se encontraran incapacitados para el trabajo a la fecha de fallecimiento del causante o incapacitados a la fecha en que cumplieran dieciocho (18) años de edad.

Se entiende que el derechohabiente estuvo a cargo del causante cuando concurre en aquél un estado de necesidad revelado por la escasez o carencia de recursos personales, y la falta de contribución importa un desequilibrio esencial en su economía particular. La autoridad de aplicación podrá establecer pautas objetivas para determinar si el derechohabiente estuvo a cargo del causante.

En los supuestos de los incisos c) y d) se requerirá que el o la causante se hallase separado de hecho o legalmente, o haya sido soltero, viudo o divorciado y hubiera convivido públicamente en aparente matrimonio durante por lo menos cinco (5) años inmediatamente anteriores al fallecimiento. El plazo de convivencia se reducirá a dos (2) años cuando exista descendencia reconocida por ambos convivientes.

El o la conviviente excluirá al cónyuge supérstite cuando éste hubiere sido declarado culpable de la separación personal o del divorcio. En caso contrario, y cuando el o la causante hubiere estado contribuyendo al pago de alimentos o éstos hubieran sido demandados judicialmente, o el o la causante hubiera dado causa a la separación personal o al divorcio, la prestación se otorgará al cónyuge y al conviviente por partes iguales.





Bolivia

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico

4 Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en la Constitución
- 4.2. El diseño de las medidas en la Ley General de Trabajo y otras normas de desarrollo
- 4.3. El diseño en las medidas de Seguridad Social

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. Pensión Solidaria de Vejez
- 5.2. Tabla para el cálculo de la supervivencia unisex
- 5.3. Medidas compensadoras sobre el cálculo de las pensiones
- 5.4. Suplemento por Gran Invalidez
- 5.5. Las pensiones de viudedad y el vínculo de la pareja

6. Ratificación de Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

En 1994 el Estado Boliviano, suscribió la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia hacia la mujer lo que supuso cambios legislativos tendentes a modificar las desigualdades entre mujeres y hombres. Progresivamente se han ido introduciendo leyes siendo la primera la **Ley contra la Violencia en la Familia o Doméstica**, N° 1674 de 1995. A través de esta ley se definió la violencia que acontece en el seno de la familia y las relaciones de parentesco, considerando tres tipos de violencia: física, psicológica y sexual. Ello permitió aprobar en 2013 la **Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia**, n° 348, donde se reconocen dieciséis tipos de violencia con consecuencias penales, entre ellas el feminicidio, el acoso sexual o la esterilización forzada. Entre los mecanismos de reinserción de las víctimas de violencias se encuentran el hospedaje, la alimentación, la formación específica de una actividad laboral y el acceso a una bolsa de empleo. La ley insta al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social a regular los derechos de las mujeres en el mercado laboral, desde el salario a la protección del puesto de trabajo en caso de violencia o embarazo; igualmente es responsable de adoptar un sistema que permita a las víctimas mantener su empleo, a pesar de sus ausencias u otros motivos.

Esa primera ley de violencia trajo consigo el reconocimiento de desigualdades y violencia que afectan en mayor medida a las mujeres. Así, en 1999 se introduce el delito de violación en el Código Penal a través de la **Ley de protección a las víctimas de delitos contra la libertad sexual**, N° 2033. No se diferencian tipos de víctimas potenciales según género o edad, aunque la gravedad del delito es diferente según las capacidades mentales de la víctima; ello supone la invisibilización de las mujeres, principales víctimas de las violaciones, y la ausencia de mecanismos especializados para apoyar a las perceptoras de esta violencia.

Estos cambios legislativos trajeron consigo otras medidas para hacer frente a las desigualdades que enfrentan las mujeres, como la ratificación en 2001 del Protocolo para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños,

de Naciones Unidas, creándose el Consejo Nacional contra el Tráfico y Trata de Personas. Encargado de coordinar las políticas para proteger, prevenir, reprimir y rehabilitar actos vinculados al tráfico y trata de personas a través de planes nacionales (Art. 1, Decreto Supremo N° 28297, 2005), actualmente sigue sin aprobarse una ley de trata de personas.

El proceso constituyente de 2009 recogió diversos derechos como el acceso a la Seguridad Social, la igualdad de condiciones entre cónyuges responsabilizando a ambos del mantenimiento y la educación de las hijas e hijos y la prohibición de discriminación por razón de sexo. Ello supuso que a partir de 2010 se aprobaran tres leyes más concretas que visibilizaban las discriminaciones vinculadas con la identidad de género. Así, la discriminación por razones de sexo, de orientación sexual y de identidad de género, son consideradas en la **Ley contra el racismo y toda forma de discriminación**, N° 045, introduciendo el principio de equidad de género como logro que garantizará el pleno goce de los derechos de mujeres y hombres. La **Ley contra el acoso y la violencia política hacia las mujeres**, N° 243, estableció la necesidad de fomentar, educar y modificar conductas que violenten o dificulten el desarrollo de las mujeres y perpetúen estereotipos, a través de acciones positivas que buscan disminuir la brecha de género en el ámbito político-público. El Decreto Supremo N° 2935 de 5 de Octubre de 2016 es el reglamento de dicha ley, que establece estrategias, mecanismos y procedimientos para su implementación (Cap. II), entre los que destaca como mecanismo de prevención de los actos de acoso y/o violencia política, que los órganos deliberativos de las entidades territoriales autónomas implementen video-grabaciones de sus sesiones, debiendo mantener obligatoriamente y bajo responsabilidad, el archivo de las mismas por orden cronológico, a fin de prevenir y registrar cualquier acto de acoso y violencia política. Asimismo, prevé que en casos graves de acoso y/o violencia política la activación de la protección debe ser inmediata, pudiéndose solicitar la intervención de la fuerza pública.

En mayo de 2016 se aprobó la **Ley de identidad de género** por la que se establece *“el procedimiento para el cambio de nombre propio, dato de sexo e imagen de personas transexuales y transgénero en toda documentación pública y privada vinculada a su identidad, permitiéndoles ejercer de forma plena el derecho a la identidad de género”* (Art. 1)



Estas políticas han permitido regular derechos y tipificar delitos que afectan principalmente a las mujeres, aunque desde el Informe Sombra país se apunta a la necesidad fundamental la divulgación de estas leyes y un mayor acceso de las mujeres a los derechos que de ellas emanan (2014a).

1.2. Transversalidad institucional

En Bolivia se han dado grandes avances con la consagración constitucionalizado los derechos de las mujeres (2009) y alcanzado una mayor presencia de las éstas en cargos públicos, sin embargo, existen debilidades institucionales, un limitado alcance de políticas públicas y se mantienen las estructuras tradicionales en el Estado, la sociedad y las familias.

La transversalización de la perspectiva de género es incipiente en algunas instituciones estatales, a pesar de la inclusión de los derechos de las mujeres en la Constitución de 2009 y su mayor presencia en cargos públicos. Existen dos instancias encargadas de la discriminación y la violencia. La primera de ellas es la **Dirección de Lucha contra el Racismo y toda forma de Discriminación**, dependiente del Viceministerio de Descolonización del Ministerio de Cultura; la segunda es la **Dirección General de prevención de Toda forma de Violencia de Género y Generacional** que forma parte del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades en el Ministerio de Justicia. Principalmente desarrollan medidas centradas en la lucha contra la violencia de género y la trata de personas, aunque actualmente el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades, junto con la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACNUDH) y la Oficina de Cooperación Suiza (COSUDE), están redactando el **Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género**. Para su implementación se está acordando la realización de un curso para juezas y jueces cuya formación permitirá que juzguen considerando el derecho internacional y los asuntos donde es fundamental considerar las diferencias de género.

Al margen de la institucionalización estatal, el conocido como **Observatorio de Género** depende de la Coordinadora de la Mujer, que es una red de la sociedad civil conformada por 21 organizaciones no gubernamentales que tiene cobertura y seguimiento a nivel nacional. Esta organización no

estatal se encarga de la divulgación de estadísticas sobre violencia hacia las mujeres, de instar a los poderes públicos para modificar la legislación, de visibilizar las desigualdades que las mujeres enfrentan en tema como la tenencia de la tierra o la participación política, es otras acciones destacables.

Es por ello que el Comité de la CEDAW instó al gobierno a asignar los recursos humanos, administrativos y financieros necesarios para garantizar la aplicación efectiva de las nuevas normas en favor de los derechos de las mujeres (ONU Mujeres Bolivia, 2015). Para ello, se señala la necesidad de conformar un mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres que pueda hacer operativo el Plan Nacional para la Igualdad de Oportunidades, "Mujeres Construyendo la Nueva Bolivia para Vivir Bien". Del mismo cabe destacar la adopción de una perspectiva interseccional donde se tienen en cuenta las condiciones específicas de las mujeres indígenas y las niñas, entre otras.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El sistema de Seguridad Boliviano está constituido por un primer Nivel Contributivo y un Nivel No Contributivo, éste último garantiza pensiones universales a las personas mayores de 60 años (Renta Dignidad), gastos funerarios y prestaciones de salud específicas de ese nivel, así como protección a las madres y sus hijos e hijas a través de un bono diseñado como una transferencia condicionada de rentas (Bono madre- niño-niña, Juana Arzuduy).

A su vez el sistema está constituido por dos regímenes:

- **Régimen de Seguridad Social de Largo Plazo**, regulado en la Ley nº 065, de 10 de diciembre de 2010, por la que se establece el Sistema Integral de Pensiones y su Reglamento, Decreto Supremo, 822/2011. Cubre pensiones de vejez, invalidez, muerte y gastos funerarios.
- **Régimen de Seguridad Social de Corto Plazo**. Regulado en la Ley de 14 de diciembre de 1956, el Decreto Ley 13214/1975, elevado a Ley mediante la Ley 06/2010 y sus modificaciones posteriores. Proporciona atención sanitaria, subsidios de enfermedad y maternidad.



Por lo que se refiere a la **Seguridad Social de Largo Plazo**, corresponde señalar que la Ley No. 065/2010 establece el Sistema Integral de Pensiones - SIP en el Estado Plurinacional de Bolivia, el cual está a su vez compuesto por tres regímenes:

- a) El Régimen Contributivo, que contempla la Prestación de Vejez, Prestación de Invalidez, las Pensiones por Muerte derivadas de éstas y Gastos Funerarios.
- b) El Régimen Semicontributivo, que contempla la Prestación Solidaria de Vejez, Pensión por Muerte derivada de éstas y Gastos Funerarios y,
- c) El Régimen No Contributivo, que contempla la Renta Dignidad y Gastos Funerales.

Las pensiones que otorga el SIP por Régimen Contributivo y Semicontributivo reconocen el acceso a las prestaciones de Salud para las personas que accedan a las mismas.

En el Sistema Integral de Pensiones se administran los siguientes Fondos:

- 1) Régimen Contributivo, está compuesto por el Fondo de Ahorro Previsional, Fondo de Vejez y Fondo Colectivo de Riesgos.
- 2) Régimen Semicontributivo, está compuesto por el Fondo Solidario.
- 3) Régimen No Contributivo, compuesto por el Fondo de la Renta Universal de Vejez.

Por último, es importante señalar que cada uno de los fondos citados precedentemente se constituyen como patrimonio autónomo, indiviso, inafectable e imprescriptible y sólo pueden disponerse de conformidad a la Ley de Pensiones.

Con anterioridad a la reforma operada por la Ley 065/2010, Bolivia contaba con un sistema de pensiones de capitalización individual, de carácter sustitutivo (Mesa Lago, 2010) gestionado por entidades aseguradoras privadas. La reforma estatuliza la gestión, en cumplimiento del mandato constitucional (art. 45. IV CB) pero mantiene el modelo general de capitalización individual. Introduce sin embargo un régimen semicontributivo (Mogrovejo y Mendizabal, 2015), a través de la **Pensión Solidaria de Vejez**.

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

Bolivia mantiene todavía el **carácter voluntario** del acceso a la protección de su sistema de Seguridad Social en su nivel contributivo para los trabajadores y trabajadoras independientes, **con la excepción de los llamados “consultores independientes”**, en cuyo caso ha quedado establecida su obligatoriedad a partir de 2010. No obstante, tras la Ley nº 065/2010 se han adoptado distintas medidas para extender la cobertura de Seguridad Social en orden al cumplimiento del mandato de universalidad de la misma. Para quienes tienen capacidad de realizar aportaciones al sistema, dichas medidas persiguen extender la cobertura a través de la ampliación de su ámbito de aplicación, la flexibilización de los requisitos para el acceso a las pensiones o la simplificación y facilitación de los requisitos y trámites a la hora de realizar las contribuciones.

En este sentido todos los trabajadores y trabajadoras independientes, incluidas las mujeres que realizan trabajo del hogar no remunerado pueden aportar al Sistema Integral de Pensiones y jubilarse según corresponda con una Pensión Solidaria de Vejez o Pensión de Vejez, con al menos 10 años de aportes durante su vida laboral efectuados a la Seguridad Social de Largo Plazo.

La flexibilización de requisitos en lo que respecta a la reducción de densidad de aportes mínimos de 15 años a 10 años y la reducción de la edad de acceso a la jubilación de 65 años a 58 años y en el caso de las mujeres hasta los 55 años, se constituyen en incentivos para que trabajadores y trabajadoras independientes accedan al sistema. Igualmente, quienes en su momento efectuaron aportes como dependientes pueden continuar aportando al objeto de acceder a la cobertura del SIP. Por último, a diferencia de los trabajadores y trabajadoras dependientes pueden acceder a retiros temporales y parciales de sus aportes efectuados a la Seguridad Social de Largo Plazo, a partir de 60 periodos cotizados.

Por lo que se refiere a la facilitación de los trámites, la normativa vigente brinda distintas facilidades para que los trabajadores y trabajadoras indepen-



dientes hagan efectiva su contribución al SIP, de manera personal, a través de un Asegurado Dependiente, un tercero y/o efectuar el pago de aportes por adelantado, hasta un máximo de doce aportes.

La protección contributiva contempla la relativa a las pensiones, establecida en el art. 92 de la Ley Integral de Pensiones, Ley 065/2010, que determina las siguientes obligaciones para el **asegurado o asegurada independiente**:

“1. Pagar los Aportes del Asegurado, el Aporte Solidario del Asegurado, las Primas por Riesgo Común y Riesgo Laboral y la Comisión, deducidas de su Ingreso Cotizable.

2. Presentar las declaraciones de pago y la documentación de respaldo de acuerdo a disposiciones reglamentarias, a tiempo de efectuar el pago correspondiente”.

Por cuanto se refiere a la protección por enfermedad, el aseguramiento es igualmente voluntario. Así se deduce de la vigencia parcial del Reglamento del Código de Seguridad Social, de 30 de septiembre de 1959, según establece su artículo 26.

Evidentemente, los costes del acceso son más elevados que en el caso del trabajo por cuenta ajena, en la medida en que todas las cotizaciones resultan a cargo del trabajador o trabajadora independiente. No obstante, la regulación en su conjunto constituye un notable avance respecto de la legislación anterior.

La regla de la voluntariedad para el acceso a la protección de trabajadores y trabajadoras independientes tiene una notable excepción en lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley 065/2010. Por medio de dicho precepto se **establece el carácter obligatorio de la contribución al sistema de “los consultores”** como asegurados y aseguradas independientes, así como la responsabilidad para quienes utilicen estas formas de contratación de exigir el comprobante de las contribuciones de éstos al Sistema Integral de Pensiones, antes de efectuar los pagos establecidos en su contrato.

Hay que señalar que el nuevo marco normativo, en el periodo comprendido entre diciembre de 2010

y octubre de 2016 ha incrementado notablemente la afiliación de trabajadores y trabajadoras independientes⁷². En lo concerniente al aporte obligatorio de los “consultores”, “consultores en línea” y “consultores por producto” lo cierto es que al incorporar a la Seguridad Social a estos colectivos con carácter obligatorio queda garantizado su acceso a las prestaciones del sistema.

En este sentido, algunos estudios sugieren que el incremento de la afiliación no parece obedecer en gran medida a la absorción del trabajo informal, sino más bien a la huida del trabajo asalariado mediante relaciones de prestación de servicios civiles aparentes que encubren en muchos casos auténticas relaciones de trabajo asalariado y que aparecen bajo la fórmula de la consultoría (Escobar y Gamboa, 2014). En el mismo sentido se pronuncia Marco, señalando que a través de las figuras de “consultores”, “consultores en línea” y “consultores por producto”, contempladas en el Decreto Supremo 0778/2011, todas ellas figuras de trabajo independiente, sometido al Derecho Civil, se producen miles de contrataciones para tareas regulares y permanentes, tanto en el sector privado como en las administraciones públicas que en realidad son relaciones de trabajo dependiente, con plena subordinación a las empresas e instituciones que contratan (Marco, 2015).

Por último, Bolivia también ha tratado de extender la cobertura para quienes carecen de capacidad para contribuir al sistema. Sus políticas para estos colectivos se centran en las transferencias de rentas, concretamente en la extensión de la “Renta Dignidad” a la que pueden acceder los mayores de 60 años que no perciban prestaciones del Sistema Integral de Pensiones y aquellas personas que la reciban, para complementarla (Ley N° 3791/2007).

Con este mismo carácter de transferencia de rentas, el Decreto Supremo n° 0066/2009 estableció el Bono Madre Niño – Niña “Juana Azurduy”, consistente en una asignación para mujeres gestantes y en periodo post natal y a menores entre 2 y 12 años, condicionada a la asistencia a controles médicos. Este bono no es aplicable a quienes sean beneficiarios de la Seguridad Social de Corto Plazo.

⁷² Concretamente han pasado de 58.708 a 172,034 lo que representa un incremento del 193% respecto al número de asegurados que logró en 13 años de vigencia la anterior Ley No. 1732. Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros – APS. Nota 2017.



3.2. Trabajo doméstico

Mediante la Ley N° 309, de 20 de noviembre de 2012, Bolivia ratificó el Convenio 189 OIT, remitiendo al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social la implementación del mismo, sin que a la fecha del cierre de este informe ésta se haya producido.

Con anterioridad, mediante la Ley n° 2450/2003 se había regulado el trabajo doméstico. Esta regulación, a día de hoy, no resulta consistente con los mandatos del Convenio 189 OIT y está siendo objeto de debate para su acomodación al mismo.

En materia de Seguridad Social, el art. 9 de la n° Ley 2450, sobre Afiliación y Aportes a la Caja Nacional de Salud establece que:

“El trabajo asalariado del hogar está sujeto a afiliación a la Caja Nacional de Salud, para cuyos efectos se realizarán los aportes y descuentos correspondientes, de conformidad a lo dispuesto por el Código de Seguridad Social que rige para la, materia.

*La afiliación al seguro social se efectuará **a partir de tres meses** de trabajo, una vez que el empleado demuestre estabilidad en la fuente laboral”.*

La Ley no contempla el derecho al acceso a las pensiones y, a pesar del tiempo transcurrido desde su entrada en vigor, no se ha desarrollado reglamentariamente el derecho al acceso a la salud y, por consiguiente, el acceso a las prestaciones por enfermedad y maternidad, de manera que hasta que esos desarrollos normativos no se produzcan su impacto en materia de Seguridad Social es muy poco relevante.

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

4.1. El diseño de las medidas en la Constitución

En enero de 2009, el estado Plurinacional de Bolivia aprobó una nueva Constitución en la que, al igual que en otras constituciones recientes de América Latina, se adopta una formulación igualitaria en relación con algún tipo de reconocimiento

de derechos para el trabajo de cuidados. En este sentido hay dos preceptos con incidencia en esta cuestión, uno, en relación con el derecho a la Seguridad Social y otro, en relación con los deberes de los cónyuges o convivientes respecto a los hijos e hijas.

En cuanto se refiere a la Seguridad Social, el artículo 45.III establece expresamente que

*“El régimen de Seguridad Social cubre atención por enfermedad, epidemias y enfermedades catastróficas; **maternidad y paternidad**; riesgos profesionales, laborales y riesgos por labores de campo; discapacidad y necesidades especiales; desempleo y pérdida de empleo; orfandad, invalidez, viudez, vejez y muerte; vivienda, asignaciones familiares y otras previsiones sociales”.*

En su apartado V se refiere a la maternidad en estos términos.

*“Las mujeres tienen derecho a la **maternidad segura**, con una visión y práctica intercultural; gozarán de especial asistencia y protección del Estado durante el embarazo, parto y en los periodos prenatal y posnatal”.*

Por último, el artículo 64. I establece que:

*“Los cónyuges o convivientes tienen el deber de **atender, en igualdad de condiciones y mediante el esfuerzo común**, el mantenimiento y responsabilidad del hogar, la educación y formación integral de las hijas e hijos mientras sean menores o tengan alguna discapacidad”.*

A diferencia de otras constituciones recientes, como las de Ecuador o Venezuela, no hay mención explícita al reconocimiento del trabajo del hogar no remunerado. Con todo, cabe señalar que la Constitución Boliviana de 2009 reconoce un deber de corresponsabilidad entre los cónyuges o convivientes en el cuidado de los hijos y de las hijas que además protege mediante la configuración del derecho a la Seguridad Social que, según el mandato constitucional, debería de cubrir, tanto contingencias de maternidad, como de paternidad. En este sentido cabría hablar de un diseño igualitario en materia de cuidados, aunque no alcanza de manera tan explícita al cuidado de las personas adultas mayores y dependientes.



4.2. El diseño de las medidas en la Ley General de Trabajo y otras normas de desarrollo

Pese a los avances que se han llevado a cabo, esa corresponsabilidad en el cuidado de los hijos e hijas todavía no ha penetrado suficientemente en la estructura de la Ley General del Trabajo. Dicha Ley mantiene la misma formulación desde su aprobación, mediante **Decreto Supremo de 24 de mayo de 1939, por el que se dicta la Ley General del Trabajo, elevado a ley el 8 de diciembre de 1942**. Así, bajo el epígrafe del **Trabajo de Mujeres y Menores**, se mantiene la prohibición del trabajo de las mujeres **“en labores peligrosas, insalubres, pesadas, y en ocupaciones que perjudiquen su moralidad y buenas costumbres”** (art. 59 LGT).

La referencia a la **maternidad** y a la **lactancia** se formulan en el art. 61 en estos términos:

“Art. 61.- Las mujeres embarazadas descansarán desde 15 días antes hasta 45 después del alumbramiento, o hasta un tiempo mayor si como consecuencia sobrevinieron casos de enfermedad. Conservarán su derecho al empleo percibirán el 50 por ciento de sus salarios. Durante la lactancia tendrán pequeños períodos de descanso al día, no inferiores en total a una hora”.

Esta ya antigua formulación se ha visto superada por distintas disposiciones que han entrado en vigor en los últimos años, todas en la línea de afirmar la igualdad entre mujeres y hombres e “impulsar la responsabilidad familiar del padre al núcleo familiar en igualdad de condiciones”⁷³.

Así, en 2009, mediante Decreto Supremo nº 0012, se estableció la inamovilidad laboral, tanto para la madre como para el padre, sea cual fuere su estado civil desde la gestación hasta que su hijo o hija cumpla un (1) año de edad, *“no pudiendo ser despedidos, afectarse su nivel salarial ni su ubicación en su puesto de trabajo”* (art.2).

En 2011, mediante Resolución Ministerial nº 1.676, se aprobó un **Reglamento de las Asignaciones Familiares**, con cargo a los empleadores, conformado por prestaciones en especie (prenatal-lactancia) y en dinero (natalidad - sepelio).

En 2012, mediante Decreto Supremo nº 1212, se estableció el derecho a una **Licencia por Paternidad**, de **tres días**, con el 100% del salario, con cargo exclusivamente al empleador.

Y en 2013 se ha establecido una **Licencia Especial** para trabajadores y trabajadoras, mediante Decreto Supremo nº 1455, también de **tres días** de duración y también con cargo al empleador. La licencia se plantea en estos términos:

“Se otorgará Licencia Especial de hasta tres (3) días hábiles con goce del cien por ciento (100%) de remuneración, a las trabajadoras y trabajadores del sector privado, que sean madres, padres, tutores y responsables, de menores de doce (12) años que hayan sufrido accidente grave o enfermedad grave, con la obligación de presentar el documento que certifique la baja médica de la niña o del niño”.

Todas estas medidas constituyen notables avances respecto del diseño constitucional. No obstante, no atienden todavía al cuidado de las personas adultas mayores y dependientes, y la introducción de la presencia de los padres en el momento del nacimiento, el accidente o la enfermedad graves de sus hijos e hijas, con ser innovadora para los trabajadores y trabajadoras dependientes, resulta una medida todavía tímida y escasa por su duración. Como se observa en el texto del Decreto Supremo nº. 1212, la Licencia de Paternidad de 3 días que introduce tiene su origen en la anterior “Licencia por Nacimiento de Hijo” de 2 días, contemplada en el Reglamento de Desarrollo Parcial a la Ley 2027 del Estatuto del Funcionario Público, aprobado por Decreto Supremo Nº 25749, de 20 de abril de 2000. El Decreto Supremo nº 1212, unifica el tratamiento para la Función Pública y para el trabajo dependiente, extiende en ambos la licencia a 3 días y cambia su denominación por la de “Licencia por Paternidad”.

4.3. El diseño en las medidas de Seguridad Social

El artículo 45. II de la Constitución de 2009 establece que: *“La seguridad social se presta bajo los principios de **universalidad**, **integralidad**, **equidad**, **solidaridad**, **unidad de gestión**, **economía**, **oportunidad**, **interculturalidad** y **eficacia**”*. Si bien esta formulación contempla una

⁷³ Preámbulo del Decreto Supremo Nº 1212 de 2012.



gradualidad en las leyes de desarrollo, sometida a la economía y al sostenimiento del sistema, lo cierto es que el nivel contributivo de Seguridad Social boliviano, en lo que se refiere al trabajo de cuidados, **solo contempla el derecho a un subsidio de maternidad.**

El texto regulador es el Decreto Ley 13214/1975 (elevado a Ley mediante la Ley 006/2010, de 01/05/2010) que, en su artículo 31, establece el derecho a un subsidio, cuya cuantía es del 75% del salario cotizante percibido al inicio de la prestación. El subsidio se regula en estos términos:

“Artículo 31.- La asegurada tendrá derecho durante el embarazo y el puerperio al subsidio de maternidad por un plazo máximo de 45 días anteriores al parto y de 45 días posteriores a él, siempre que en estos períodos no ejecute trabajo remunerado. Este subsidio se pagará a la asegurada que tenga un mínimo de cuatro cotizaciones mensuales dentro de los doce meses anteriores a la fecha en que se cancela el subsidio prenatal”.

No hay ninguna prestación de Seguridad Social que sostenga económicamente los breves descansos establecidos para los padres en las Licencias por Paternidad, todos ellos son retribuidos a cargo del empleador o empleadora y, por consiguiente, están dotados de una protección que podría ser más amplia y efectiva si estuviera incluida en el campo de la Seguridad Social.

El mandato constitucional de la cobertura de paternidad a través de la seguridad Social no se ha cumplido todavía y las medidas de Seguridad Social adoptadas no facilitan de manera efectiva el cumplimiento de los deberes de los cónyuges o convivientes de asumir en igualdad de condiciones las cargas del hogar y de la crianza de los hijos y de las hijas formulado en la Constitución de 2009. Las políticas de Seguridad Social en este campo siguen siendo poniendo el acento sólo en las mujeres en tanto que madres y aunque se ha iniciado el giro hacia la corresponsabilidad están lejos todavía de resolver de manera equitativa la tensión entre el trabajo remunerado y los cuidados.

Como señalara Marco (2007:28), el sistema Seguridad Social, sigue siendo subsidiado por el trabajo de cuidados de las mujeres, al que paradójicamente no reconoce.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

Bolivia es uno de los países que ha abordado las últimas reformas en sus sistemas de pensiones con perspectiva de género (Marco, 2016). Lo ha hecho introduciendo medidas específicamente destinadas a las mujeres que afectan a las reglas de cálculo para el acceso a las pensiones. Pero también lo ha hecho mediante el establecimiento de otras figuras que, concebidas con carácter neutro, las benefician directamente como colectivo que cuenta con carreras de cotización más cortas y menos densas. Como afirma Marco, *“La reforma de segunda generación boliviana incluyó buenas medidas puntuales que favorecen la equidad de género y la redistribución de recursos entre las personas afiliadas al sistema”* (Marco, 2016:37)

Esa introducción de la perspectiva de género se ha llevado a cabo mediante la Ley No. 065/2010 de Pensiones. En este sentido, dicha ley reconoce los periodos de gestación de las mujeres que permiten 1 año de reducción de edad por cada hijo nacido vivo, hasta un máximo de 3; por ejemplo, en el caso de una mujer con tres hijos esta podría acceder a la Pensión Solidaria de Vejez a los 55 años en lugar de a los 58 años establecidos con carácter general. Alternativamente, en el caso de aquellas mujeres que no tienen la necesidad de reducción de años, las mismas podrán aumentar la densidad de aportes por cada hijo nacido vivo mediante el reconocimiento equivalente a 12 aportes. Incluso, una mujer con tres hijos podrá beneficiarse con la Pensión Solidaria de Vejez con tan solo siete (7) años de aportes efectuados al SIP puesto que unidos a los 36 meses que se reconocen por 3 hijos lograra alcanzar la densidad requerida para acceder a esta forma de jubilación.

5.1. Pensión Solidaria de Vejez

La Pensión Solidaria de Vejez supone una reducción de los requisitos de la densidad de las cotizaciones para el acceso a la pensión de vejez establecida con carácter general e introduce elementos de cálculo para establecer una cuantía mínima (límites solidarios, arts. 16 y 17, Ley nº 65/2010) que se compensan con una llamada **“fracción solidaria”** (art. 14).

Para acceder a la pensión solidaria se requieren 120 aportes (10 años de cotizaciones) y el cumplimiento de la edad de 58 años; por cada 12 aportes



adicionales la pensión se incrementa un 6%. Se financia a través de las aportaciones de los trabajadores y trabajadoras al régimen de capitalización y a las que tuvieren, si es el caso, al régimen de reparto anterior a 1997 (compensación de cotizaciones). A ellos se suma el “aporte solidario”, financiado por el **“Fondo Solidario”** que estará compuesto con recursos provenientes del veinte por ciento (20%) de las primas por Riesgo Común, por Riesgo Profesional y por Riesgo Laboral, del Aporte Solidario del Asegurado, del Aporte Nacional Solidario, del Aporte Patronal Solidario, del Aporte Solidario Minero y de otras fuentes de financiamiento (art. 5.3).

La Pensión Solidaria, calificada por la propia ley de régimen semicontributivo, introduce un elemento de redistribución que rompe con la capitalización individual pura, que sigue siendo la regla general de las pensiones en Bolivia. A estas pensiones les son también de aplicación las medidas compensadoras de la Ley 065/2010, sobre “Protección de género” que se verán más adelante.

Cabe señalar que la Pensión Solidaria de Vejez permite el acceso a prestaciones de salud y a la muerte del o de la titular otorga a los derechohabientes de primer grado (cónyuge o conviviente e hijos o hijas) y segundo grado (padres, madres y hermanos y hermanas) los beneficios de salud y pensión en el porcentaje que corresponda.

5.2. Tabla para el cálculo de la supervivencia unisex

La Ley 65/2010 da respuesta también a una demanda generalizada de igualdad entre mujeres y hombres en materia de pensiones en los regímenes de capitalización individual. Así, establece que:

*“Se aplicará una **tabla de mortalidad única para hombres y mujeres** para el cálculo de prestaciones en el Régimen Contributivo y Semicontributivo (art. 69)”.*

5.3. Medidas compensadoras sobre el cálculo de las pensiones

Los art. 77 y 78 de la Ley 65/2010 establecen dos tipos de medidas que ésta califica expresamente como **POLÍTICAS DE PROTECCIÓN DE GÉNERO: RECONOCIMIENTO AL APORTE SOCIAL DE LAS MUJERES**. Estas medidas son:

1. Aportes por hijo nacido vivo (art. 77):

“A los efectos del cálculo del monto de la Prestación Solidaria de Vejez, se adicionarán doce (12) períodos, por cada hijo nacido vivo, hasta un máximo de treinta y seis (36) períodos. Esta protección aplica a las Aseguradas que con esta adición lleguen al menos a ciento veinte (120) aportes, siempre y cuando cumpla con la edad de cincuenta y ocho (58) años”.

2. Reducción edad de jubilación (art. 78)

“I. La Asegurada que tenga al menos ciento veinte (120) aportes al Sistema de Reparto, al Seguro Social Obligatorio de largo plazo y/o al Sistema Integral de Pensiones, por cada hijo nacido vivo podrá solicitar que se le disminuya un (1) año en la edad de acceso a la Prestación Solidaria de Vejez, hasta un máximo de tres (3) años. Este beneficio es excluyente al determinado en el Artículo precedente.

II. Por cada hijo nacido vivo, la Asegurada podrá acceder a la Prestación de Vejez con reducción de edad de un (1) año por cada hijo nacido vivo, hasta un máximo de tres (3) años”.

La reducción se aplica también a la Pensión Solidaria de Vejez y la entidad gestora deberá velar porque se aplique la opción más favorable para la asegurada.

5.4. Suplemento por Gran Invalidez

Como una medida que tiene implicaciones en la igualdad de género (Marco, 2016), la Ley 65/2010 introdujo por primera vez en Bolivia un suplemento a la pensión en los casos de gran invalidez. Concretamente, en su art. 72:

“El Asegurado con Pensión de Invalidez que tenga una calificación de grado de invalidez mayor o igual al ochenta por ciento (80%), tendrá derecho a un suplemento adicional a su Pensión de Invalidez, equivalente a un (1) Salario Mínimo Nacional financiado por el seguro que corresponda. La Entidad que otorga la Prestación cotizará a la Cuenta Personal Previsional del Asegurado, el diez por ciento (10%)



mensual del monto actualizado de su Pensión de Invalidez y del suplemento adicional, percibidos por el Asegurado”.

En lo concerniente a la asistencia familiar el Artículo 67 de la Ley de Pensiones considera el descuento de dicha asistencia de las pensiones del Sistema Integral de Pensiones”⁷⁴.

5.5. Las pensiones de viudedad y el vínculo de la pareja

El texto constitucional de 2009 (art. 45) y la Ley nº 065/2010 remiten todos los derechos, tanto a las personas unidas por vínculo matrimonial, como a las situaciones de convivencia. Posteriormente los reglamentos de la ley establecen las formas de acreditar ésta última y disposiciones de rango inferior las concretarán en cada caso.

“Sobre el punto corresponde señalar que la Ley No. 065 de Pensiones y su Decreto Reglamentario No. 822, establecen claramente como Derechohabiente de Primer Grado de un Titular Asegurado al SIP, en orden de prelación al cónyuge o conviviente supérstite, condiciones que deberán ser acreditadas con la presentación del Certificado de Matrimonio o Testimonio Judicial de Convivencia cuando corresponda. En este sentido se concluye que aquella persona que no acredite la condición de cónyuge o conviviente no tiene derecho de ser considerada como derechohabiente de un Titular.

Sin embargo, la Ley no contempla los supuestos de separación y divorcio ni la concurrencia de varios o varias beneficiarias en el acceso a una misma pensión de viudedad. Aunque sí es posible la concurrencia de pensiones en un mismo beneficiario o beneficiaria de las pensiones de invalidez y la Pensión de Vejez. Igualmente es posible, en determinadas condiciones (art. 53 Ley 065/2010) la “Compatibilidad Laboral, mediante esta disposición el beneficiario de una Pensión de Invalidez podrá trabajar bajo dependencia laboral o reingresar a la actividad laboral después de haber sufrido el siniestro, sin necesidad de renunciar al beneficio”⁷⁵.

6. Ratificación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Uno de los convenios relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado boliviano.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-----------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1973 |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | 1977 |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | 1973 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1977 |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | 1998 |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | 2013 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |

⁷⁴ Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros – APS. Nota 2017.

⁷⁵ Autoridad de Fiscalización y Control de Pensiones y Seguros – APS. Nota 2017.





Brasil

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
 - A. Contribuyente Individual: Plan Simplificado
 - B. Simples Nacional: incentivo para las microempresas y empresas de pequeño tamaño
 - C. Microemprendedor Individual (MEI)
- 3.2. Trabajo doméstico
- 3.3. Trabajo rural: el asegurado especial
- 3.4. Aseguramiento del trabajo no remunerado
 - A. Asegurado Facultativo
 - B. Lei Alícuota reducida (Nº 12.470/2011)

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en la Constitución y en el Código de Trabajo
 - A. Maternidad por parto
 - B. Adopción
 - C. Aborto y otros derechos de cuidados
- 4.2. El diseño de las medidas de Seguridad Social
 - 4.2.1. Las prestaciones por maternidad
 - 4.2.2. El pago y el mantenimiento de la obligación de cotizar durante las licencias de maternidad
 - 4.2.3. Maternidad y Programa Empresa Cidadã
 - 4.2.4. Licencia de paternidad: Empresa Cidadã y otras medidas

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La jubilación por edad
- 5.2. La jubilación por tiempo de contribución
- 5.3. Factor previsional y compensación por género
- 5.4. Las pensiones por muerte: viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia
 - A. Tiempo mínimo de contribución y de convivencia. Mantenimiento de la pensión
 - B. Vínculo de pareja
 - C. Concurrencia de beneficiarios

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

El marco legislativo de igualdad en la República de Brasil se encuentra en un momento de transformación e incertidumbre como consecuencia del cambio de orientación política en el gobierno del país. Sin embargo, al cierre del presente informe las principales leyes que sirven de marco a la igualdad y equidad de género siguen vigentes. La **Constitución de la República federativa do Brasil de 1988** consagra como objetivo fundamental promover el bien de todos contra la discriminación por razón de sexo (art. 3.IV), que el tiempo de trabajo para lograr la jubilación será de 25 años para las funcionarias y de 30 para los funcionarios (art. 40), y reconoce que los derechos y deberes de la sociedad conyugal serán ejercidos con igualdad por el hombre y por la mujer (art. 226.5) y el deber del Estado de prohibir la violencia en el ámbito de las relaciones familiares (art. 226.8).

En cuanto a las violencias de género, la Lei Nº 10.224, de 15 de mayo de 2001, altera el Código Penal brasileño - Decreto-Lei no 2.848, de 7 de diciembre de 1940- al disponer sobre el crimen de asedio sexual y estupro o violación, definiendo el **asedio sexual** como obtener ventaja o favor sexual (art. 216-A) y el **estupro** (violación) como obligar a las mujeres a mantener relaciones sexuales con violencia o amenaza grave (art. 213). Además, la ley de violencia conocida como **Lei Maria da Penha. Nº 11.340**, de 7 de agosto de 2006, define la violencia doméstica como una violación de los derechos humanos y reconoce varios tipos de violencia al incluir otros tipos de relaciones de parentesco. Su modificación del Código Penal permite que los agresores sean detenidos en flagrante o recluidos en prisión preventiva, así como las órdenes de alejamiento y otras medidas para proteger las vidas de las mujeres en riesgo.

Desde 2008, mediante Decreto Nº. 6.347 se reguló el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, además se creó el Plan Nacional para combatir la Trata de Personas a cargo del Ministerio de Justicia, pero en coordinación con otros ministerios y las Secretarías Especial de Políticas para las Mujeres y de Promoción de Igualdad Racial.

El 9 de marzo de 2015, la **Lei Nº 13.104** tipificó el **feminicidio** en el Código Penal, como el homicidio “*contra a mulher por razões da condição de sexo feminino*”, y altera el art. 121 del Decreto-Lei no 2.848, de 7 de diciembre de 1940, Código Penal, para prevenir el feminicidio como circunstancia calificadora del crimen de homicidio, y el art. 1o de la Lei no 8.072, de 25 de julio de 1990, para incluir el feminicidio en el rol de los crímenes de odio. Además, el delito de feminicidio conlleva el aumento de las penas entre un tercio y la mitad cuando el feminicidio se produce durante la gestación o en los tres meses posteriores al parto, si la mujer es menor de 14 años o mayor de 65 años, y si tiene lugar delante de un descendiente o ascendiente de la víctima. Y, por último, la Lei 13.239, de 30 de diciembre de 2015 de ofrecimiento y realización en el ámbito del Sistema único de Salud, de cirugía plástica reparadora de secuelas de lesiones causadas por actos de violencia contra la mujer.

El país contempla acciones positivas en favor de la **participación política** de las mujeres desde la primera regulación en el año 1995 cuando la Lei Nº 9100/1995 estableció cuotas en las elecciones municipales del 20% de las listas electorales para las mujeres, y por la Lei 9504/1997 se reguló el registro de un mínimo de 30% y un máximo de 70% para candidaturas de cada sexo. Posteriormente, la Lei No. 12.034 de 2009, que altera la Lei Nº 9.096 de los Partidos Políticos (1995), Lei Nº 9.504 de las normas electorales (1997) y Lei Nº 4.737 del Código Electoral (1965), para establecer: i) mínimo de 5% del fondo del partido para programas de promoción y difusión de la participación política de las mujeres; ii) mínimo de 10% del tiempo del programa del partido para promoción y divulgación de la participación de mujeres en la política, y iii) obligatoriedad de asignación de 30% o 70% para cada sexo, con sanciones establecidas para el partido que incumpla tales disposiciones.

En materia de derechos civiles el reconocimiento del matrimonio igualitario en el código civil (art. 1.511) en 2013, con la denominación de Cónyuges, representa la incidencia de la perspectiva de género en normativas que van más allá de los delitos.

Con la **Lei 13.257** de 8 de marzo de 2016, cuyo art. 38 modifica los arts. 1, 3, 4 y 5 de la Lei Nº 11.770 de 9 de septiembre de 2008 de consolidación de las leyes del Trabajo, se amplían las licencias de maternidad y paternidad a quienes se adhieran al Programa Empresa Cidadã y se instituyen las políti-



cas públicas para la primera infancia. Centrada en el desarrollo de menores de seis años, establece un marco de cuidados a través de centros y asistencia a domicilio especializada y la expansión de la educación infantil. Respecto a la familia, contempla programas de formación y orientación sobre maternidad y paternidad responsables, desarrollo infantil, educación sin castigo físico y salud de la embarazada, entre otros. Priorizando a familias en riesgo de pobreza o vulnerables, esta ley supone el desarrollo de un sistema de cuidados para la primera infancia bajo un modelo de corresponsabilidad entre Estado y familias y el reconocimiento del trabajo de cuidados que realizan mayoritariamente las mujeres. Todo ello supone la posibilidad de inserción laboral a las mujeres que se responsabilizan de los cuidados de menores y familiares; según se desarrollen las medidas se podrá observar si las mujeres se integran de forma legal en el cuidado, trabajando en los centros y a domicilio, y si hacen uso de los espacios de cuidado para ingresar al mercado laboral formal al no tener la responsabilidad total del cuidado.

1.2. Transversalidad institucional

Brasil tenía un mecanismo para el Adelanto de la Mujer que ha sufrido alteraciones importantes en los últimos meses en cuanto a su rango y encaje institucional. La Secretaría de Políticas para las Mujeres de la Presidencia de la República pasó a tener rango ministerial por la Lei Nº 13.266, de 5 abril de 2016, bajo el nombre de **Ministerio de las Mujeres, la Igualdad Racial, la Juventud y los Derechos Humanos** (art. 3), bajo cuyo paraguas también se acogía la Secretaría para la Promoción de la Igualdad Racial. Ahora bien, la supresión del Ministerio quedó registrada mediante la Medida Provisoria 726/16, de 12 de mayo de 2016 en su art. 1., de forma que vuelva a ser una Secretaria, ahora dependiente del Ministerio de Justicia y Economía.

En realidad, el Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres es la **Secretaría de Políticas para las Mujeres** (SPM). Como órgano especializado para llevar a cabo la transversalización en acciones conjuntas con todos los Ministerios y Secretarías Especiales del gobierno, garantiza la inclusión de las especificidades de las mujeres en las políticas públicas y el establecimiento de las condiciones necesarias para su plena ciudadanía. Desde ella se

coordina el **Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer** integrado por representantes gubernamentales y de la sociedad civil, con la finalidad de ejercer control sobre la elaboración y ejecución de políticas públicas para mujeres. Su compleja estructura da cuenta de una agenda muy diversa entre la que se encuentran los siguientes temas: violencia contra la mujer, mujer y trabajo, poder y participación política, educación, cultura y ciencias, diversidad de las mujeres, mujeres del campo, la selva y las aguas y salud integral de la mujer. Por ejemplo, parte de sus acciones se concentran en garantizar el fin de las violencias contra las mujeres y coordinar el Plan nacional de Políticas para las Mujeres, cuyo diseño se realiza con la participación de la sociedad civil mediante conferencias estatales y municipales.

Dentro de la **Secretaría de Políticas de Trabajo y Autonomía Económica de las Mujeres** (SAE), se encuentra el **Grupo de Mujer y Trabajo** encargado de llevar a cabo las sinergias institucionales que redundan en una mejor coordinación intersectorial sostenible en el tiempo, para avanzar en la autonomía económica de las mujeres. Entre sus acciones cabe destacar: Proyectos que tratan de desnaturalizar la división sexual del trabajo; la interlocución por los derechos de las mujeres en el trabajo con la bancada femenina, las comisiones legislativas y parlamentarias así como en el poder judicial, el Ministerio de Trabajo y Empleo y en relación a la Agenda Nacional de Trabajo Decente; mujeres sindicalistas, trabajadoras domésticas y de la economía solidaria; el trabajo sobre Mujeres en el Deporte, favoreciendo políticas públicas que fomenten su derecho al deporte en todas las edades y favorecer su profesionalización; y, el Comitê Técnico de Estudos de Gênero e Uso do Tempo para promover discusiones y divulgación sobre el uso del tiempo y las dinámicas de la vida cotidiana y las políticas públicas⁷⁶.

Un ejemplo claro de transversalidad en esta área es el **Programa Pro-Equidad Género y Raza**, que se encuentra ya en su 6ª edición, y en el que converge con la Secretaría de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), que cuenta con el apoyo de la OIT y la oficina de ONU Mujeres en Brasil. Este programa busca diseminar nuevas concepciones en la gestión de las personas y en la cultura organizacional para fomentar la igualdad de las mujeres en el mundo laboral contemplando su

⁷⁶ En Internet: <http://www.observatoriodegenero.gov.br/eixo/indicadores/comite-de-genero-e-uso-do-tempo/>



diversidad. Dirigido a empresas medianas y grandes, públicas y privadas con personalidad jurídica propia, fue creado en 2005 y tiene tres pilares: Promoción de la ciudadanía y combate de la discriminación en el acceso, remuneración, ascenso y permanencia en el empleo de mujeres y hombres; Compromiso con la igualdad de género y raza, priorizando a gestión de las personas e a cultura organizacional de la empresa o institución; y, Difusión de buenas prácticas entre las empresas y las instituciones que promueven la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres dentro las organizaciones.

El programa es ejemplo de transversalidad con carácter interseccional y refleja la importancia de la cuestión racial que marca el acceso al empleo y la progresión de las carreras en la que convergen los techos de cristal y la segregación vertical y horizontal que enfrentan las mujeres negras e indígenas del país. Fruto de la necesidad de interrelacionar género y raza es el **Programa Interagencial de Promoción de la igualdad de Género, Raza y Etnia**, puesto en marcha por seis agencias de las Naciones Unidas —UNIFEM, OIT, ONU Habitat, UNICEF, PNUD y UNFPA—, el gobierno brasileño a través de SPM y la SEPPPIR y el Fondo para el Alcance de los ODM, con la Agencia española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Agencia Brasileña de Cooperación. que contempla entre sus actuaciones: acciones para reducir la violencia de género y mejorar la eficacia de la normativa sobre igualdad de género, raza y etnia; acciones para aumentar la participación política de las mujeres, en especial las de raza negra, en los espacios de poder y decisión; la inclusión de los atributos de género, raza y etnia en la gestión de las políticas laborales, de empleo y vivienda; y actividades para orientar a los medios de comunicación para aumentar la información sobre de género, raza y etnia. Sus acciones han propiciado algunos resultados como: implementar una metodología de seguimiento a los Planes Nacionales de Políticas para las Mujeres (PNPM) y de Promoción de la Igualdad Racial (PLANAPIR) y apoyar a la participación de la sociedad civil en la Campaña “MAis mulheres no Poder” y para el fortalecimiento de la Federación Nacional de Trabajadoras Domésticas y su participación en la OIT⁷⁷.

Por otro lado, el **Observatorio Brasil de la Igualdad de Género** se encarga de reunir informaciones relativas a los temas de igualdad y violencia de género

en las políticas públicas —con ámbito nacional, de los estados y municipal—, de legislación, en lo internacional sobre la participación del país en foros y encuentros regionales e internacionales de promoción de los derechos de las mujeres y de la igualdad de género, y sobre medios de comunicación para acabar con los estereotipos que histórica y culturalmente se han asociado a la imagen de la mujer en la sociedad. Su trabajo de documentación y difusión es fundamental para dar seguimiento a las políticas de igualdad.

A escala estatal además cabe destacar el **Pacto Nacional para enfrentar la Violencia contra la Mujer** mediante acuerdo entre los gobiernos federal, de los estados y los municipales para la planificación de acciones dirigidas a la consolidación de la política nacional para enfrentar la violencia contra las mujeres por medio de la aplicación de políticas públicas integradas en todo el territorio brasileño; junto a la **Red para Enfrentar la Violencia Contra la Mujer**, como acciones armonizadas entre instituciones/servicios gubernamentales y no gubernamentales y la sociedad civil, que persiguen el desarrollo de estrategias efectivas de prevención y de políticas que garanticen el fortalecimiento de la posición de las mujeres, sus derechos humanos, la imputación de los agresores y la asistencia especializada a las mujeres víctimas de violencia; y, la **Red de Atención a las Mujeres Sometidas a Violencia**, formada por el conjunto de acciones y servicios prestados por diferentes sectores —especialmente asistencia social, justicia, seguridad y salud pública—, que persiguen la mejora de la calidad de la atención, la identificación del problema y encaminamiento de las víctimas a los servicios adecuados, con el fin de alcanzar una atención integral.

Como un avance en la transversalidad, en 2013 se creó mediante el Decreto Nº. 7.901 la **Comisión Tripartita de Coordinación de las Políticas contra la Trata**, coordinada por el Ministerio de Justicia, la Secretaría de Políticas para las Mujeres de las Presidencia y el Secretaría de Derechos Humanos, así como el Comité Nacional sobre Trata encabezado por el Secretario Nacional para la Justicia.

Resulta fundamental que la transversalidad alcance instancias vinculadas con Seguridad Social y empleo para poder incluir la perspectiva de género en sus políticas y hacer frente a las desigualdades que las mujeres encuentran en el mercado laboral.

⁷⁷ En Internet: <http://www.mdgfund.org/es/node/808n>



2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El art. 194 de la **Constitución Federal de Brasil de 1988** dispone que la Seguridad Social se tiene que organizar con base en los siguientes **objetivos**: 1. universalidad de la cobertura y de la atención; 2. uniformidad y equivalencia de los beneficios y servicios a las poblaciones urbanas y rurales; 3. selectividad y distribución en la prestación de los beneficios y servicios; 4. irreductibilidad del valor de los beneficios; 5. equidad en la forma de participación en el coste; 6. diversidad de la base de financiación; y 7. carácter democrático y descentralizado de la gestión administrativa, con la participación de la Comunidad, en especial de los trabajadores, empresarios y pensionistas.

En virtud del mismo artículo, la Seguridad Social comprende un conjunto integrado de acciones de iniciativa de los Poderes Públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar los derechos relativos a estos **tres sistemas**:

- **sanitario**, público, gratuito y de acceso universal (art. 196 Constitución de 1988: “*la salud es un derecho de todos y un deber del Estado*”).
- de **asistencia social**, que se ocupa de programas como Bolsa Familia y ofrece un ingreso básico para las personas más ancianas y las que tienen discapacidades, y
- de **pensiones** (*sistema previdenciário*), que está basado en los conceptos de solidaridad (inter e intrageneracional) y de reparto simple, que supone que aquellos que están empleados en la actualidad sostienen a quienes ya alcanzaron la edad de la jubilación. No existe, por tanto, acumulación de las contribuciones para garantizar el pago de la pensión del propio asegurado contribuyente.

Dentro de este escenario complementado por distintos Ministerios, el sistema brasileño de Protección Social se define como el conjunto de políticas y programas gubernamentales destinado a la prestación de bienes y servicios y a la transferencia de renta, como el objetivo de cobertura de riesgos sociales, garantía de derechos sociales, igualdad de oportunidades y superación de las condiciones de pobreza (Costa de Souza, 2015). La **Previsión Social** (*Previdência Social*), que es una de las polí-

ticas que componen aquel trípode de la Seguridad Social, tiene como finalidad proteger socialmente al trabajador y a su familia mediante los beneficios previsionales, por razón de maternidad, desempleo, enfermedad, muerte y edad avanzada, entre otros (Alves Lima Neta, 2015). Posee como característica la **gestión pública cuadripartita** —Gobierno, trabajadores, empleados y jubilados/pensionistas— y está organizada y constituida por tres regímenes:

- **Régimen General** de Previsión Social —RGPS—, destinado a los trabajadores regios por el Código de Trabajo —CLT, Consolidação das Leis Trabalhistas— y gestionado por el INSS —Instituto Nacional de Seguridade Social—.
- **Régimen** Próprio para personal civil y militar —tanto en el ámbito federal, como estatal y municipal— (conforme el art. 40 de la Constitución de 1988).
- **Régimen** de Previsión **Complementario**, que es opcional y voluntario, contractual, cuya finalidad es la de satisfacer la necesidad de ingresos adicionales durante el tiempo de inactividad, y es administrado por entidades abiertas con ánimo de lucro (bancos y compañías de seguros) o entidades cerradas sin fines de lucro (fondos de pensiones colectivos, restringidos exclusivamente a los empleados de una empresa y a los empleados públicos, como PREVI y PETROS, entre otros). Sus normas básicas se establecen en el artículo 202 de la Constitución Federal de 1988 y las Leyes Complementarias números 108 y 109 de 2001.

Entre los derechos sociales reconocidos por el **art. 6 de la Constitución**, están la seguridad, la Previsión Social y la proyección de la maternidad, lo que implica el deber de la sociedad y, principalmente, del Estado de formular políticas que los hagan efectivos. Y estos regímenes de protección social deben garantizar la **igualdad de trato entre hombres y mujeres** preceptuada por el **art. 5** de la Carta Magna.

El 5 de diciembre de 2016 se presentó en la Cámara de los Diputados del Congreso Nacional la Propuesta de Enmienda a la Constitución (**PEC**) **Nº 287/16**, por la que se modifican los artículos 37, 40, 109, 149, 167, 195, 201 y 203 de la Constitución. Con la aprobación de esta enmienda, se producirá una **reforma sustancial en la Seguridad Social**, de la que resultará un giro totalmente distinto en el diseño de la jubilación.



3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

En el **art. 11 de la Lei 8.213, de julio de 1991**, señala las personas físicas que son asegurados obligatorios de la Previsión Social. A parte de ello, se entiende por **trabajador protegido** aquel que contribuye para algún régimen público de previsión, o es beneficiario de pensión o jubilación, o de algún beneficio asistencial de prestación continuada o, finalmente, que no se encuadra en ninguna de esas situaciones pero que cumple con los requisitos para ser categorizado como asegurado especial (rural).

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

A. Contribuyente Individual: Plan Simplificado

En el plano de la Previsión Social se contemplan dos planes de cotización para la categoría de Contribuyente Individual. Una es el **Plan normal** de contribución, que tiene una alícuota de cotización del 20%. La otra, es el **Plan Simplificado** de contribución, que es de exclusiva aplicación a los y las contribuyentes individuales que trabajan por cuenta propia, con una alícuota de cotización reducida al 11%. Las contribuciones al Plan Simplificado son válidas para toda la protección previsional, excepto para la jubilación por tiempo de contribución (aunque, de todos modos, esta modalidad de jubilación está prevista que desaparezca en la PEC 287/16).

B. Simples Nacional: incentivo para las microempresas y empresas de pequeño tamaño

El **Simples Nacional** es un régimen tributario diferenciado, simplificado y favorecido previsto en la **Lei Complementaria Nº 123 de 2006**, aplicable a partir del 1 de enero de 2007 a las microempresas y las de pequeño tamaño, definidas en el art. 3º, I y II de dicha Ley. El § 4º del mismo artículo explicita aquellas empresas que no pueden beneficiarse del tratamiento jurídico diferenciado de este régimen. El Simples Nacional aporta dos tipos de beneficios, unos tributarios y otros no tributarios.

C. Microempreendedor Individual (MEI)

La **Lei Complementaria Nº 128** de 19 de diciembre de **2008** creó las condiciones especiales para que el trabajador conocido como informal se pueda convertir en un Microempreendedor Individual (MEI), que se trata de una persona que trabaja por cuenta propia y que se legaliza como pequeño empresario. Dicha ley modificó la **Lei Complementaria**

Nº 123 de 2006, donde se localiza el régimen jurídico aplicable al MEI.

El MEI queda encuadrado en el **Simples Nacional**, por lo que está exento de los tributos federales y se tramita un pago unificado y a bajo coste de los impuestos.

El valor del **pago al INSS** se determina con la aplicación de una contribución mensual reducida **del 5% sobre el salario mínimo**. Con este bajo coste, el MEI puede trabajar con la tranquilidad de que tanto él como su familia quedan incluidos en la cobertura de la Previsión Social, lo que les da acceso a **beneficios previsionales** como el auxilio en caso de ausencia por enfermedad, la jubilación por edad y por invalidez, el salario-maternidad en caso de gestantes, después del número mínimo de contribuciones que corresponda como períodos de carencia. Sus familiares tienen derecho a pensión por muerte y auxilio de reclusión.

El MEI no puede realizar cesión o arrendamiento de mano de obra para otras empresas. En cambio, sí **puede tener un empleado contratado** que reciba el salario mínimo o el piso salarial de su categoría profesional, a un coste de cotización reducido.

3.2. Trabajo doméstico

Brasil no ha ratificado todavía el Convenio 189 OIT.

A pesar de ser una profesión antigua, la primera norma que trató los derechos del empleado doméstico fue la Lei Nº 5.859 de 1972, pero hay que destacar que se concedieron nuevos derechos en la **Constitución de 1988**, cuyo **art. 7, Párrafo único**, dispone que *“están aseguradas a la categoría de los trabajadores domésticos los derechos previstos en los incisos IV, VI, VIII, XV, XVII, XVIII, XIX, XXI y XXIV, así como su integración en la Previsión Social”*. Entre otros derechos, como los relativos a salarios, descansos y vacaciones, se encuentran específicamente referidos:

- el derecho a la licencia de la gestante, de una duración de 120 días sin perjuicio de empleo y salario (XVIII),
- la licencia de paternidad, en los términos fijados por la Ley (XIX)
- la jubilación (XXIV).



Al margen de mejoras introducidas por leyes posteriores, los y las trabajadores domésticos vieron finalmente igualados sus derechos a los y las demás trabajadores por medio de la **Enmienda Constitucional** nº 72, de abril de 2013, que fue reglamentada con la **Lei Complementar nº 150**, de junio de 2015. Con esta ley, están prohibidas para el empleador las diferencias de salario, de ejercicio de funciones y de criterio de admisión por motivos de sexo, edad, color o estado civil.

Una de las innovaciones de la ley es la **definición** de empleado/a doméstico (art. 1), que es aquel/lla que presta servicios de forma continuada, subordinada, onerosa y personal a la persona o a la familia, en el ámbito residencial de estas, **por más de dos días a la semana**, siempre que la actividad no tenga finalidad lucrativa para el empleador. De esta manera, todo trabajador o trabajadora doméstico de más de 18 años (está prohibida esta contratación a menores de dicha edad) que preste servicio por más de dos días a la semana tiene su tarjeta firmada (carteira assinada) y todos los derechos garantizados conforme a la Ley. El trabajador o la trabajadora que presta servicios por uno o dos días a la semana podrá, junto al empleador, optar por firmar una tarjeta de trabajo o por contribuir a la Previsión Social como trabajador autónomo (Previdência Social, 2015).

Los/as trabajadores/as domésticos acceden al derecho de **seguro contra accidentes** de trabajo (art. 34 inciso III y art. 37 LC 150) y al **seguro por desempleo** cuando sean despedidos/as sin justa causa. Sin embargo, los/as domésticos están excluidos de la jubilación especial, que se concede a todos los demás trabajadores cuando se compruebe la efectiva exposición a agentes físicos, químicos, biológicos o de asociación de agentes perjudiciales para la salud. **Otros derechos** conquistados por las personas bajo la categoría de trabajado doméstico son el salario-familia pagado por la Previsión Social y la ayuda de guardería y preescolar para hijos hasta 5 años.

El Capítulo II de la LC 150 instituyó el **“Simple Doméstico”** para simplificar las obligaciones del empleador/a, de manera que todas sus contribuciones son pagadas en un único recibo bancario, a ser retirado por internet. El art. 44 de la LC 150 modificó la Lei Nº 10.593, de 6 de diciembre de 2002, para establecer que las visitas de la **Inspección de Trabajo (Auditor-Fiscal do Trabalho)**, con el fin de verificar la aplicación de las normas que rigen el tra-

bajo del empleado/a doméstico, serán previamente determinadas mediante un entendimiento entre la Inspección y el empleador. La inspección deberá tener naturaleza prioritariamente orientadora, y durante la misma, el Inspector se hará acompañar por el/la empleador/a o por alguien de su familia designado por este/a.

3.3. Trabajo rural: el asegurado especial

Están cubiertos por la Previsión Social aquellos/as agricultores familiares, pescadores artesanales o indígenas que ejercen su actividad individualmente o en régimen de economía familiar. El asegurado o asegurada especial se define como el trabajador o trabajadora rural que actúa con su familia en actividad indispensable para su propia subsistencia, o en condiciones de mutua dependencia y colaboración. Se incluyen, por tanto, sus respectivos cónyuges que ejerzan sus actividades en régimen de economía familiar, sin empleados permanentes.

El asegurado o asegurada está obligado a ingresar una contribución del 2,1% sobre los ingresos brutos resultante de la comercialización de su producción. La introducción de esta categoría de aseguramiento especial, que fue reglamentada en 1991, posibilitó la expansión de la cobertura de protección previsional en el medio rural. Sin embargo, la **PEC 287/16** introduce una **modificación sustancial** en el § 8º del art. 195 de la Constitución. De aprobarse, la contribución será de forma individual para la Seguridad Social, con una alícuota favorecida, a aplicar sobre el salario mínimo de contribución para el régimen general de la Previsión social, en los términos que definirá la ley. También se extiende esta obligación a los y las cónyuges o parejas e hijos o hijas, que cotizarán de manera individualizada.

En el art. 11.VII de la **Lei 8.213 de 1991**, se especifican las condiciones (buena parte de ellas incluidas por la Lei 11.718, de 2008) por las que se detallan las personas concretas que tienen esta condición especial y las características de las actividades que dan lugar al aseguramiento especial. Se prevé que también están cubiertos el **cónyuge o compañero**, o bien **hijo** mayor de 16 años de edad o equiparado a este, del asegurado.

La **Constitución** de 1988 (arts. 7 y 10) garantiza los derechos laborales, del seguro de desempleo de los trabajadores rurales y prohíbe las diferencias por razones de sexo, edad, color o estado civil, a



la vez que garantiza a las mujeres el derecho a recibir el mismo salario que los hombres que realizan las mismas funciones. Prohíbe el despido arbitrario o sin justa causa de una empleada embarazada, a partir de la confirmación del embarazo hasta cinco meses. La licencia de maternidad, que ya había sido regulada por el Decreto 58.820 de 1966, se amplía de tres a cuatro meses sin pérdida de empleo y sueldo y garantiza la atención gratuita para niños y dependientes menores de cinco años de edad en las guarderías y preescolares.

El art. 48 de la Lei 8.213, de 1991, asegura la **jubilación** para los trabajadores y los trabajadores asalariados en las zonas rurales, los contribuyentes individuales y asegurados especiales de ambos sexos, y la pensión de vejez para los trabajadores rurales **se reduce** a los 60 años para los hombres y a los 55 años para las mujeres. Sin embargo, de aprobarse la reforma propuesta por la **PEC 287/16**, se derivará una **modificación sustancial**, ya que les sería de aplicación, tanto a mujeres como hombres, el nuevo sistema general de jubilación a la edad mínima de **65 años**, con 25 años de contribución (nuevo § 7 del art. 201 de la Constitución).

3.4. Aseguramiento del trabajo no remunerado

A. Asegurado Facultativo.

Son aseguradas facultativas **todas las personas que no tengan renta propia**, que se afilien y contribuyan al Régimen General de Previsión Social, que no ejerzan una actividad remunerada que las conviertan en aseguradas obligatorias y que no estén vinculadas a otro régimen de Previsión social. Deben tener cumplidos los 16 años de edad (art. 7.33 de la Constitución de 1988, a pesar de que el art. 13 de la Lei 8.213, de 1991, fija la edad para poder afiliarse como asegurado facultativo en ser mayor de 14 años).

Para convertirse en asegurado/a facultativo es necesario inscribirse y pagar, mensualmente, las contribuciones. El **art. 21 de la Lei Nº 8.212**, de 1991, determina que la aportación de los/as asegurados facultativos es del 20% aplicado sobre el correspondiente salario de contribución. Sin embargo, también dispone que, en el caso de opción por la exclusión del derecho al beneficio de la jubilación por tiempo de contribución, la proporción de contribución incidente sobre el límite mínimo mensual del salario de contribución será de un 11% (de to-

dos modos, tendrá que adecuarse esta previsión a la desaparición de dicha modalidad de jubilación contenida en la PEC 287/16). Esta opción se realiza a través del Plan Simplificado de Previdência, cuya implementación se efectúa desde la publicación de la Lei Complementaria 123 de 2006, con efectos a partir de abril de 2007 (Decreto 6.042/2007).

Con la afiliación y el pago de las contribuciones, estos/as asegurados/as tienen derecho a los beneficios previsionales, con lo que se amplía la cobertura de protección a personas como amas de casa, estudiantes, administradores de condominios no remunerados, desempleados, presidiarios no remunerados o estudiantes becarios, etc.

B. Ley Alícuota reducida (Nº 12.470/2011)

El art. 21 de la Lei Nº 8.212/91 fue modificado por la Lei Nº 12.470, de agosto de 2011 para establecer una **contribución rebajada al 5%** del límite mensual del salario de contribución (que será el salario mínimo nacional), para aquellos/as **asegurados/as facultativos/as sin renta propia** que se dediquen exclusivamente al **trabajo doméstico** en el ámbito de su residencia, siempre y cuando pertenezcan a una **familia de renta baja**.

Conforme a la ley, estos/as asegurados/as tendrán derecho a todos los beneficios previsionales, con la excepción de la jubilación por tiempo de contribución (modalidad que desaparece en la propuesta de la PEC 287/16).

La ley solo hace referencia al requisito de renta y de condición ocupacional, sin hacer distinción de sexo. Sin embargo, popularmente –y también en información oficial de la Previdência Social– se denomina a este segmento de asegurados facultativos como **“amas de casa”**.

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

Hoy en día se observa una variedad muy grande de proyectos familiares: domicilios monoparentales, biparentales, unipersonales, familias extensas, entre otras. Estos proyectos pueden ser con o sin hijos, de parejas homoafectivas o heterosexuales y muchos de ellos están encabezados por mujeres. Se ha producido un aumento del número de mujeres cabeza de familia, lo que evidencia que la fun-



ción de proveedor del hogar ya no es exclusiva de los hombres (Alves Lima Neta, 2016).

El inciso I del art. 5 de la Constitución de 1988 afirma que los hombres y las mujeres son iguales en derechos y obligaciones.

4.1. El diseño de las medidas en la Constitución y en el Código de Trabajo

A. Maternidad por parto.

Con la **Constitución** de 1988, la protección a la maternidad pasó a ser considerada un derecho social previsto en su art. 6. En el art. 7 se establece que son derechos de los trabajadores/as urbanos y rurales, además de otros que tiendan a la mejora de su condición social:

“XVIII. licencia de embarazo, sin perjuicio del empleo y, del salario, con una duración de ciento veinte días”.

En la relación laboral, en el ámbito de la CLT (Consolidación de las Leyes de Trabajo, Decreto-Lei 5.452 de 1943), la protección de la maternidad se recoge en una sección específica (V) **dentro del Capítulo III**, dedicado a la **Protección de Trabajo de la Mujer**. El Capítulo III, y su Sección I, se inicia con el art. 372, por el que se proclama que los preceptos que regulan el trabajo masculino son aplicables al trabajo femenino, en todo lo que no colisione con la protección especial instituida por este Capítulo. Ahora bien, su párrafo único establece, como vestigio de la redacción original de la ley en la que se apreciaba a la mujer como sujeto con capacidad de derecho limitada, que no se rige por estos dispositivos en los talleres donde sirven exclusivamente personas de la familia de la mujer y esta esté bajo la dirección del marido, padre, madre, tutor o del hijo.

La Sección V, da comienzo a la protección de la maternidad con la declaración de que no es justa causa para la rescisión del contrato de trabajo de la mujer el hecho de que haya contraído matrimonio o encontrarse embarazada. Tampoco están permitidas las restricciones al derecho de las mujeres a su empleo debido al matrimonio o el embarazo (art. 391 CLT). Inicialmente, este Código establecía una duración de tres meses (6 semanas antes del parto y 6 después), pero en la actualidad, dispone:

Art. 392. *La empleada embarazada tiene derecho a **licencia de maternidad de 120** (ciento veinte) días, sin pérdida de empleo y sueldo.*

§ 1. *La empleada, previa certificación médica, debe notificar a su empleador de la fecha de comienzo de la retirada del empleo, que podrá ocurrir entre el 28º (vigésimo octavo) día antes del parto y el suceso de este.*

§ 2. *Los períodos de descanso antes y después del parto, **podrán ser aumentados por dos (2) semanas cada uno**, mediante certificado médico.*

§ 3. *En caso de **parto prematuro**, la mujer tiene derecho a 120 (ciento veinte) días mencionados en este artículo.*

§ 4. *Está garantizado a la empleada, durante el embarazo, sin perjuicio del salario y demás derechos:*

I – El cambio de funciones, cuando las condiciones de salud lo requieran, asegurándose la reanudación de la función ejercida anteriormente, después de su regreso al trabajo;

*II – La **exención** de las horas de trabajo el tiempo necesario para llevar a cabo, al menos, **seis consultas médicas y demás exámenes** complementarios.*

La **Lei Nº 12.873**, de octubre de **2013**, añadió a la CLT un **nuevo artículo 392-B**, que establece que, en caso de **muerte de las madres**, se asegura al **cónyuge o compañero** empleado el disfrute de la licencia para la totalidad del período de licencia de maternidad o por el tiempo restante a que tendría derecho a la madre, excepto en el caso de la muerte del niño o de su abandono.

B. Adopción.

La Lei Nº 12.873 de 2013 también modificó la redacción del art. 392-A CLT, por el que se indica que *“a la **empleada que adopte** u obtenga la custodia judicial con fines de adopción de un niño por maternidad le será concedida la licencia-maternidad en los términos del art. 392”*. Es decir, la adopción otorga el mismo derecho a la licencia de 120 días. Pero lo más destacable de esta ley es que se acerca a la equiparación de ambos miembros de la pareja a través de la introducción de estos dos párrafos:



Art. 392-A § 5. La **adopción** o custodia judicial conjunta implicará la concesión de la licencia de maternidad a **solamente uno** de los adoptantes o tutores **empleado o empleada**.

Art. 392-C. **Se aplica**, en su caso, lo dispuesto en el art. 392-A y 392-B **para el empleado** que adopte u obtenga la custodia legal de adopción.

C. Aborto y otros derechos de cuidados.

La CLT mantiene su redacción original de 1943 con respecto al reconocimiento de una licencia para las trabajadoras que hayan sufrido un aborto. Así, el art. 395 establece que, en caso de **aborto no criminal**, confirmado por certificado médico oficial, la mujer tendrá un **reposo retribuido de dos (2) semanas**, siendo asegurado el derecho a regresar a la función que ocupaba antes de su ausencia.

El art. 400 CLT prevé que los **locales** destinados a la guarda de los hijos de las operarias durante el período de lactancia deberán tener, al menos, una zona de cunas, una pequeña sala de **amamantamiento**, una cocina dietética y una instalación sanitaria. Esta redacción que permanece desde el texto de 1943 debe ponerse en relación con el art. 7 de la Constitución de 1988, que garantiza a los trabajadores, en su apartado XXV, la asistencia gratuita a los hijos y personas dependientes desde el nacimiento hasta los seis años de edad en guardería y centros preescolares.

4.2. El diseño de las medidas de Seguridad Social

4.2.1. Las prestaciones por maternidad

La prestación del **salario-maternidad** está regulado en los arts. 71-73 de la **Lei Nº 82.213**, de junio de 1991, que dispone los planes de beneficios de la Previdência Social, con las relevantes modificaciones introducidas por la Lei Nº 12.873 de 2013. De esta regulación, se pueden destacar los siguientes puntos:

1. Maternidad **por parto** (inclusive en caso de hijo nacido muerto —natimorto—). Si es em-

pleada, la duración del beneficio es de 120 días y se solicita en la empresa hasta 28 días antes del parto. Para las demás aseguradas, la única diferencia es que se solicita al INSS. Las trabajadoras **desempleadas**, solicitan el salario-maternidad al INSS a partir del parto.

2. Por **adopción** (art. 71-A Lei Nº 82.213/91). El asegurado o asegurada de la Previsión Social que adopte u obtenga la custodia judicial con fines de adopción de un niño tiene derecho a un salario-maternidad por un período de 120 (ciento veinte) días. Se solicita en todos los casos al INSS y es pagado directamente por la Previsión Social.

Hasta la nueva ley de 2013, la prestación de maternidad por adopción ya estaba garantizada anteriormente por Medida Provisoria, aunque era un derecho de las madres adoptantes, pues el beneficio del salario-maternidad no equiparaba a hombres y mujeres (Alves Lima Neta, 2016b).

3. Por **aborto no criminal**, todas las aseguradas tendrán derecho a 14 días a partir del suceso del aborto espontáneo o los previstos en la ley (estupro o peligro de vida para la madre), a criterio médico. Las empleadas lo solicitan en su empresa y las demás aseguradas al INSS, acompañando el oportuno certificado médico.

De lo anterior se desprende que, en situación de **parto múltiple** o de adopción de más de un niño, el asegurado tendrá derecho solamente al pago de un salario de maternidad. En cambio, en el caso de empleos recurrentes o de actividad simultánea en la condición de asegurada empleada como contribuyente individual o doméstica, la asegurada tendrá derecho al salario-maternidad relativo a cada empleo o actividad⁷⁸.

Como **requisito principal** para tener derecho al salario-maternidad, los beneficiarios o beneficiarias deben cumplir, en la fecha del parto, aborto o adopción, un período de **carencia** de 10 meses de trabajo; es decir, que se hayan realizado **diez contribuciones mensuales** (art. 25 Lei Nº 82.213/91, aunque solo hace referencia a “las aseguradas”). Es de

⁷⁸ <http://www.previdencia.gov.br/>



aplicación también a las trabajadoras que son Contribuyente Individual y a las **aseguradas facultativas** (que pueden ser, como se ha visto, las mujeres dedicadas al trabajo doméstico no remunerado).

El art. 39 de la misma ley establece que queda garantizada, para las **aseguradas especiales** (rurales en producción familiar), la concesión del salario-maternidad en el valor de un salario mínimo desde que se compruebe el ejercicio de la actividad rural, aunque sea de forma discontinua, en los 12 meses inmediatamente anteriores al inicio del beneficio.

En cambio, en virtud del art. 26.VI de la Lei Nº 82.213/91, están **exentas** de este período de carencia las empleadas de Microempresa Individual y las empleadas domésticas. También las trabajadoras *avulsas*, siempre que estuvieran en período de actividad en la fecha de inicio de la licencia, parto, adopción o tutela con la misma finalidad. Los/as trabajadores *avulsos/as* prestan servicios a diversas empresas, sin vínculo de empleo, contratados por sindicatos u órganos gestores de mano de obra. Ejemplos de ellos serían estibadores, amarradores de embarcaciones, ensacadores de cacao, etc.

En el caso de las trabajadoras **desempleadas** es necesario comprobar su condición de asegurada en el INSS y, conforme el supuesto, cumplir la carencia de 10 meses trabajados. Cuando se haya perdido la condición de asegurada, deberá realizar diez nuevas contribuciones antes del parto o evento generador del beneficio⁷⁹.

La **Lei Nº 12.873, de 2013**, incorporó un nuevo **art. 71-B** a la Lei Nº 82.213/91, que prevé que, en el caso de la de la **muerte de la persona asegurada** (hombre o mujer) que tenga derecho a recibir la prestación de maternidad, el beneficio se pagará al cónyuge, al **cónyuge o pareja sobreviviente** por la totalidad del período de tiempo restante al que tendría derecho, salvo en el caso de fallecimiento del hijo o de su abandono. Esta persona debe reunir la condición de asegurada, es decir, poseer también las condiciones necesarias para la concesión del beneficio, en razón de sus propias contribuciones y con sujeción a las normas aplicables al salario-maternidad de maternidad. Para el reconocimiento de este derecho es necesario que la persona sobre-

viviente solicite el beneficio hasta el último día del plazo previsto para el término del salario-maternidad originario (120 días). En cualquier supuesto, el pago se hará por el INSS. En definitiva, cuando los/las cónyuges o parejas sobrevivientes no sean asegurados o aseguradas no poseerán este derecho (hecho que está siendo objeto de varios proyectos de ley según Alves Lima Neta, 2016b).

También se incorporó en 2013 un nuevo **art. 71-C** en el que se detalla que la percepción de la baja por maternidad remunerada, incluyendo los dispuesto en el art. 71-B, está sujeto a la separación del asegurado del trabajo o actividad desempeñada, bajo pena de suspensión de la prestación.

4.2.2. El pago y el mantenimiento de la obligación de cotizar durante las licencias de maternidad

La forma de cálculo de la prestación de maternidad se define en los artículos **71 a 73 de la Lei 8.213/91**:

- a) Para las **empleadas o las trabajadoras avulsas**, la ley establece que el monto del beneficio es el mismo valor de su remuneración integral equivalente a un mes de trabajo.
- b) Para la **empleada doméstica** en actividad, la ley establece que el monto del beneficio es la misma cantidad de su último salario de contribución. En este caso, se deben observar el límite mínimo y máximo del salario de contribución al INSS.
- c) Para la **asegurada especial**, el salario-maternidad es el valor de 1 salario mínimo.
- d) Para los demás casos como contribuyentes **individuales, facultativos y desempleada** en periodo de gracia, equivale a 1/12 de la suma de los últimos 12 últimos salarios de contribución calculada en un período no superior a 15 meses.

En la **Lei Nº 8.212**, de junio de 1991 (sobre la organización de la Seguridad Social) se regulan, en su Capítulo IX, los salarios de contribución. En el

⁷⁹ Ídem.



art. 28 § 2º se dispone que el salario-maternidad se considera salario de contribución. En idéntica línea, el § 9 del mismo artículo señala que los beneficios de la Previsión Social no integran los salarios de contribución, salvo el salario-maternidad.

El **pago** de la prestación de maternidad de las **aseguradas empleadas** se realiza directamente por el empleador, que sustrae su valor de las cantidades debidas mensualmente a la Previsión Social.

A partir del 23 de enero de 2014, fecha del inicio de vigencia del **art. 71-B Lei Nº 8.213/1991**, el salario-maternidad que correspondía a la persona fallecida podrá ser pagado al cónyuge o pareja sobreviviente simultáneamente a la pensión por muerte a la que tuviera derecho, sin que se produzca, por tanto, una acumulación indebida.

4.2.3. Maternidad y Programa Empresa Cidadã

La **Lei Nº 11.770**, de junio de 2008, creó el Programa Empresa Cidadã, que está destinado a prorrogar la licencia de maternidad mediante la concesión de incentivo fiscal. La Ley fue reglamentada en 2009 y entró en vigor en 2010. Como ya se ha dicho, fue modificada sustancialmente por la **Lei Nº 13.257**, de 8 marzo de 2016, sobre las políticas públicas para la primera infancia.

El art. 1 de la Lei 11.770 dispone que *“se establece el Programa Empresa Cidadã, destinado a **extender**:*

*I - por **60 (sesenta) días** la duración del permiso de maternidad prevista en el inciso XVIII del artículo 7 de la Constitución Federal”.*

Lo que equivale que la **licencia** de maternidad se prolonga **a 180 días**. Dicho artículo prevé que la prórroga será garantizada a la **empleada de la persona jurídica** que se adhiera al Programa, a condición de que la trabajadora la requiera hasta el final del primer mes después del parto, y será concederá inmediatamente después del disfrute del permiso de maternidad mencionado en el art. 7 de la Constitución (120 días). La extensión será concedida, en la misma proporción, a la empleada o al empleado que adopte u obtenga la custodia judicial con fines de adopción.

El art. 3 de la ley contempla que, durante la extensión del permiso de maternidad, la empleada tiene **derecho a la remuneración integral**, de

la misma manera que es debida en el período de percepción del salario-maternidad pagado por el Régimen General de Seguridad Social (RGPS). Durante el período de extensión de la licencia de maternidad de esta Ley, la empleada no podrá ejercer ninguna actividad remunerada, y el **niño** deberá ser mantenido **bajo su cuidado** (art. 4). En caso de incumplimiento de estas disposiciones, la empleada perderá el derecho a la prórroga.

Con la aplicación del Programa, las trabajadoras (trabajadores en el caso de adopción) de las empresas descritas tendrán derecho a un permiso de maternidad de 180 días, de los cuales el INSS está obligado a hacerse cargo de los primeros 120 días (con el pago delegado por parte de la empresa) y los 60 días restantes corren a cuenta de la empresa. Ahora bien, la ley concede la posibilidad de que la **empresa** (persona jurídica) que tributa con base en el beneficio real podrá **deducirse del impuesto** devengado el total de la **remuneración integral** que haya pagado a la empleada en los días de extensión de su licencia de maternidad (art. 5).

Según lo previsto en la ley, transcurrido el primer mes después del parto, la trabajadora ya no puede solicitar la aplicación de la extensión. Tampoco parece que quepa la posibilidad de beneficiarse de esta prórroga el cónyuge o pareja sobreviviente, aun cuando su empresa estuviera adherida al Programa, si el fallecimiento de la empleada asegurada se produce transcurrido ese primer mes. Claramente, también quedan al margen de la extensión a 180 días las personas que trabajen para empresas que no tributen con base en el beneficio real. Sin embargo, cabe pensar que nada obsta para que estas otras empresas se puedan adherir también al programa y conceder, así, la extensión de las respectivas licencias a sus empleados. En cambio, no podrán proceder a la deducción fiscal de los pagos correspondientes a estos días de prórroga. En todo caso las empresas podrían valorar esta mejora voluntaria como un beneficio para sus trabajadores.

4.2.4. Licencia de paternidad: Empresa Cidadã y otras medidas

La licencia de paternidad está reconocida por el apartado XIX del art. 7 de la Constitución de 1988 como un derecho de los trabajadores urbanos y rurales. Fue en dicho texto donde apareció por primera vez el permiso bajo esta denominación, que podrá disfrutarse “en los términos fijados en la Ley”.



El vigente art. 473.III del **Código** de Trabajo de 1943 (CLT) mantiene la redacción modificada en 1967 por la cual el empleado puede ausentarse del trabajo sin perjuicio del salario por un día, en caso de nacimiento de hijo o hija, en el transcurso de la primera semana.

El art. 10 del Acto de Disposiciones Constitucionales Transitorias (Título X de la **Constitución** de 1988), establece en su § 1º que, hasta que la ley venga a desarrollar lo dispuesto en el art. 7º, XIX, el período de la licencia de paternidad es **de 5 días**. Esta es la duración, por tanto, del permiso de paternidad en Brasil desde 1988.

La **Lei 13.257** de 8 de marzo de 2016 ha establecido la posibilidad de **extensión** del permiso de paternidad a **20 días**, pero solo para los empleados de las empresas que participen o se adhieran al **Programa Empresa Cidadã**. De este modo, ha modificado la Ley 11.770 de 2008, quedando en estos términos:

*“Art. 1. Se establece el Programa Empresa Cidadã, destinado a **extender**:*

*II - por **quince** (15) días la duración del permiso de paternidad, conforme a esta Ley, además de los cinco (5) días establecidos en el § 1 del art. 10 del Acto de Disposiciones Constitucionales Transitorias”. El § 1º del art. 1 añade que esta prolongación*

*§ 1º II - se garantizará al empleado de la persona jurídica que se adhiera al Programa, a condición de que el **empleado la solicite** en el plazo de dos (2) días hábiles después del parto y se compruebe la participación en el Programa o actividad de orientación sobre paternidad responsable”.*

Durante la extensión de la licencia de paternidad, el empleado tiene derecho a su remuneración completa (art. 3). Al igual que con la extensión del permiso de maternidad, durante la prórroga de la licencia de paternidad, el empleado no podrá ejercer ninguna actividad remunerada, y el **niño** deberá ser mantenido **bajo su cuidado** (art. 4). El pago que efectúe la empresa por estos 15 días tendrá la **deducción** de impuestos descrita en el art. 5, lo que significa que solo determinadas empresas podrán beneficiarse de este tratamiento **fiscal**.

Hay que resaltar, al igual que ocurre con la extensión del permiso de maternidad, que la licencia

de paternidad no se prorroga automáticamente, sino que solo se activa con la previa solicitud del empleado y en el plazo determinado de dos días. En cambio, a diferencia de la prestación de maternidad, en la licencia de paternidad el INSS no asume el coste de ninguno de los días, sino que el salario íntegro de los 5 primeros días corre a cargo de la empresa, y los otros 15 —en caso de prorrogarse— los paga la empresa, aunque son deducibles fiscalmente si está adherida al Programa.

La **Lei 13.257** de marzo de 2016 ha aumentado en dos incisos el art. 473 de la CLT (Decreto Lei nº 5.452 de 1943), por los que se reconocen a los empleados la ausencia remunerada del trabajo:

“X – hasta 2 (dos) días para acompañar a consultas médicas y exámenes complementarios durante el período de embarazo de su esposa o compañera,

XI - por 1 (un) día por año para acompañar al hijo de hasta 6 (seis) años a una consulta médica”.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

Durante años, han existido varias modalidades de acceso a la jubilación en el Régimen General de Previsión Social de Brasil. Concretamente, destacan: 1) por edad; 2) por edad de la persona con discapacidad; 3) por tiempo de contribución; 4) por tiempo de contribución de la persona con deficiencia; 5) por tiempo de contribución del profesor; 6) por invalidez; 7) especial por tiempo de contribución.

De prosperar la aprobación del texto inicial de la **PEC 287/16**, se verán reducidas a una sola modalidad según la propuesta del **nuevo § 7 del art. 201** de la **Constitución**:

*“Se asegura la **jubilación** en el régimen general de la Previdencia social a aquellos que hubieran **cumplido sesenta y cinco años de edad y veinticinco años de contribución, para ambos sexos**”.*

Además, siempre que se verifique el incremento mínimo de un año en la media nacional única de esperanza de vida de la población brasileña a los 65 años, para ambos sexos, la edad prevista en el apartado 7 será aumentada en números enteros (**nuevo § 14 del art. 201**).



A continuación, se detallan aquellas que, existentes hasta el momento, se identifica en sus condiciones de acceso una consideración diferenciada entre asegurados y aseguradas. Téngase en cuenta que, de entrar en vigor el nuevo modelo propuesto, no desaparecerán automáticamente estas modalidades de jubilación vigentes en la actualidad, sino que se establecerán unos respectivos procesos de transición y el mantenimiento de los derechos adquiridos.

5.1. La jubilación por edad

Regulado en los artículos 48 a 51 de la **Lei Nº 8.213**, de 24 de julio de 1991, se reconoce el derecho a la jubilación por edad a todo asegurado que, cumplida la carencia exigida por esta misma ley, cumpla **65 años** de edad si es **hombre y 60 si es mujer**. El período de carencia a cumplir equivale a haber efectuado por lo menos 180 contribuciones mensuales (art. 25 Ley Nº 8.213).

Estos límites de edad se reducen para los trabajadores rurales a **60 años** en el caso de los **hombres y 55** en el de las **mujeres** (art. 48. § 1º). Es decir, entran en esta situación los **asegurados especiales** (los asegurados que sean agricultor, pescador artesanal, indígena etc. y los miembros de su unidad familiar indicados anteriormente).

5.2. La jubilación por tiempo de contribución

Esta modalidad de jubilación es un derecho reconocido al ciudadano/a que demuestre un **tiempo total de contribución** de **35 años** si es **hombre** o de **30 años** si es **mujer**. No tienen derecho, conforme se ha dicho, aquellos trabajadores que hayan contribuido en el Plan Simplificado con alícuota reducida.

Esta modalidad está regulada en el **art. 29-C de la Ley Nº 8.213**, que dispone que el asegurado que cumple el requisito para la jubilación por tiempo de contribución puede optar por la no incidencia del factor previsional en el cálculo de su jubilación, cuando el total resultante de la suma de su edad y de su tiempo de contribución, incluidas las fracciones, en la fecha de la jubilación, responda a alguna de estas reglas:

A. Regla 85/95 progresiva. No hay edad mínima, sino que se puede acceder a la jubilación cuando de la suma de la edad y el tiempo de contribu-

ción resulten 85 años (mujer) o 95 años (hombre). Como carencia se exigen 180 meses efectivamente trabajados (15 años). El § 2º del art. 29C (incluido por la Ley Nº 13.183, de 2015), añade que estas sumas de edad y de tiempo de contribución serán incrementadas en un punto el día 31 de diciembre de los años 2018, 2020, 2022, 2024 y 2026.

B. Regla con 30/35 años de contribución. Tampoco hay edad mínima y basta con tener un tiempo total de contribución de 35 años en el caso de los hombres y 30 años en el de las mujeres. Se piden también 180 meses de trabajo efectivo, a efecto de carencia.

C. Regla proporcional. Se extinguió el 16 de diciembre de 1998, por lo que solo tienen derecho a esta modalidad quien ya hubiera contribuido hasta esa fecha. La edad mínima era de 48 años para las mujeres y 53 años para los hombres, con unos mínimos de contribución diferenciados por sexo.

El § 3 del mismo art. 29-C —apartado que fue incluido por la Lei nº 13.183 de 2015—, prevé que, para los **profesores y profesoras** que demuestren el ejercicio exclusivo del magisterio en la educación infantil y en la enseñanza elemental y media, el tiempo mínimo de contribución será de 30 años para los hombres y 25 para las mujeres. La ley regula la modalidad de jubilación por tiempo de servicio en los arts. 52 a 56.

El **art. 201 de la Constitución Federal**, en su § 1º (redactado por la Enmienda Constitucional Nº 47 de 2005), prohíbe la adopción de requisitos y criterios diferenciados para la concesión de la jubilación a los beneficiarios del Régimen General de Previsión Social. Sí, prevé, sin embargo, dos salvedades. La primera es la jubilación especial para los casos de actividades ejercidas bajo condiciones perjudiciales para la salud, y la segunda es para aquellos asegurados que sean portadores de deficiencia. La **Lei Complementaria Nº 142**, de 8 de mayo de 2013 reglamenta aquel precepto Constitucional en lo que se refiere a la **jubilación por tiempo de contribución de la persona con discapacidad**. Según los criterios del art. 3 de dicha ley, las mujeres acceden a esta modalidad de pensión a los 55 años, o antes, si reúnen como mínimo 20 años de contribución en el caso de tener un grado de discapacidad grave.

Todo este entramado cambiará a la luz de la **PEC 287/16**, ya que con su aprobación desaparecerá la jubilación por tiempo de contribución (a salvo del régimen transitorio). Hay que tener en cuenta que esta



modalidad de jubilación, en especial la regla 85/95, es una medida de compensación por el trabajo dedicado por las mujeres a la reproducción y al cuidado de la familia, reconociendo una rebaja tanto en la edad como en la carrera de cotización exigida. Con el nuevo régimen propuesto, estos beneficios de las mujeres se eliminarían para quedar igualados con las condiciones de acceso a la jubilación de los hombres.

También se prevé en la PEC 287/16 una **nueva redacción del § 1º del art. 201** de la Constitución. En ella, se siguen manteniendo, como excepción a la regla general, unos requisitos y condiciones diferenciados para las personas con discapacidad y las personas cuyas actividades perjudiquen su salud. Ahora bien, en el proyecto queda prohibida la caracterización por categoría profesional u ocupación, y cambia el contenido de la reducción para la jubilación, ya que como máximo, será de 10 años en el requisito de la edad y 5 años para el tiempo de trabajo.

5.3. Factor previsional y compensación por género

Con la trascendente reforma que supuso la **Lei Nº 9.876**, de 26 de noviembre de **1999**, se introdujo el **factor previsional** para el cálculo de las jubilaciones por tiempo de cotización, mediante la modificación del **art. 29 de la Lei Nº 8.213**, de 1991. El cálculo se hará considerándose la edad, la expectativa de vida y el tiempo de cotización del asegurado que va a jubilarse (§ 7º). La expectativa de vida se obtiene a partir de una tabla completa de mortalidad en la que se considerará la media nacional única para ambos sexos (§ 8º). Para compensar la desventaja en la que se encuentran en general las mujeres por la aplicación de los criterios de esperanza de vida (que es mayor) y de años de cotización (que suele ser menor), y evitar aumentar la brecha de género, el **§ 9º** del citado **art. 29** prevé que sean **añadidos** al tiempo de contribución que acredita la persona asegurada: a) cinco años, cuando se trate de **mujer**; b) cinco años cuando se trate de profesor; c) diez años si es **profesora**.

El **nuevo art. 201. § 14** propuesto por la PEC 287/16 **prohíbe el cómputo de contribución ficticio** para efecto de la concesión de los beneficios previsionales y de cómputo recíproco. Por tanto, todo apunta a pensar que, de aprobarse, se eliminará otro mecanismo compensador de la brecha de género en el diseño de las pensiones que existe hasta el momento. Se trata de una reforma paramétrica, en el sentido de Mesa Lago (2011), que, sin

perder su naturaleza de sistema de reparto, iguala los requisitos para ambos sexos y convierte su esencia en más insensible al género.

5.4. Las pensiones por muerte: viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia

Debido a aspectos demográficos en Brasil, ligados a la natalidad y expectativa de vida, la Medida Provisoria Nº 664 de 2014 introdujo importantes alteraciones en las pensiones por muerte, convirtiendo en más rigurosas las reglas de acceso y de mantenimiento de ese beneficio. Posteriormente, estas reglas sufrieron alteraciones cuando la Medida Provisoria fue convertida en la **Lei 13.135 de 2015** que, a pesar de su menor rigor, supuso un cambio en la concesión de los beneficios de pensión por muerte. Estos requisitos siguen estando recogidos en el art. 74 y siguientes de la **Lei Nº 8.213**, de 1991, muchos de los cuales tienen una nueva redacción introducida por aquella ley de 2015.

La propuesta de la PEC 287/16 altera también aspectos fundamentales de los beneficios de pensión por muerte, en lo que se refiere al cálculo de los beneficios, a la distribución de la pensión en función del ámbito familiar, y a la compatibilidad con otras prestaciones, con otras pensiones por muerte y, sobre todo, con la pensión de jubilación (propuesta de nuevo **art. 201 § 17** de la Constitución). Sí que serán compatibles con las retribuciones obtenidas por el trabajo.

A. Tiempo mínimo de contribución y de convivencia. Mantenimiento de la pensión.

Antes de la reforma de 2014-2015 no era exigido ningún tiempo mínimo ni de carencia ni de duración del casamiento. El actual **art. 77 Lei Nº 8.213** establece, con carácter general, un período de **carencia de 18 meses** de contribución y un tiempo mínimo de **dos años** desde el inicio del **casamiento** o de unión estable para la concesión al cónyuge o pareja del asegurado fallecido.

La pensión por muerte se concederá al cónyuge o pareja durante un tiempo determinado, cuya extensión depende de la edad del beneficiario en la fecha del fallecimiento del asegurado (art. 77).

B. Vínculo de pareja

De acuerdo al § 3º del art. 226 de la Constitución Federal, se considera **compañero o compa-**



ñera a la persona que, sin estar casada, mantenga una unión estable con el asegurado o la asegurada del INSS (**art. 16 Lei Nº 8.213**). La **unión** se configurará en la convivencia pública, continua y duradera entre ambos, establecida con intención de la constitución de familia. Conforme la Orden (Portaria) de MPS nº 513, de 9 de diciembre de 2010, la pareja del **mismo sexo** también se integra en la figura de los dependientes y, desde que se demuestre la unión estable, concurre en igualdad con los demás dependientes preferenciales.

En virtud del art. 76 § 2º Lei Nº 8.213, el **cónyuge divorciado o separado** judicialmente o de hecho que reciba pensión de alimentos concurre en igualdad de condiciones con los dependientes referidos en el art. 16.I de la misma Ley.

C. Concurrencia de beneficiarios

El **art. 77** de la Lei Nº 8.213 dispone que, cuando hay más de un pensionista, la pensión por muerte será **prorrateada entre todos en partes iguales**. Y, en su § 1º, añade que revertirá en favor de los demás la parte de aquel cuyo derecho haya podido cesar.

En tanto se mantenga el régimen vigente hasta la eventual aprobación de la PEC 287/16, el **valor mensual** de la pensión por muerte será del 100% del valor de la pensión que recibía el/la asegurado/a, o de aquella a la que tendría derecho si estuviese jubilado por invalidez en la fecha de su fallecimiento (art. 75. Lei Nº 8.213/91). En todo caso, el valor mínimo pagado será el de un salario mínimo —por aplicación del piso previsional—.

En cambio, de entrar en vigor del nuevo **art. 201 § 16** de la Constitución, en la redacción propuesta por la PEC 287/16, el valor de la pensión por muerte consistirá en una cuota familiar del 50%, incrementada por cuotas individuales de 10% hasta llegar al 100% del valor de la pensión que correspondía a la persona fallecida. Las cuotas individuales de las personas que cesen en el derecho a percibir las no serán revertidas a los demás beneficiarios. Por ello, en todo caso, la viuda o el viudo recibirá el 60% del valor (50% inicial con el 10% individual que le corresponde). Sin embargo, de aprobarse la reforma de la Constitución, las pensiones por muerte dejarán de estar vinculadas al salario mínimo aplicable a las prestaciones de Previsión social previsto en el **art. 201 § 2**.

Hay que valorar que con la aprobación de esta reforma se verá perjudicada la autonomía económica de las personas viudas, especialmente las mujeres de mayor edad, ya que en la propuesta no solo disminuye la tasa de reposición en el momento inicial, sino que los ingresos familiares provenientes del conjunto de la pensión por muerte disminuirán cuando cesa el derecho de los otros beneficiarios —como hijos o hijas mayores de edad— y, en cualquier caso, dejarán de estar garantizadas con el piso básico equivalente al valor del salario mínimo.

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado brasileño.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-----------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1957 |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | 2009 |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | 1965 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1965 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | |





Chile

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico
- 3.4. Aseguramiento del trabajo no remunerado
- 3.5. Aseguramiento colectivo

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo
 - 4.1.1. Los descansos y beneficios de protección a la maternidad
 - 4.1.2. El permiso de paternidad
 - 4.1.3. Adopción
 - 4.1.4. Cuidado de menores en fase terminal o enfermedades graves
- 4.2. El diseño de las medidas de Seguridad Social
 - 4.2.1. Las prestaciones por maternidad
 - 4.2.2. La prestación por adopción
 - 4.2.3. El pago y el mantenimiento de la obligación de cotizar durante las licencias de maternidad
 - 4.2.4. Subsidio especial: extensión a mujeres no cubiertas por el régimen de subsidio de incapacidad laboral
 - 4.2.5. Asignación Maternal

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La jubilación por edad
- 5.2. Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS)
- 5.3. Bono por hijo para las mujeres y otras normas sobre equidad de género
- 5.4. Las pensiones por sobrevivencia: vínculo de la pareja
- 5.5. Propuestas para la disminución de las brechas de género

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

Los avances en políticas de igualdad y en torno a las violencias que sufren las mujeres comienzan a tomar forma en Chile con la primera **Ley que Establece normas sobre procedimiento y sanciones relativos a los actos de Violencia Intrafamiliar**, nº 19.325 de 1994, que reconoció la existencia de la violencia física y psicológica en el seno familiar. Esta ley es modificada en 2005, Nº 20.066, manteniendo sólo esos dos tipos de violencia, limitada a la acontecida entre cónyuges, convivientes y menores. La misma establece el compromiso estatal de adoptar políticas y medidas que prevengan esta violencia, señalando a las mujeres, a la población adulta mayor y a menores como las víctimas más comunes, dando pie al registro estadístico de las denuncias, la aprobación de planes de actuación y estudios para modificar las conductas que perpetúan la violencia en las relaciones familiares y la formación del funcionariado que interviene en la aplicación de la ley, entre otras medidas.

Esta visibilización de la violencia en las relaciones familiares supuso cambios en el Código Penal y del Trabajo. El delito de violación se estableció como el acceso carnal sin consentimiento y haciendo uso de la fuerza o la intimidación, con independencia de la edad de la víctima (arts. 361 y 362, Código Penal). El acoso sexual y laboral en el trabajo se reconoce en 2005, con la ley Nº 20.005, permitiendo la denuncia de *“requerimientos de carácter sexual, no consentidos por quien los recibe y que amenacen o perjudiquen su situación laboral o sus oportunidades en el empleo”* y de *“toda conducta que constituya agresión u hostigamiento reiterados”* (art. 2) En ambos casos se utiliza un lenguaje neutro, al hablar de víctimas y trabajadores, que invisibiliza a las principales receptoras de estos delitos: las mujeres. El único cambio del Código Penal que hace mención a la mujer como víctima exclusiva es el reconocimiento de la figura del **femicidio** (art. 390) en 2010 con la ley Nº 20480. Ahora bien, se incluye dentro del delito de parricidio, entendiéndolo como el asesinato de una mujer por parte de su cónyuge o conviviente, diferenciando estos asesinatos, basados en los roles de género, de otros.

En torno al mercado laboral se aprueba en 2009 la Ley Nº20.348 **Resguarda el Derecho a la Igualdad en las Remuneraciones**, incluyendo en el Código del Trabajo el *“principio de igualdad de remuneraciones entre hombres y mujeres que presen un mismo trabajo”* y la posibilidad de denunciar esta discriminación. A pesar de ello, la brecha salarial aumentó tras la aprobación de la ley (CEDAW, 2012).

Los cambios más recientes en el reconocimiento de derechos se producen en 2011 y 2015. El primero de ellos es la aprobación de la **Ley que Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal**, Nº 20.507, 2011, basada en el Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños. Con esta ley se permite restaurar los derechos perdidos de las víctimas de tráfico de personas, aunque no se destaca que las mujeres y menores son los principales grupos perjudicados por este delito. Al ser una ley que modifica el Código Penal, no conforma medidas de reinserción social para las víctimas, como pueden ser la formación, el acceso al trabajo o el derecho a un alojamiento; si establece medidas de protección durante los juicios y el derecho a la permanencia en el país, prohibiendo su repatriación, al incluirlo en el Código Procesal Penal.

Por último, en 2015 se aprobó el reconocimiento de las **uniones civiles**, Nº 20830, entre personas del mismo sexo. En este caso, el reconocimiento legal de las parejas del mismo sexo muestra el impacto de la transversalidad de género en los derechos civiles.

1.2. Transversalidad institucional

En 1991 el Estado chileno crea el Servicio Nacional de la Mujer a través de la Ley Nº 19.023 para cumplir con los compromisos contraídos al ratificar la Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Como Mecanismo de Adelanto para las Mujeres es el impulsor de políticas públicas y planes de igualdad que promueven los derechos de las mujeres y su autonomía política, económica y social. Entre sus acciones más destacadas, producto de un Plan de Igualdad de Oportunidades, fue la creación en el año 2000 del **Consejo de Ministros por la Igualdad de Oportunidades**.



El SERNAM se transformó en 2015 en el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de género, dependiendo del recién creado **Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género** (Ley 20.820), que comienza a funcionar en junio de 2016 con el objetivo principal de transversalizar la perspectiva de género en los planes y políticas estatales, introduciendo la visión de autonomía de las mujeres, la no discriminación y una vida libre de violencia. Para ello, cuenta con cuatro grandes áreas de trabajo: Violencia contra las mujeres; Mujer y trabajo; Buen vivir de la sexualidad y la reproducción; y, Mujer, ciudadanía y participación. Desde estas áreas, el Ministerio desarrolla acciones en todo el territorio nacional basadas en el principio de equidad de género, destacando el **Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género. Sello Iguala - Conciliación Vida Laboral, Familiar y Personal**. En 2009 pusieron en práctica el Modelo en Gestión de Recursos Humanos en Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género con el que incentivan a las empresas a llevar a cabo transformaciones internas que mejoren las situaciones de desigualdad que enfrentan las mujeres en el mercado laboral. Trabajando con empresas de diferentes tamaños, los sellos con los que se reconocen los cambios internos de las mismas han posibilitado trasladar la perspectiva de género más allá de las instituciones públicas hasta concienciar dentro de las prácticas laborales de empresas concretas.

Junto al programa de emprendimiento femenino, se impulsan desde el Ministerio el programa de Mujeres **Jefas de Hogar**, que contribuye a la inserción laboral de las mujeres jefas de hogar para promover la autonomía económica, a través de la capacitación y el trabajo dependiente decente. También combina el fortalecimiento y desarrollo de capacidades y habilidades laborales, con la articulación de la oferta de redes institucionales de apoyo en forma coordinada, oportuna y pertinente⁸⁰. Así como el **Programa 4 a 7**, un apoyo educativo y recreativo después de la jornada escolar a los hijos e hijas de éstas, de entre seis a trece años⁸¹.

Ya desde 2001 el enfoque de género es parte de los Programas de Mejoramiento de la Gestión, con un mandato de planificación de las instituciones públicas que atiende a las necesidades diferenciadas entre mujeres y hombres para aminorar las

brechas de género. Posteriormente, la Estrategia de implementación de políticas públicas de género en el país (2006-2010) se establece a partir de la **Agenda de Equidad de Género del Gobierno**, que definía las Prioridades Gubernamentales, y se aplicaba a través de una “Coordinación intersectorial y Transversalización del Enfoque de Género en el Sector Público” liderada por el SERNAM.

Por último, aunque no menos importante cabe destacar que Chile cuenta con un Sistema de Enfoque de Género aplicado en el Programa de Mejoramiento de la Gestión del Ministerio de Planeación desde 2002, que permite que el presupuesto destinado a las mujeres beneficiarias de programas gubernamentales aumente sostenidamente y hace visibles las brechas, inequidades y barreras de género. Pero el Sistema de Equidad de Género en el marco del Sistema de Evaluación y Control de Gestión de la Dirección de Presupuestos (Dipres), fue eliminado el año 2013. Por ello, solo 100 servicios inscribieron el indicador de género el año 2014 voluntariamente, la gran mayoría -dos tercios- en el tema capacitación. De ellos, 99 servicios cumplieron con lo comprometido —capacitación y/o iniciativas en género— y solo un servicio está aún en proceso de validación, a la espera del Comité Triministerial del Programa de Mejoramiento de Gestión (SERNAM, 2015).

La inclusión de la perspectiva de género en las instituciones permite desarrollar acciones que tomen en consideración las situaciones de desigualdad que sufren las mujeres. Para alcanzar el objetivo de la autonomía femenina, económica, política y social, resulta fundamental que existan grupos especializados que incidan en las decisiones de cada Ministerio, destacando aquellas vinculadas al mercado laboral. Igual de necesario es el establecimiento de un registro único de denuncias que permita conocer la magnitud de las violencias sufridas por las mujeres, siendo la violencia intrafamiliar el segundo delito más denunciado (CEDAW, 2012).

En esa dirección la transversalidad se promueve a nivel regional y central mediante una asesoría técnica y el funcionamiento del **Consejo Ministerial para la Equidad de Género (2014)** y la creación de las Comisiones Regionales de Equidad de Género. Se han puesto en marcha instancias formales

⁸⁰ Véase en Internet: <http://www.minmujeryeg.gob.cl/prensa-sernameg-destacados/postulaciones-jefas-de-hogar-17/>

⁸¹ Véase en Internet: <http://www.minmujeryeg.gob.cl/institucion/estructura/mujer-y-trabajo/programa-4-a-7/>



de Igualdad de Género en cada uno de los ministerios y servicios a nivel central y regional, como es el caso de la Comisión de Género, Unidad de Género o Área de Género y reuniones periódicas con encargadas (SERNAM, 2015).

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

Constitución Política de la República de Chile asegura a todas las personas

*“El **derecho a la seguridad social**. Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado. La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias. El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social” (art. 19. 18º).*

Por lo tanto, la Seguridad Social resulta concebida como un instrumento de justicia social. Por ello, el Estado ha propiciado un conjunto de leyes, políticas, y medidas de protección social para los casos de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia. El conjunto de ellas se denomina **Sistema Previsional**, que actualmente está compuesto de cuatro áreas:

- **Sistema de Pensiones**, ante las contingencias de vejez, invalidez y muerte.
- **Sistema de Salud**, ante las contingencias de enfermedad y el embarazo.
- **Seguro de Accidentes** del Trabajo y Enfermedades Profesionales, ante la seguridad y salud en el trabajo.
- **Seguro de Cesantía**, ante la contingencia de desempleo.

Estos sistemas y seguros, entregan derechos frente a las contingencias sociales, asociados al pago de cotizaciones previsionales. En Chile, desde el año 1980 la Previsión Social o la Seguridad So-

cial está directamente relacionada con el mercado de trabajo, por lo que son determinantes factores como el de la estabilidad del empleo, la variabilidad del ingreso, la formalidad en la contratación o los trabajadores y trabajadoras que no cotizan.

El Sistema Previsional de Chile está basado en los aportes que realizan los individuos en su etapa laboral activa y los beneficios están asociados al pago de cotizaciones, de las trayectorias laborales y de la densidad de las cotizaciones⁸².

En la administración de la Previsión Social en Chile, concurren tanto organismos públicos como privados. Entre estos últimos están las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y las Instituciones de Salud Previsional (Isapre).

En la **evolución** del modelo chileno de Seguridad Social hay **tres grandes** momentos que marcan **etapas** muy distintas.

A. La primera, hasta el año 1980, se caracterizó por tener un sistema de pensiones de reparto. Fue administrado a través de las cajas previsionales. Cada una estableció las condiciones de afiliación y cobertura, y los recursos iban a un fondo común con el cual se financiaban las diferentes prestaciones.

B. A partir 1980, se instaura un sistema de pensiones bajo un régimen de capitalización individual con el DL 3.500. Sería lo que se ha llamado como reforma de *primera generación* (Marco Navarro, 2016)

C. En 2008 se aprueba la Ley N°20.255 de Reforma Previsional que integra un Pilar Solidario, financiado con impuestos, en el sistema de capitalización individual, que sigue financiado con las contribuciones. Esta reforma se calificaría como de *segunda generación* (Marco Navarro, 2016)

D. En el seno de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, de 2015, se realiza un diagnóstico a fondo del Sistema Previsional, del cual surgen tres propuestas:

- Propuesta Global A. Mantiene la continuidad del sistema, aunque con cambios y mejoras paramétricas al sistema previsional actual (AFP).

⁸² www.previsionsocial.gob.cl



- Propuesta Global B. Presenta un cambio más estructural, al proponer la creación de un sistema integrado de naturaleza mixta en el cual convivan AFPs con un Sistema de Seguridad Social.
- Propuesta Global C. Tiene una visión de modificación estructural más amplia, al proponer que se reemplace el sistema actual, para convertirlo en un esquema de reparto. Esta propuesta no fue respaldada por la Comisión.

Este sería el inicio de una reforma de *tercera generación* (Marco Navarro, 2016)

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

Alrededor de un 5.5 % de las personas asalariadas no cotiza a pesar que quienes les emplean están obligados a pagar sus cotizaciones (**evasión previsional**) y un 12.5% de las personas asalariadas tampoco cotiza por no contar con un contrato de trabajo (evasión laboral). Se observan considerables diferencias entre grupos de trabajadores/as. Por ejemplo, el sector agricultura la evasión laboral es del orden de 28%. También es mayor en empresas de menor tamaño (39% en empresas con 2 a 5 personas y 22% en empresas de 6 a 9 personas), por categorías laborales asociadas a la informalidad (características del contrato) y en los menores quintiles de ingreso (la evasión laboral del primer quintil alcanza un 26%). Adicionalmente, hay personal ocupado en calidad de empleadores, familiares no remunerados y asalariados con contratos no escriturados que representan el 12% de la ocupación, que se estima tampoco cotizan (Comisión de Pensiones, 2015: 66-67).

El estudio de microdatos de Brega *et al.* (2016) sobre la Nueva Encuesta Nacional del Empleo muestra que, en el período de enero de 2010 a septiembre de 2016, el aumento relativo de la ocupación fue mucho más pronunciado en las mujeres que en los hombres. Pero a pesar de este aumento, se mantiene una importante brecha de más de 20 puntos porcentuales en la inserción laboral femenina (46,1%) con relación a la masculina (66,6%).

Uno de los datos más relevantes es que el 40% de las personas ocupadas no está asociado a ninguna legislación laboral (privada o pública), por lo que no cuenta con posibilidades de protegerse le-

galmente. Del conjunto de 742.000 individuos bajo la condición de subempleo, en términos absolutos es más alto para el caso de las mujeres (394.000) que los hombres (348.000).

Del colectivo de subordinados independientes corresponde al 17,7% de la población asalariada, siendo más alto para las mujeres (casi un 20%) que para los hombres (16,2%). El sector económico con mayor proporción es el de Hogares privados con Servicio doméstico (el 45,6% del total de más de un millón de personas). El colectivo de subordinados independientes tiene una inserción endeble, ya que estas personas no tienen reconocida su condición contractual por el empleador, mientras que mantienen una subordinación real laboral.

Las personas con inserción laboral endeble no están cubiertas (por ejemplo, al estar en la economía informal o ser trabajos familiares no remunerados) o están insuficientemente cubiertas por las disposiciones formales. El 51% del total de mujeres ocupadas en Chile tiene algún grado de inserción endeble. De ellas, más de la mitad corresponde a asalariadas, por lo que los problemas de cobertura no son únicamente de trabajadoras por cuenta propia sino también afecta a trabajadoras que, laboralmente, deberían contar con mayor protección, estabilidad y regulación (Brega *et al.*, 2016).

A continuación, se describen algunas de las vías legales de inserción en el sistema de Seguridad Social.

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

“Toda persona natural que, sin estar subordinada a un empleador, ejerza individualmente una actividad mediante la cual obtiene rentas del trabajo de las señaladas en el inciso primero del artículo siguiente, deberá afiliarse al Sistema de Pensiones” (art. 89 DL 3.500).

La Ley N° 20.255 del año 2008 (Reforma Previsional) estableció que los **trabajadores independientes que emiten boleta de honorarios** se incorporarían gradualmente al sistema de pensiones a partir del 1 de enero de 2012. Estas cotizaciones estarían destinadas tanto a pensión (incluye 10% de cotización obligatoria, comisión de la AFP por administración y Seguro de invalidez y sobrevivencia) como a la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.



A partir del 1 de enero de 2018, adicionalmente estarán obligados a cotizar el 7% de la renta imponible para salud, sin excepciones.

El **calendario de incorporación** gradual de la Ley 20.255 se cumplió el 1 de enero de 2015, momento desde el que deberían estar ya obligados a cotizar respecto al 100% de su renta imponible anual⁸³, sin excepciones. No obstante, en enero de 2016 la Ley N°20.894 prorrogó la posibilidad de renunciar a cotizar hasta 2017, es decir, hasta la declaración de renta 2018. En definitiva, quienes deseen podrán declarar su voluntad de no cotizar durante las operaciones de renta 2016, 2017 y 2018. La cotización voluntaria durante estos años es del 10% para la cuenta de capitalización individual para pensiones (más la comisión de la AFP respectiva) y el 1,15% para el seguro de invalidez y sobrevivencia.

A partir de la operación de renta 2019 la **Cotización** será **obligatoria**. A los porcentajes anteriores habrá que añadir el correspondiente a accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y 7% de salud. Existen excepciones a la obligatoriedad de cotizar, como quien a 1 de enero de 2012 tenía 55 años o más si era hombre o 50 años o más si es mujer.

Los y las trabajadoras independientes que cotizan en el sistema de pensiones puede acceder a una serie de **beneficios**, como optar a una pensión de vejez o invalidez, generar pensión de sobrevivencia, etc.

Si el trabajador o trabajadora independiente se afilió y/o cotizó alguna vez con anterioridad, el pago de sus cotizaciones se hará en la cuenta individual que poseía en la AFP en que se hubiere registrado. De lo contrario su afiliación se hará en forma automática en la AFP de menor costo.

3.2. Trabajo doméstico

Chile ratificó el Convenio 189 OIT el 10 junio 2015 y entró en vigor el 10 junio 2016.

En 2014 se aprobó la Ley N° 20.786 que modificó las condiciones de trabajo y remuneraciones de los y las trabajadoras de casa particular, cuya rela-

ción laboral está regulada en el Código de Trabajo. Según el art. 146 CT:

*“Son **trabajadores de casa particular** las personas naturales que se dediquen en forma continua, a jornada completa o parcial, al servicio de una o más personas naturales o de una familia, en trabajos de aseo y asistencia propios o inherentes al hogar.*

*Con todo, son trabajadores sujetos a las normas especiales de este capítulo, las personas que realizan labores iguales o similares a las señaladas en el inciso anterior en **instituciones de beneficencia** cuya finalidad sea atender a personas con necesidades especiales de protección o asistencia, proporcionándoles los beneficios propios de un hogar.*

En caso de duda, la calificación se hará por el inspector del trabajo respectivo, de cuya resolución podrá reclamarse al Director del Trabajo, sin ulterior recurso.

*Se aplicarán también las disposiciones de este capítulo a los **choferes** de casa particular”.*

Por lo tanto, según la definición legal, no es posible establecer en el contrato que los servicios se prestarán en dos o más domicilios distintos. Los contratos tienen que registrarse en la **Inspección de Trabajo** con el fin de facilitar la fiscalización de la existencia de la relación laboral y de las condiciones de empleo (art. 146 ter). Por eso en el contrato debe indicarse el tipo de labor a realizar, el domicilio específico donde se prestan los servicios, así como, en su caso, si el trabajador o trabajadora tiene la obligación de asistir a personas que requieran atención o cuidados especiales (niños, ancianos, etc.).

El personal fiscalizador de la Dirección del Trabajo podrá solicitar el ingreso a un domicilio particular para verificar las condiciones laborales que se desarrollan en su interior, acceso que en todo caso deberá ser previamente autorizado por el/la empleador/a o quien lo represente (art. 146 ter CT). En caso que el/la empleador/a no acceda a la visita, se dejará constancia de esta circunstancia y se le citará a las dependencias de la Inspección del Trabajo, bajo apercibimiento de multa en caso de

⁸³ Para los trabajadores independientes se considera como el 100% de la renta imponible, el 80% de los ingresos por emisión de boletas de honorarios o rentas brutas.



incomparecencia. Según los datos de la Encuesta CASEN 2013, el 9% de las mujeres se encuentran ocupadas en la categoría de trabajadoras de casa particular, de las cuales **el 51% no cotiza o cotiza por una remuneración imponible** inferior a la efectiva (Comisión de Pensiones, 2015, p. 67).

Las personas trabajadoras de casa particular tienen los derechos de protección social: pensiones, prestación por desempleo, prestación en caso de lesiones profesionales, atención médica y prestación de enfermedad. En relación a esta última, el art. 152 CT dispone que, en los casos de enfermedad, el empleador o empleadora deberá dar de inmediato aviso al organismo de Seguridad Social respectivo y estará, además, obligado a conservarle el cargo, sin derecho a remuneración, por ocho días, si tuviera menos de seis meses de servicios; durante quince días, si hubiera servido más de un semestre y menos de un año, y por un período de hasta treinta días, si hubiera trabajado más de doce meses.

3.4. Aseguramiento del trabajo no remunerado

Con la reforma previsional de 2008, se introdujo la figura del **afiliado voluntario**, por la que toda persona natural que no ejerza una actividad remunerada podrá enterar cotizaciones previsionales en una cuenta de capitalización individual voluntaria de una Administradora. Lo anterior significa que una mujer puede constituirse en afiliado voluntario, siempre que no realice trabajos remunerados.

Para las personas que ya se encontraban afiliadas como dependientes o independientes esta cuenta es diferente y paralela a la cuenta de capitalización que mantenían como trabajadoras. Las cuentas de capitalización individual obligatoria y la cuenta de capitalización individual voluntaria deberán mantenerse en una misma Administradora (art. 92 j. DL 3.500).

Con esta afiliación voluntaria quedarán cubiertos por el **riesgo de invalidez o muerte** si hubieren cotizado en el mes calendario anterior a dichos siniestros (art. 92 L.), por lo que se mantiene la misma cobertura que actualmente corresponde al trabajo independiente. Por otro lado, estas personas pueden acceder a los beneficios de las Pensiones Solidarias, si cumplen los mismos requisitos establecidos para cualquier afiliado/a al sistema de pensiones

El ingreso sobre el cual se cotizará mensualmente en la modalidad de afiliación voluntaria no podrá ser inferior a un ingreso mínimo. En cambio, no se aplicará el límite máximo imponible que aplica al resto de afiliaciones. Las cuotas pagadas no tienen exención tributaria.

Las cotizaciones que se enteren en la cuenta de una persona afiliada voluntaria podrán ser efectuadas por ella o por otra persona en su nombre. Aunque tal posibilidad es extensible a cualquier persona, como hijos e hijas —sean o no carga familiar—, esta medida es positiva en cuanto a que permite compensar, dentro de la relación familiar, el reparto de las responsabilidades de cuidados familiares entre los miembros de la pareja. Así, la Ley prevé que:

*“Los trabajadores dependientes cuyo **cónyuge o conviviente civil** posea la calidad de afiliado voluntario, podrán autorizar a sus respectivos empleadores para que les descuenten de sus remuneraciones (...) las sumas que destinen a cotizaciones para la cuenta de capitalización individual voluntaria de su cónyuge o conviviente civil, incluyendo la cotización adicional”* (art. 92 M DL 3.500).

Esta medida permite que un miembro de la pareja compense al otro cuando el reparto de la carga de los cuidados familiares no es equitativo, siendo un peso que suele recaer sobre las mujeres. Se trata, pues, de una modalidad de compensación económica intrafamiliar, con fines de modulación de la futura brecha de renta durante la etapa de jubilación.

3.5. Aseguramiento colectivo

En el art. 20 F y siguientes del DF 3.500 se contempla la figura del ahorro previsional voluntario colectivo. Se trata de un contrato de ahorro suscrito entre un empleador o empleadora, por sí y en representación de sus trabajadores/as, y una Administradora o Institución Autorizada, con el objeto de incrementar los recursos previsionales de dichos trabajadores/as.

El empleador o empleadora podrá ofrecer a quienes trabajan para él o ella la adhesión a uno o más contratos de ahorro previsional voluntario colectivo. Los trabajadores podrán aceptar o no los contratos a los que se les ofrezcan adherir, no pudiendo proponer modificaciones a los mismos. Los



términos y condiciones de cada contrato ofrecido serán convenidos entre el empleador o empleadora y la Administradora o Institución Autorizada y deberán ser igualitarios para todos y cada uno de sus trabajadores y trabajadoras, no pudiendo establecerse, bajo ninguna circunstancia, beneficios que favorezcan a uno o más de ellos. La Ley insiste en la evitación de cualquier discriminación entre el personal empleado (art. 20.G).

Los recursos originados en los aportes efectuados por quien trabaja serán siempre de su propiedad. Por su parte, los recursos originados en los aportes efectuados por el empleador o empleadora serán de propiedad del trabajador o trabajadora una vez que se cumplan las condiciones establecidas en el contrato respectivo, como puede ser una permanencia mínima en la empresa, etc. (art. 20 H).

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

4.1. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo

Los descansos relacionados con la maternidad, así como los subsidios que les corresponden, están regulados en el **Código de Trabajo** —CT— (Texto Refundido aprobado por Decreto con Fuerza de Ley —DF— N° 1 de 2002). Están ubicados dentro del Libro II dedicado a la protección de los trabajadores, y concretamente en el **Título II** cuyo epígrafe es **“de la protección a la maternidad, la paternidad y la vida familiar”** (según redacción introducida en 2014 por la Ley 20.764).

El citado Título se inicia con el art. 194, que sanciona:

“Ningún empleador podrá condicionar la contratación de trabajadoras, su permanencia o renovación de contrato, o la promoción o movilidad en su empleo, a la ausencia o existencia de embarazo, ni exigir para dichos fines certificado o examen alguno para verificar si se encuentra o no en estado de gravidez”.

La **Ley 20.545** de 2011 introdujo una importante modificación de las normas sobre la protección de la maternidad previstas en el Código del Trabajo y en el DFL N° 44 de 1978 (que fija las normas para

los subsidios por incapacidad laboral) e incorporó el permiso postnatal parental (artículo 197 bis del Código del Trabajo). A grandes rasgos, aquella nueva normativa en materia de protección a la maternidad abordó tres temas principales: 1) La extensión del descanso postnatal; 2) El permiso postnatal parental; 3) La extensión de cobertura a mujeres no cubiertas por el régimen de subsidio por incapacidad laboral.

El Código de Trabajo prevé la obligación para las empresas de tener salas anexas e independientes del local de trabajo, en donde las mujeres puedan dar alimento a sus hijos menores de dos años y dejarlos mientras estén en el trabajo (art. 203). Quien emplea pagará el valor de los pasajes por el transporte que deba emplearse para la ida y regreso del menor al respectivo establecimiento. Igualmente costeará el mantenimiento de la sala y de la persona competente encargada del cuidado y atención de menores (art. 204).

En el art. 206 CT se prevé el régimen de disfrute de una hora retribuida al día para que las trabajadoras den alimento a sus hijos menores de 2 años. En caso que el padre y la madre sean trabajadores, ambos podrán acordar que sea el padre quien ejerza el derecho. Con todo, el padre trabajador ejercerá el referido derecho cuando tuviere la tuición del menor por sentencia judicial ejecutoriada, cuando la madre hubiere fallecido o estuviere imposibilitada de hacer uso de él.

4.1.1. Los descansos y beneficios de protección a la maternidad

Los beneficios vigentes en la actualidad, regulados en el Título II del Código de Trabajo, que están expresamente diseñados para la protección de la maternidad tienen gran extensión en un doble sentido. El primero, en cuanto a las diferentes instituciones jurídicas creadas, que son variadas y novedosas. El segundo, en su duración temporal, de modo que permiten que los progenitores puedan ausentarse del trabajo para dedicarse al cuidado de los nuevos miembros de la familia, manteniendo sus ingresos. Durante los períodos de descanso queda prohibido el trabajo de las mujeres embarazadas y púerperas (inciso 5° art. 195). A continuación, se exponen los permisos siguiendo un orden lógico secuencial en relación al parto.



A. Descanso prenatal suplementario.

Es el descanso al cual tiene derecho la trabajadora cuando se produce una enfermedad durante el embarazo como consecuencia del mismo. La enfermedad debe ser comprobada con certificado médico cuya duración será fijada, en su caso, por los servicios que tengan a su cargo las atenciones médicas preventivas o curativas (art. 196 CT).

B. Descanso prenatal.

Es el descanso al cual tiene derecho la trabajadora 6 semanas (42 días) antes de la fecha de parto estimada (art. 195 CT).

C. Descanso prenatal prorrogado.

Es el descanso al cual tiene derecho la trabajadora cuando el parto se produce después de las 6 semanas siguientes a la fecha en que la mujer hubiera comenzado el descanso de maternidad. El descanso prenatal se entiende prorrogado hasta el alumbramiento y desde la fecha de éste se contará el descanso puerperal, lo que debe ser comprobado, antes de expirar el plazo, con el correspondiente certificado médico o de la matrona (licencia médica respectiva). La trabajadora tiene derecho a percibir, al igual que por su descanso prenatal, un subsidio equivalente al promedio de la remuneración mensual neta, del subsidio o de ambos, que se hayan devengado en los tres meses calendario más próximos al mes en que se inicia la licencia (art. 196 CT).

D. Descanso postnatal.

Es el descanso al cual tiene derecho la trabajadora 12 semanas (84 días) después del parto. Permite la recuperación de la mujer trabajadora y la protección de la salud del recién nacido. Este descanso postnatal del inciso 1° del artículo 195 del Código del Trabajo procede por el solo hecho de la ocurrencia del parto y aunque la madre trabajadora sufra la pérdida del hijo recién nacido o que este nazca muerto (dictamen 2974/085 de 25.07.2003 de la Dirección del Trabajo). En cambio, si se trata de un **aborto o interrupción del embarazo** no habría derecho a ese beneficio, sin perjuicio de que a la trabajadora se le otorgue una licencia médica común por el tiempo que necesite para su recuperación o del derecho al permiso que establece el artículo 66 del Código del Trabajo, por tres días hábiles en el caso de muerte de un hijo en periodo de gestación.

E. Nacimiento de menor prematuro

En caso de nacimiento de menor prematuro, es decir, cuando se produce antes de iniciada la semana número 33 de gestación, o si al nacer pesa menos de 1.500 gramos, el descanso es de 18 semanas (art. 196 CT). En caso de **partos de dos o más niños/as**, el período de descanso postnatal se incrementa en 7 días corridos por cada niño/a nacido a partir del segundo. Si ocurren simultáneamente las dos circunstancias mencionadas anteriormente, la duración del descanso postnatal es la de aquel que posea una mayor extensión (en consecuencia, deberá compararse el descanso postnatal de 18 semanas y el incremento por número de hijos/as producto del parto y la trabajadora tendrá derecho a aquel que represente la mayor extensión).

F. Fallecimiento de la madre.

Según el inciso 3° del artículo 195, **si la madre muriera** en el parto o durante el período de permiso posterior a éste, dicho permiso o el resto de él que sea destinado al cuidado del hijo o hija corresponde al **padre** o a quien tenga otorgada la custodia.

G. Descanso postnatal prolongado.

Es el descanso al cual tiene derecho la trabajadora cuando se produce una enfermedad, comprobada con certificado médico, como consecuencia del alumbramiento que impide regresar al trabajo por un plazo superior al descanso postnatal (inciso 3° del artículo 196). Este descanso se prolonga por el tiempo que fije, en su caso, el servicio encargado de la atención médica preventiva o curativa.

H. Permiso postnatal parental.

Es el permiso al cual tiene derecho la madre trabajadora en el período inmediatamente a continuación del reposo postnatal. Se puede hacer uso de él en **dos modalidades**, en jornada **completa** por 12 semanas o en jornada **parcial** por 18. La opción por una de las dos modalidades deberá ejercerse antes del inicio del permiso postnatal parental y tendrá efecto por todo el periodo.

Tomando en consideración que el postnatal parental tiene por finalidad ayudar al cuidado del o la menor y apego a sus padres, es necesario que, al inicio de dicho beneficio, el o la menor se encuentre vivo. En función de lo anterior, en aquellos casos en que se produzca el **fallecimiento del menor** du-



rante el periodo de descanso postnatal, los padres no podrán hacer uso de los beneficios del Postnatal Parental

H.1. Este permiso **puede ser traspasado al padre**, a contar de la séptima semana del mismo, por el número de semanas (de 7 días corridos) que la madre indique. Serán una o más, pero no se pueden ceder días aislados. Las semanas utilizadas por el padre deben ubicarse en el período final del permiso y deben ser en el mismo régimen que haya ejercido la madre. Por tanto, deben concurrir a todo evento los siguientes **requisitos**:

- 1) Que se trate de un padre trabajador afecto al sistema previsional.
- 2) Que la madre lo manifieste en términos formales y explícitos.
- 3) Que el padre haga uso del permiso bajo la misma modalidad elegida por la madre.
- 4) Que el traspaso se efectúe a partir de la séptima semana del permiso Postnatal Parental.
- 5) Que el traspaso se verifique en las últimas semanas del permiso Postnatal Parental.

H.2. Se puede ejercer el **permiso postnatal parental por media jornada**.

H.3. Si la **madre hubiere fallecido o cuando el padre tuviere el cuidado personal del menor** por sentencia judicial, le corresponderá a éste el permiso y subsidio establecidos para el permiso postnatal parental y el reintegro parcial (inciso séptimo del artículo 197 bis, del que se desprende que le corresponde por derecho propio el ejercicio de este permiso).

H.4. Durante el periodo en que se haga uso del subsidio por permiso postnatal parental, se efectuarán las **cotizaciones** conforme a la normativa que rige a los subsidios por incapacidad laboral, por lo cual, las cotizaciones previsionales y de salud deben ser descontadas e ingresadas por la respectiva entidad pagadora del subsidio. Ahora bien, cuando se reincorpore parcialmente a sus labores, la entidad pagadora del subsidio deberá ingresar las cotizaciones (artículo 7º de la ley Nº 20.545).

H.5. A diferencia del art. 195 Código Trabajo, que establece que el permiso pre y post natal son

irrenunciables, cuando el art. 197 bis regula el prenatal parental no señala expresamente la irrenunciabilidad, aunque en ambos artículos se diga que las trabajadoras “tendrán” derecho a sendos permisos. No obstante, algunos autores afirman que el permiso postnatal parental subsidiado es un derecho irrenunciable para atender al cuidado, primera educación y apego del niño (Cifuentes, Arellano y Walker, 2011).

I. Permiso por enfermedad grave del niño menor de un año.

Es el permiso al que tiene derecho **toda mujer trabajadora** cuando la salud de su niño o niña menor de un año requiera atención en el hogar con motivo de una enfermedad grave, circunstancia que debe ser acreditada mediante certificación médica. En caso que ambos padres trabajen, cualquiera, y **a elección de la madre**, puede gozar del permiso y subsidio, con excepción del período de permiso postnatal parental utilizado en jornada parcial. En este caso sólo quien esté disfrutando del permiso postnatal parental puede hacer uso del permiso por enfermedad grave del o la menor.

Con todo, gozará de ellos el **padre**, cuando la madre hubiere fallecido o él tuviere la tuición del menor por sentencia judicial (inciso 1º artículo 199 Código Trabajo).

También tiene derecho a este permiso y subsidio, la trabajadora o trabajador que tenga a su cuidado un o una menor, respecto de a quien se le haya otorgado judicialmente la tuición o el cuidado personal como medida de protección. Este derecho se extenderá al **cónyuge o conviviente civil**, en los mismos términos señalados en el inciso anterior (inciso 2º art. 199). La expresión “o conviviente civil” fue introducida por el art. 41 de la Ley 20.830, que crea el Acuerdo de Unión Civil (promulgada el 13-abril-2015).

4.1.2. El permiso de paternidad

El padre tendrá derecho a un permiso pagado de **cinco días** en caso de nacimiento de un hijo, que podrá utilizar a su elección desde el momento del parto, y en este caso será de forma continua, excluyendo el descanso semanal, o distribuirlo dentro del primer mes desde la fecha del nacimiento. Este permiso también se otorgará al padre que se encuentre en proceso de adopción, y se contará a partir de la



notificación de la resolución que otorgue el cuidado personal o acoja la adopción del menor, en conformidad a los artículos 19 y 24 de la ley N° 19.620.

Es muy positivo que la Ley diseñe este permiso como un derecho **irrenunciable** (inciso 2º del art. 195 del Código de Trabajo), pues esta medida legal contribuye a asegurar el disfrute real y efectivo del derecho por parte del trabajador, permitiendo que haga uso de él sin verse condicionado a una previa autorización. De esta manera, y aunque el período sea solo de 5 días laborables, la Ley refuerza la corresponsabilidad del padre en los cuidados. Además, la flexibilidad de fraccionar los 5 días a lo largo del primer mes posterior al nacimiento facilita que el trabajador pueda adecuar el permiso a las necesidades que surjan para la atención del bebé o para el acompañamiento de la madre.

La Dirección del Trabajo ha establecido en dictamen 3827/103 de 02.09.2005, que el permiso de que se trata **no se aumenta en caso de nacimientos o partos múltiples**, lo que implica que el padre sólo tendrá derecho a cinco días por tal causa, cualquiera que sea el número de hijos producto del embarazo. En el caso del padre que se encuentra en proceso de **adopción** de un hijo el beneficio debe hacerse efectivo en los mismos términos que el padre biológico, vale decir, en forma continua a contar de la fecha de notificación de la resolución que otorgue el cuidado personal o acoja la adopción del menor o dentro del primer mes desde dicha fecha, en forma continua o fraccionada.

4.1.3. Adopción

El art. 200 Código de Trabajo señala que **la trabajadora o el trabajador** que tenga a su cuidado un menor de edad, por habersele otorgado judicialmente la tuición o el cuidado personal como medida de protección o en virtud de lo previsto en los artículos 19 o 24 de la ley N° 19.620 (Ley de Adopción), tiene derecho al permiso postnatal parental establecido en el artículo 197 bis. Por consiguiente, procede este beneficio respecto de **menores de 18 años de edad** que estén bajo cuidado de los referidos trabajadores. Además, cuando el menor tuviere **menos de seis meses**, previamente tiene derecho a **un permiso y subsidio por doce semanas**.

El derecho para los padres de niños adoptados ya existía. La diferencia con la reglamentación anterior se constata en que ésta otorgaba hasta 12 se-

manas, considerando la edad del menor hasta que cumpliera 6 meses; en cambio la nueva reglamentación considera 12 semanas completas sin condicionarlas a los meses de edad que tenga hasta los 6.

4.1.4. Cuidado de menores en fase terminal o enfermedades graves

De conformidad con lo dispuesto en el **artículo 199 bis del Código del Trabajo**, modificado por la Ley N° 20.535, cuando la **salud de un menor de 18 años** requiera la atención de sus padres con motivo de un accidente grave o de una enfermedad terminal en su fase final o enfermedad grave, aguda o con probable riesgo de muerte, la madre trabajadora tiene derecho a un permiso para **ausentarse** de su trabajo por el número de horas equivalentes a **10 jornadas ordinarias de trabajo al año**, distribuidas a elección de ella en jornadas completas, parciales o combinación de ambas, las que se consideran como trabajadas para todos los efectos legales. El **mismo derecho** se hace aplicable a los **padres**, a la persona que tenga a su cargo el cuidado personal y al cuidador de menores con discapacidad.

En el supuesto de que ambos padres sean trabajadores dependientes, cualquiera de ellos podrá hacer uso de este derecho para la atención de su hijo o hija enfermo, lo que pone en términos de equivalencia la asunción de la responsabilidad familiar. Sin embargo, la ley condiciona que solo **a elección de la madre**, puede el padre gozar de este permiso.

Por otro lado, el inciso 6º del artículo 199 bis dispone que su régimen se aplicará, en iguales términos, tratándose de **personas mayores de 18 años con discapacidad** mental, por causa psíquica o intelectual, multidéficit o bien presenten dependencia severa. Es decir, en caso de un accidente grave o de una enfermedad terminal en su fase final o enfermedad grave, aguda o con probable riesgo de muerte de estas personas.

4.2. El diseño de las medidas de Seguridad Social

Durante los períodos en que se hace uso de los descansos o permisos de protección a la maternidad se otorga **un subsidio por incapacidad laboral**, que es un beneficio previsional en dinero que se paga en reemplazo de la remuneración de la trabajadora o trabajador dependiente del sector privado o en reemplazo de la renta de la trabajadora



o trabajador independiente, siempre que cumplan los requisitos que exige la ley. Los subsidios **se devengan por día**.

4.2.1. Las prestaciones por maternidad

El art. 198 del Código de Trabajo indica que las mujeres que se encuentren en los períodos de descanso de maternidad antes referidos, como también los trabajadores que hagan uso del permiso postnatal parental, recibirán un subsidio calculado conforme a lo dispuesto en el Decreto con Fuerza de Ley N° 44, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de 1978. No hay subsidio durante el permiso de paternidad ya que los días correspondientes son pagados por el/la empleador/a.

Según el art. 4 DF 44, **los requisitos** que se deben cumplir para tener derecho a los subsidios correspondientes son:

a) **Trabajadores y trabajadoras dependientes:**

Contar con un contrato de trabajo vigente, una licencia médica debidamente autorizada y reunir una doble exigencia de carencia:

1. **Seis meses de afiliación previsional** anteriores al mes en que se inicia la licencia.
2. **Tres meses de cotización dentro de los seis meses anteriores** a la fecha inicial de la licencia médica.

b) **Trabajadores y trabajadoras independientes:**

Contar con una licencia médica debidamente autorizada, estar al día en el pago de las cotizaciones (se considera que lo está cuando hubiere pagado la cotización correspondiente al mes anterior a aquél en que se produzca la incapacidad) y reunir el doble período de carencia:

1. De **doce meses de afiliación** previsional anteriores al mes en que se inicia la licencia.
2. Haber enterado **al menos 6 meses** de cotizaciones continuas o discontinuas dentro del período de 12 meses de afiliación previsional anterior al mes en que se inició la licencia.

El **monto del subsidio** diario es una cantidad calculada según los criterios del art. 16 DF 44 y con

los mínimos recogidos en el art. 17 (en la Circular 3.234/16 se fija que los montos mínimos diarios en los períodos a contar a partir de 1 de julio de 2016 y hasta el 1º de enero de 2018).

4.2.2. La prestación por adopción

Se ha visto que el art. 200 del Código de Trabajo reconoce a los padres de menores adoptados menores de 6 meses el derecho a un permiso y subsidio por 12 semanas completas. No hay duda que durante el permiso postnatal parental se concede el subsidio al trabajador varón, puesto que el art. 197 bis expresamente indica que le corresponderá al padre el permiso y subsidio establecidos en cualquiera de sus dos modalidades (completa y parcial) cuando tuviere el cuidado personal del menor por sentencia judicial.

Sin embargo, sobre el cálculo del subsidio, **el art. 8 del Decreto** con Fuerza de Ley N° 44 de 1978, establece (después de la modificación operada por la Ley 20545, art. 2 N° 2 a) que el artículo 2º de la ley N° 18.867 no podrá exceder de un límite determinado.

Si se acude al dicho **art. 2 de la ley N° 18.867**, se observa que se refiere al permiso de hasta doce semanas para la trabajadora que tiene a su cuidado personal a menor de edad inferior a seis meses por haber iniciado un juicio de adopción. El texto literal es:

*“artículo 2º.- **Toda mujer trabajadora** que tenga a su cuidado personal un menor de edad inferior a seis meses y que haya iniciado el juicio de adopción plena de éste en los términos del Título III de la ley N° 18.703, tendrá derecho a un permiso que se mantendrá durante la tramitación de aquél hasta por doce semanas. Dicho permiso dará lugar por ese período, al subsidio contemplado en el artículo 62 de la ley N° 18.768”.*

En **conclusión**, en la **normativa laboral** (art. 200 Código de Trabajo, en su redacción dada por la Ley 20.545 –art. 5) queda claro que el derecho al permiso y al subsidio de 12 semanas se reconoce tanto al trabajador como a la trabajadora que tenga bajo su tuición o cuidado personal a menor de 6 meses, causante del beneficio. El régimen jurídico de este permiso no parece que sea el mismo que el del descanso postnatal del art. 195 del Código



de Trabajo, sino que es el régimen propio del art. 200 (reconocido a la persona trabajadora que tenga el título judicial que le confiere la tuición o cuidado de un o una menor, con independencia de que sea hombre o mujer). Al permiso laboral le corresponde paralelamente un subsidio prestacional, **pero la norma que regula los subsidios**, el Decreto con fuerza de Ley N^o 44, no hace ninguna mención a este permiso del art. 200 sino que se refiere explícitamente al subsidio que está regulado en el art. 2 de la Ley N^o 18.867, que, como se ha dicho, reconoce el derecho **únicamente** a todas las **mujeres trabajadoras**.

Probablemente se trata de una falta de concordancia normativa sin que tenga mayor trascendencia desde un punto de vista material, por cuanto seguramente se reconozca el beneficio del subsidio en igualdad de condiciones tanto a mujeres trabajadoras como a hombres trabajadores. Pero al margen de esta presunción o figuración, caben tres observaciones:

1) 'No se entiende por qué, si realmente se prevé esa igualdad entre trabajadores y trabajadoras, la Ley 20.545 no efectuó las necesarias concordancias normativas, sobre todo a la vista de las variadas modificaciones que sí llevó a cabo en el Decreto 44 para adecuarlo al nuevo régimen del permiso postnatal parental del art. 197 bis del Código de Trabajo.

2) A diferencia del art. 197 bis (que sí contempla la posibilidad de que el padre comparta las últimas semanas del permiso postnatal parental), en el permiso de 12 semanas por adopción —esto es, ni en el art. 200 del Código de Trabajo ni en el art. 2 la Ley N^o 18.867— no se prevé que este derecho se extienda al cónyuge o conviviente civil, en los términos similares a los del art. 199, cuando se regula el permiso por enfermedad grave de menores. Todo esto contrasta con que la Ley 19.620, que dicta normas sobre la adopción de menores, contempla la posibilidad de optar como adoptantes tanto a cónyuges (art. 20) como a personas solteras, divorciadas o viudas (art. 21).

4.2.3. El pago y el mantenimiento de la obligación de cotizar durante las licencias de maternidad

El **DF 44** dispone que el período de duración de los subsidios se reputará de cotización para todos los efectos legales (art. 2) y que los subsidios serán imponderables para previsión social y salud, y no se considerarán renta para todos los efectos legales (art. 3).

El **Decreto Ley 3500** de 1980 establece, en su art. 17:

“Durante los períodos de incapacidad laboral, afiliados y empleadores deberán efectuar las cotizaciones a que se refiere este artículo. Asimismo, durante los referidos períodos de incapacidad laboral, los afiliados deberán efectuar la cotización para salud establecida en los artículos 84 y 92, calculada sobre las remuneraciones o rentas imponderables para salud, según corresponda.

Las cotizaciones establecidas en los incisos precedentes deberán efectuarse sobre la base de la última remuneración o renta imponderable correspondiente al mes anterior a que se haya iniciado la licencia o en su defecto la estipulada en el respectivo contrato de trabajo, en su caso. Para este efecto, la referida remuneración o renta imponderable se reajustará en la misma oportunidad y porcentaje en que se reajuste el subsidio respectivo.

Las entidades pagadoras del subsidio deberán efectuar las retenciones correspondientes y enterar dichas cotizaciones en las instituciones que correspondan”.

Por tanto, durante los períodos de incapacidad laboral **se deben efectuar las cotizaciones** previsionales. La entidad pagadora del subsidio debe ingresar en las entidades administradoras de los regímenes de pensiones y salud que corresponda las cotizaciones para pensiones, salud y desahucio que procedan, las que son de cargo del respectivo régimen de salud. Además, debe descontar del subsidio y enterar en la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC), la cotización para el seguro de cesantía de cargo del trabajador o trabajadora de la Ley N^o 19.728. En definitiva, las **cotizaciones para pensiones, salud y desahucio se agregan al valor del subsidio**. En cambio, la **cotización para el seguro de cesantía** de la Ley N^o 19.728 de cargo del trabajador, **se descuenta del valor del subsidio**.

4.2.4. Subsidio especial: extensión a mujeres no cubiertas por el régimen de subsidio de incapacidad laboral

Se trata de un subsidio especial que beneficia a las mujeres que trabajan por obra, faena o a plazo fijo y que, a la sexta semana anterior al parto, no tengan un contrato de trabajo vigente.



De acuerdo con lo establecido por el **artículo 3º de la ley Nº 20.545**, a contar de 1 de enero del 2013, aquellas mujeres tendrán derecho a percibir el subsidio, siempre que cumplan con todos los siguientes **requisitos** de afiliación (12 o más meses), de cotización como trabajadora dependiente (8 o más cotizaciones, continuas o discontinuas en los últimos 24 meses calendario antes del embarazo) y que la última cotización haya sido registrada en virtud de cualquier tipo de contrato de trabajo a plazo fijo, o por obra, servicio o faena determinada. Destacan las siguientes **características** del subsidio (art. 3):

1) Se otorgará hasta por un **máximo de 30 semanas** y comenzará a devengarse a partir de la sexta semana anterior al parto, incrementándose en 7 días corridos por cada menor nacido en partos múltiples, y reduciéndose proporcionalmente cuando el parto se adelanta a partir de la trigésimo cuarta semana de gestación. No obstante, si el parto es anterior a esta semana, o si al nacer el o la menor pesare menos de 1.500 gramos, el subsidio será de treinta semanas.

2) El monto diario de este subsidio será una cantidad equivalente a la trigésima parte de su base de cálculo, y en ningún caso podrá ser inferior al mínimo establecido en el artículo 17 del DF Nº 44, de 1978.

3) Sobre el monto del subsidio, las beneficiarias deberán efectuar la **cotización del 7% para salud** y las del artículo 17 del decreto ley Nº 3.500, de 1980.

4) Durante las doce últimas semanas de goce del subsidio, las beneficiarias **podrán trabajar** sin perder el beneficio del subsidio.

Por su naturaleza de, que requiere contribución previa, este subsidio es otorgado por el FONASA (Fondo Nacional de Salud), que es competente para el pago de los subsidios de incapacidad laboral de las trabajadoras independientes que sean cotizantes, quedando sujeto a las mismas normas que rigen la gestión de las licencias médicas de dichas trabajadoras.

Se identifica, por tanto, una medida positiva en este subsidio por cuanto aporta autonomía económica las mujeres sometidas a aquellos trabajos atípicos. Hay que tener en cuenta que estas modalidades de trabajo pueden repercutir en la capacidad de los y las trabajadoras en general

para acceder al mercado de trabajo y pasar de un empleo a otro, influyendo en sus ingresos o en el acceso a las prestaciones de Seguridad Social (OIT, 2015). En este caso, las dificultades se verían incrementadas por la situación personal en que se encuentran estas trabajadoras grávidas. El subsidio no se desvincula de la trayectoria profesional de las trabajadoras, ya que la base para el cálculo del subsidio es el promedio de la remuneración mensual neta (y subsidio) de los últimos 24 meses. Por otro lado, se les garantiza siempre el importe mínimo general de los subsidios por incapacidad laboral, lo que se apunta a la Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social (núm. 202 de 2012).

Como se trata de un subsidio especial, establecido sólo en beneficio de la madre, **no es factible traspasar dicho beneficio al padre.**

4.2.5. Asignación Maternal

La asignación maternal es uno de los cuatro beneficios que componen el **Sistema de Prestaciones Familiares**, junto a la Asignación Familiar, el Subsidio Familiar (SUF) y el Subsidio Maternal.

Dichos beneficios pueden distinguirse en dos grupos: 1º) Las **asignaciones**, que van dirigidas a quienes perciben ingresos, cotizan en el sistema previsional y pueden proveer a sus familias. 2º) Los **subsidios**, que son entregados a personas o grupos familiares que no perciben ingresos y, por lo tanto, no cuentan con cotizaciones ni pueden sustentarse económicamente.

Tienen derecho a la **asignación maternal** todas las mujeres embarazadas que sean trabajadoras dependientes o independientes, y que gocen de cualquier subsidio (obviamente, excepto el subsidio maternal o familiar). El monto es igual al de la asignación familiar y se percibirá por todo el período de embarazo. El pago de esta asignación se hace exigible **a partir del 5º mes** de embarazo, previa certificación médica, extendiéndose con efecto retroactivo por el período completo de gestación (art. 4 DFL 150 de 2002). Sólo se paga una asignación maternal, incluso en el caso de parto múltiple. Si un hombre que no es pensionado es beneficiario de asignación familiar por su cónyuge embarazada, la mujer también recibe la asignación maternal a partir del quinto mes.



Esta asignación se traduce en dinero siempre que los ingresos de la mujer sean inferiores a una determinada cuantía. En la Ley N° 18.987 (modificada por la Ley 20.935) se establecen los valores que se aplicarán hasta 2018. El pago lo realiza el/la empleador/a y está incluido en el sueldo (para las mujeres trabajadoras dependientes o las que, sin serlo, figuran como carga familiar de sus cónyuges). Las trabajadoras independientes que emiten boleta de honorarios recibirán su asignación como pago directo, en devolución de impuestos o como compensación de cotizaciones previsionales. En cambio, las mujeres pensionadas y los cónyuges de pensionados no causan asignación maternal.

Como se aprecia, el bien que en última instancia protege esta asignación es la nueva situación familiar de las personas trabajadoras que se deriva del embarazo de la mujer. Es independiente que ella sea o no trabajadora. Lo importante es que las personas beneficiarias obtienen unas rentas limitadas y reciben este aporte económico para hacer frente a las nuevas necesidades que se originen con la gravidez.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

El sistema previsional refleja las desigualdades de género que se producen en el mercado de trabajo, por lo que las mujeres presentan densidades de cotización siempre más bajas que los hombres. Teniendo en cuenta la proporción de cotizaciones que las personas que se afilian realizan a lo largo de su vida en edad de trabajar, las mujeres afiliadas tienen una densidad de cotización promedio de 33,3%, mientras que para los hombres afiliados el promedio es de 48,8%. Además, las bajas densidades de cotizaciones están asociadas a trayectorias laborales en empleos precarios, a períodos de desempleo, al desempeño en trabajos informales, por cuenta propia y a los períodos de inactividad laboral a lo largo del ciclo de vida (Comisión de Pensiones, 2015). Todo ello conduce a que, en el momento de devengar las pensiones, exista una brecha importante entre los montos que reciben los hombres y los que reciben las mujeres.

Del total de las pensiones entregadas, el 70% corresponde a pensiones de vejez, el 12,5% a pensiones de sobrevivencia o viudez, y un 2,7% a pensiones de invalidez. Un importante salto en la cobertura se produjo a partir del año 2008: en 2006 la propor-

ción de beneficiarios de algún tipo de pensión fue de 79%, mientras que en 2008 alcanzó el 84%. Este aumento fue especialmente importante para las mujeres, pues vieron aumentada su cobertura del 74% en 2006 al 84% en 2013. En ese último año, la proporción de personas mayores a 65 años que percibió algún tipo de pensión –incluyendo pensiones contributivas y no contributivas– fue de 84,5%. La cobertura femenina fue de 84%, mientras que la masculina fue de 85,1% (Comisión de Pensiones, 2015).

Ese incremento en la cobertura de las personas mayores se debió a que, en 2008, se aprobaron reformas importantes destinadas a fortalecer la dimensión no contributiva y a atender a las personas más vulnerables, que eran las que recibían una cobertura de baja calidad o incluso no estaban cubiertas. A los existentes pilares contributivo obligatorio y contributivo voluntario, la Ley 20.255 incorporó un tercer pilar solidario, financiado por el Estado y dirigido al 60% más pobre de la población: el Sistema de Pensiones Solidarias. También diseñó medidas de equidad de género, como el bono por hijo o la compensación económica cuando se presenta menoscabo económico hacia uno de los cónyuges en caso de divorcio o nulidad.

La Ley 20.255 de 2008, establece el Sistema de Pensiones Solidarias está constituido por las siguientes prestaciones: la Pensión Básica Solidaria de Vejez e Invalidez (párrafos segundo y cuarto del Título I) y el Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez (párrafos tercero y quinto del Título II). Está demostrado que el Sistema de Pensiones Solidarias cumple un rol importante en el alivio de la pobreza por ingreso y que los beneficios asociados a este sistema favorecen principalmente a las mujeres. En diciembre de 2014, el 66,5% de las PBS y el 57,6% de las APS se otorgaron a mujeres (Comisión de Pensiones, 2015).

A continuación, se señalan aquellos aspectos del diseño del sistema de pensiones que tienen un impacto de género.

5.1. La jubilación por edad

Tienen derecho a pensión de vejez contributiva las personas afiliadas que hayan cumplido **65 años** de edad si son **hombres** y **60 años** de edad si son **mujeres** (art. 3 DL 3.500). Esta diferencia en la edad de jubilación en Chile se debe a que, aun cuando la esperanza de vida de las mujeres es ma-



yor, su expectativa de vida libre de discapacidad es menor (Comisión de Pensiones, 2015: 121).

No obstante, la ley permite anticipar la pensión, sin llegar a aquellas edades, si la persona afiliada logra financiar una pensión igual o superior al 70% del promedio de las rentas imponibles de los últimos 10 años de trabajo, o que el monto de la pensión sea igual o superior al 80% de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) vigente a la fecha de la solicitud (art. 68 DL 3.500).

Hay dos modalidades de pensiones. Una es la **Renta Vitalicia**, cuando el traspaso del total de los fondos se realiza a una Compañía de Seguros. En este caso, el monto de pensión mensual es fijo en Unidades de Fomento. La otra es el **Retiro Programado**, cuando el ahorro previsional se mantiene en la AFP en la que está afiliada la persona. El monto de la pensión es variable y se recalcula año a año en función de factores como el saldo acumulado por el trabajador o trabajadora, sus **expectativas de vida**, familiares beneficiarios legales, la tasa de descuento y la rentabilidad futura de la cuenta (www.previsionsocial.gob.cl).

Para el cálculo de las pensiones se emplean **tablas de mortalidad diferenciadas por sexo**, lo que provoca un efecto desfavorable para las mujeres (Marco Navarro, 2016). La esencia del sistema en la capitalización individual es que cada afiliado posee una cuenta individual donde deposita sus cotizaciones previsionales a lo largo de la vida activa. Es la persona que trabaja quien aporta a su cuenta individual (un 10%), sin que exista obligación de cotización patronal para la vejez. A su término, se retorna este capital al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión.

En un supuesto figurado, si se comparan las trayectorias de un afiliado y de una afiliada, conjeturando que ambos inician su vida activa a los 25 años de edad, se observa que el período de generación de ingresos hasta la llegada de la edad de jubilación es diferente: 35 años de aportaciones para la mujer que se retira a los 60 años y 40 años de cotización para el hombre que se jubila a los 65 años. Además, al hecho de que la edad de jubilación de las mujeres es 5 años antes que la de los hombres, hay que añadir que, en 2015, la esperanza de vida para las mujeres era de 81,69 años y para los hombres de 76,52 años. Por ello, en teoría un hombre disfrutaría de algo más de

11 años y medio de prestaciones, mientras que la mujer recibiría la pensión durante más de 21 años.

Esta suposición es engañosa, ya que, a la edad de jubilación más temprana de las mujeres, hay que sumar los períodos de embarazos y el cuidado de hijos y familia, que redundan en que generalmente tengan un período de acumulación menor al de los hombres. A la vez viven más tiempo y, consecuentemente, por la aplicación de la tabla de mortalidad femenina reciben una pensión menor. *“El efecto de la menor edad de jubilación se combina con el resto de las diferenciaciones por género en materia de inserción laboral, remuneraciones, división social del trabajo reproductivo, doméstico y expectativas de vida para producir pensiones sustancialmente menores para las mujeres que para los hombres”* (Comisión de Pensiones, 2015: 121).

Las tablas de mortalidad que entraron en vigor el 1 de julio de 2016 proyectan que las mujeres afiliadas al sistema de pensiones que hoy tienen 60 años (edad legal de jubilación) vivirán en promedio hasta los 90,31 años. En el caso de los hombres que en 2016 tienen 65 años (edad legal de jubilación), se estima que su esperanza de vida llegará en promedio a 85,24 años.

5.2. Pensión Básica Solidaria (PBS) y Aporte Previsional Solidario (APS)

El art. 3 de la **Ley 20.255** señala que las beneficiarias de la **Pensión Básica Solidaria de Vejez** son aquellas personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y que reúnan los requisitos siguientes:

- a) Haber cumplido sesenta y cinco años de edad.
- b) Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile.
- c) Acreditar determinada residencia en el territorio de la República de Chile.

También define la Ley quién compone el grupo familiar, así como la posibilidad de que quien se beneficie eventualmente solicite que las personas señaladas no compartan con él o ella el presupuesto familiar (art. 4).



Claramente es una prestación no contributiva, sin embargo, hay que señalar que su introducción en 2008 mitigó la deficiente cobertura y los bajos montos de las pensiones que afectaban a *“quienes estando afiliados y cotizando obtenían prestaciones muy bajas; a las personas que estando afiliadas no cotizaban regularmente; y a las que directamente no estaban afiliadas. Además, las mujeres reunían fondos equivalentes al 50% de los acumulados por los hombres y la tasa de reemplazo femenina fluctuaba entre el 52 y el 57% de la masculina”* (Marco Navarro, 2016: 41).

Pero las pensiones de jubilación contributivas también se vieron beneficiadas con la reforma de 2008. La Ley 20.255 (art. 9) creó el **Aporte Previsional Solidario** de vejez, del que serán beneficiarias las personas que solamente tengan derecho a una o más pensiones regidas por el decreto ley N° 3.500, de 1980, siempre que el monto de su pensión base sea inferior al valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario. Deben cumplir también los tres mismos requisitos que la PBS: 65 años de edad, pertenecer al 60% más pobre del país y la residencia mínima (se entenderá como cumplido este último requisito, respecto de las personas que registren veinte años o más de cotizaciones en uno o más de los sistemas de pensiones en Chile).

El APS es una cuantía adicional para las personas que reciben una jubilación o pensión contributiva (o varias) cuyo monto total es inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario. En el caso del APS de Invalidez, tienen derecho a recibirlo aquellas personas que reciban la pensión de invalidez, siempre que el monto de su pensión o pensiones del DL 3.500 sea de un monto inferior a la Pensión Básica Solidaria de Invalidez. Hay diferentes requisitos para recibir el APS de Jubilación y el APS de Invalidez.

Los efectos del APS y la PBS supusieron una cierta redistribución del ingreso, siendo un impacto positivo tanto en la cobertura como en los montos de las pensiones en los segmentos más bajos de la población, y especialmente en los segmentos de mujeres con menor educación, menores ingresos y con hijos e hijas (Comisión de Pensiones, 2015).

Tanto la Pensión Básica Solidaria de vejez como la Pensión Máxima con Aporte Solidario se reajustan automáticamente en el cien por ciento de la variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor (arts. 8 y 13 Ley 20.255).

Con la garantía, a través de estos instrumentos, de los pisos mínimos de las pensiones y del mantenimiento de su nivel de capacidad adquisitiva ligado a la inflación, se refuerza la autonomía económica de las personas jubiladas, con especial incidencia en las mujeres al ser, como se ha dicho, las principales receptoras de las pensiones más bajas.

5.3. Bono por hijo para las mujeres y otras normas sobre equidad de género

El Título III de la Ley 20.255 incorporó al sistema de pensiones varias medidas dirigidas a reducir las desigualdades de género.

La **bonificación por cada hijo nacido vivo** es una forma de reconocer a las mujeres el hecho de que muchas de ellas dejan el trabajo remunerado debido a la maternidad y para dedicarse a la crianza de los hijos e hijas, generando una disminución de la capacidad para generar ahorros previsionales. Igualmente, esta vía compensa, en alguna medida, el efecto que sobre el cálculo de las pensiones tiene la mayor expectativa de vida que poseen las mujeres sobre los hombres.

Regulado en los arts. 74 a 79 de dicha Ley, el bono es un aporte en dinero **equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos**, que se deposita directamente en la cuenta de capitalización de la madre en una AFP. Es decir, el bono no se paga al momento del nacimiento del hijo o hija, sino que se hará a los 65 años de edad junto con el pago de su pensión. Si nacieron después del 1 de julio de 2009, el ingreso mínimo corresponderá al monto que estaba vigente durante el mes en que nació. Al monto total de cada una de las bonificaciones resultantes de acuerdo al procedimiento establecido, se le aplicará una tasa de rentabilidad por cada mes completo, contado desde el mes del nacimiento del respectivo hijo/a y hasta el mes en que la mujer cumpla los 65 años de edad.

En caso de **adopción**, el beneficio se generará **tanto para la madre biológica como para la madre adoptiva**.

Los **requisitos** que se deben reunir son: a) Tener 65 años de edad, sin importar que la mujer pensionada a los 60 años; b) que la mujer se encuentre pensionada a contar del 1º de julio de 2009; c) que cumpla el criterio de residencia, igual que para la



PBS; d) que se encuentre afiliada a una AFP y que sea beneficiaria de PBS o APS de Vejez; o que, sin estar afiliada a un régimen previsional, perciba una pensión de sobrevivencia y tengan derecho a Aporte Previsional Solidario (APS).

Otra medida de equidad articulada por la Ley 20.255 es la **compensación económica** en materia previsional **en caso de nulidad o divorcio**. El art. 61 de la Ley 19.947, que establece el Matrimonio Civil, dispone que si, como consecuencia de haberse dedicado al cuidado de los hijos e hijas o a las labores del hogar común, uno de los cónyuges no pudo desarrollar una actividad remunerada o lucrativa durante el matrimonio, o lo hizo en menor medida, tendrá derecho a que, cuando se produzca el divorcio o se declare la nulidad del matrimonio, se le compense el menoscabo económico sufrido por esta causa.

En esta línea, con independencia del régimen patrimonial del matrimonio, el art. 80 de la Ley 20.255 garantiza el derecho que tienen **tanto mujeres como hombres** a recibir parte de los fondos previsionales de su cónyuge, como medida de compensación económica cuando el Juez determine que una de las partes sufrió menoscabo económico durante la unión matrimonial. De esta manera, el juez podrá ordenar el traspaso de fondos hacia la cuenta de capitalización individual del o la cónyuge compensado o de no existir ésta, a una cuenta de capitalización individual que se abra para su efecto. El traspaso de los fondos previsionales a la o el cónyuge compensado no podrá exceder del 50% de los recursos acumulados en la cuenta de ahorro previsional del/de la cónyuge que debe compensar, respecto de los fondos acumulados durante el matrimonio.

Aunque legalmente se diseña como una medida neutra, el 96% de los traspasos beneficiaron, hasta finales de 2014, a mujeres (Amarante et al., 2016).

Otra medida de equidad afecta la prima del **Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS)**. Antes de la reforma de 2008, quienes cotizaban debían pagar un 1% de sus ingresos para este seguro. Sin embargo, las mujeres presentan una siniestralidad menor que los hombres y, si la prima igual para todas las personas, resulta una diferencia para las mujeres entre la cotización destinada al financiamiento del seguro y la prima necesaria para financiarlo. Para hacer frente a esta situación injusta, se estableció

que las AFP reembolsen la diferencia (actualmente es el 0,38%)⁸⁴ en cada una de las cuentas de capitalización individual de las mujeres.

5.4. Las pensiones por sobrevivencia: vínculo de la pareja

El DL 3.500 contempla, como personas beneficiarias de la pensión de sobrevivencia, a los supuestos en los que ha habido tanto una unión matrimonial como una unión civil.

“Artículo 6º. - El o la cónyuge sobreviviente, para ser beneficiario o beneficiaria de pensión de sobrevivencia, debe haber contraído matrimonio con el o la causante a lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha de su fallecimiento o tres años, si el matrimonio se verificó siendo el o la causante pensionada de vejez o invalidez. Estas limitaciones no se aplicarán si a la época del fallecimiento la cónyuge se encontrare embarazada o si quedaren hijos comunes”.

La Ley 20.830 de abril de 2015, de creación del acuerdo de unión civil, dio la siguiente redacción al DL 3.500:

“Artículo 7º.- Para ser beneficiario o beneficiaria de pensión de sobrevivencia, el o la conviviente civil sobreviviente debe ser soltero, viudo o divorciado y haber suscrito un acuerdo de unión civil que se encuentre vigente al momento del fallecimiento del causante, a lo menos con un año de anterioridad a la fecha de dicho fallecimiento, o tres años si el acuerdo de unión civil se celebró siendo el o la causante pensionada de vejez o invalidez”.

Las limitaciones relativas a la antigüedad del acuerdo de unión civil no se aplicarán si a la época del fallecimiento la conviviente civil sobreviviente se encontrare embarazada o si quedaren hijos comunes.

5.5. Propuestas para la disminución de las brechas de género

La Comisión Asesora Presidencial elevó en su Informe final una serie de propuestas específicas para la Reforma necesaria al Sistema de Pensiones

⁸⁴ Actualmente las tasas del SIS son 1.41% hombres y 1.03% mujeres (vigencia: 1 de jul-16 a jun18).



chileno. En concreto, varias de ellas iban encaminadas a disminuir las brechas de género, de entre las que destacan:

- Propuesta 33: Eliminar el cálculo de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. En su reemplazo se propone instaurar tablas unisex con un cálculo uniforme del riesgo de longevidad. Esta propuesta es complementaria con la eliminación del retiro programado (propuesta 49) y con la equiparación de las edades legales de jubilación (propuesta 18).
- Propuesta 34: Establecer que la partición de los fondos de pensiones en caso de divorcio, al ser considerada por parte de un juez, sea en partes iguales.
- Propuesta 35: Establecer fondos previsionales compartidos. Con ello se propone que el 50% de las cotizaciones previsionales obligatorias se depositen en la cuenta individual del cónyuge o pareja en relación de convivencia.
- Propuesta 36: Instaurar una compensación previsional para personas cuidadoras de adultos mayores y de personas en condición de dependencia, no remunerados, al interior del hogar, siempre que certifiquen estar en esa condición, por ejemplo, asociados al Programa de Atención Domiciliaria de Adultos Mayores. Esta compensación tomaría una forma equivalente a la del Bono por Hijo, calculable como las cotizaciones de pensiones asociadas a una remuneración mínima mensual por cada mes certificado de cuidado. Los beneficiarios del crédito al cuidador prin-

cipal de personas con dependencia del tipo severa y moderada, deben ser familiares de la persona bajo cuidado.

- Propuesta 37: Incrementar la cobertura de educación inicial de calidad (salas cunas y jardines infantiles), facilitando la inserción laboral femenina.

Los **resultados esperados** con el conjunto de propuestas anteriores son la mejora de los montos de pensión de las mujeres en el sistema previsional, disminuyendo las brechas existentes entre géneros. Las propuestas de la Comisión apuntan a reconocer el trabajo no remunerado de cuidado realizado, en la actualidad, mayoritariamente por las mujeres en Chile, dotándolas de protección y de derechos asociados. Mediante las medidas compensatorias y de transferencias entre sexos, se espera disminuir el efecto de las inequidades que afectan a las mujeres durante su etapa activa en el mercado laboral, tanto en términos de menor participación laboral como en la calidad de esta inserción, y mejorar los fondos de pensiones de las mujeres, en su fase de acumulación. También se busca resolver la situación de cobertura previsional que actualmente afecta a mujeres dedicadas al cuidado de adultos mayores y de personas en condición de dependencia (Comisión de Pensiones, 2015, p. 129-132).

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado chileno.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-----------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1990 |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | 1994 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1971 |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | 1994 |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | 2015 |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | |





Colombia

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico remunerado
- 3.3. Convenios de aseguramiento colectivo
- 3.4. Aseguramiento del trabajo no remunerado

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en la Constitución de 1991
- 4.2. El diseño de las medidas en el Código Sustantivo del Trabajo
- 4.3. El diseño en las medidas de Seguridad Social
 - 4.3.1. Las prestaciones por maternidad
 - 4.3.2. Las prestaciones por paternidad
 - 4.3.2. El mantenimiento de la obligación de cotizar durante las licencias de maternidad y paternidad

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. Edad pensionable
- 5.2. Garantía de pensión mínima
- 5.3. Las pensiones de viudedad, el vínculo de la pareja y la concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

Las desigualdades y violencias que sufren las mujeres por el mero hecho de pertenecer a ese género se convirtieron en relevantes legislativamente hablando tras la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, de 1994. Esta Convención trajo consigo la regulación para la lucha contra la violencia en el seno de las relaciones familiares en la mayoría de los países latinoamericanos objeto de este estudio, aprobándose en Colombia la Ley por la cual se desarrolla el artículo 42 de la Constitución Política y se dictan normas para prevenir, remediar y sancionar la violencia intrafamiliar, L294/96, en el año 1996. Supuso el inicio de una ola de reformas, amparadas por la perspectiva de género, que introdujeron derechos para mitigar y hacer frente a las desigualdades que encuentran las mujeres en diversos campos sociales.

En el año 2008 se aprobó la **Ley L1257/2008**, por la cual se dictan normas de sensibilización, prevención y sanción de formas de violencia y discriminación contra las mujeres. A diferencia de la tipificación de violencia intrafamiliar, esta es una ley de protección frente a la violencia sufrida por las mujeres, entendida ésta como toda conducta, acción u omisión, directa o indirecta, ocurrida en cualquier lugar, basada en una relación desigual de poder. Para ello se establecen diversas medidas que faciliten la reinserción social de la mujer víctima como que *“Durante seis o doce meses, se provee a la víctima de violencia de un subsidio equivalente al monto de la cotización que haga la víctima al Sistema General de Seguridad Social en Salud, y para el régimen subsidiado será equivalente a un salario mínimo mensual vigente”* (art. 19.b)

La importancia de la inserción laboral para las víctimas de violencias se había considerado en 2005 en el delito de tráfico de personas, **Ley L985/2005**, por la que se adoptan medidas contra la trata de personas y normas para la atención y protección de las víctimas de la misma. A pesar de no destacar a mujeres y menores como principales víctimas de este delito, se establecen medidas de protección y asistencia, entre las que se incluyen la capacitación y la ayuda en la búsqueda de

empleo para facilitar su reinserción social. Junto a ello se aprueba la Ley L1010/2006, por medio de la cual se adoptan medidas para prevenir, corregir y sancionar el acoso laboral y otros hostigamientos en el marco de las relaciones de trabajo (DO N° 46.160) con la que se establecen diferentes situaciones consideradas violencia dentro de las relaciones laborales.

Los cambios legislativos para mitigar las desigualdades que sufren concretamente las mujeres se extendieron al ámbito político, estableciendo la obligatoriedad de un 30% de representación femenina en los cargos públicos en la **Ley L581/2000**, que reglamenta la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de las diferentes ramas del poder público en cumplimiento del mandato constitucional. Además, alcanzan al reconocimiento del trabajo no remunerado que realizan las mujeres en el hogar con la **Ley de Inclusión de la economía del cuidado en el sistema de cuentas nacionales** con el objeto de medir la contribución de la mujer al desarrollo económico y social del país y como herramienta fundamental para la definición e implementación de políticas públicas, L1413/2010.

Por último, cabría mencionar el reconocimiento de la Corte Constitucional al matrimonio igualitario, lo que representa el impacto de la perspectiva de género y el reclamo de la igualdad también en los derechos civiles (SU 214/16).

1.2. Transversalidad institucional

Las recomendaciones internacionales y el desarrollo de las políticas anteriormente descritas, facilitaron la inclusión de la perspectiva de género en las instituciones estatales. La relevancia del empleo, tanto para la reinserción de víctimas de violencia como para modificar la subordinación femenina, supuso la puesta en marcha de oficinas especializadas dentro de organismos vinculados a la Seguridad Social. En este caso, se conforma el **Grupo Equidad Laboral y de Género para las Mujeres**, que depende directamente del Viceministerio de Relaciones Laborales e Inspección del Ministerio de Trabajo. Las responsabilidades de este Grupo se centran en dos campos, la equidad y las mujeres en el mercado laboral. En torno a la equidad, promueve políticas basadas en un desarrollo económico justo e igualitario a través del trabajo digno y el acceso a oportunidades para toda la población.



En relación a las mujeres, las acciones se centran en la reducción de la discriminación por razones de género que siguen vigentes en el mercado laboral. Esta iniciativa se enmarca desde 2013 en el Programa Nacional de Equidad Laboral con Enfoque Diferencial de Género (PEL) y se articula bajo cuatro objetivos:

- La prevención de la discriminación por razones de género.
- Hacer frente a las brechas de género y la segregación laboral.
- Reducir la informalidad de las mujeres.
- Generar indicadores de monitoreo de la brecha de género.

En otro campo, dependiente de la Presidencia se encuentra la **Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer**, dependencia que asiste al Presidente y al Gobierno Nacional en el diseño de políticas públicas que busquen hacer frente a las desigualdades que enfrentan las mujeres. Es la responsable de la institucionalización de la perspectiva de género y de dar seguimiento y apoyo a los programas dirigidos a fomentar los derechos femeninos, coordinando organizaciones de la sociedad civil e instituciones estatales. Centrando sus acciones mayoritariamente en emprendimiento y prevención de la violencia, su estructura interna se divide en diversas áreas de trabajo para alcanzar sus objetivos en diferentes esferas sociales:

- Área de Política Pública y Plan para Garantizar una Vida Libre de Violencias
- Área de Embarazo Adolescente
- Área de Mujeres Víctimas del Conflicto Armado
- Observatorio de Asuntos de Género - OAG -
- Área Jurídica y Administrativa
- Área de Comunicaciones; Plan Operativo y Seguimiento a Metas

Desde el año 2010, estas dos instituciones, el Ministerio del Trabajo y la Alta Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, con el apoyo de personal técnico del Programa de Naciones

Unidas (PNUD), han puesto en marcha el **Programa de Certificación del Sistema de Gestión de Igualdad de Género (SGIG)- EQUIPARES**. Esta herramienta busca incidir directamente en las empresas a través de un reconocimiento de sus esfuerzos en materia de igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

Este nivel de institucionalización permite acciones coordinadas que tengan un mayor impacto en la transversalidad de la perspectiva de género, facilitando la participación de las mujeres en el mercado laboral e incrementando su autonomía económica, política y social. Cabe afirmar que la existencia de grupos especializados en género dentro de Seguridad Social y el Ministerio del Trabajo, permite evaluar las acciones que se llevan a cabo, obtener datos empíricos, diseñar nuevas medidas y modularlas y reorientarlas para mejorar la eficacia en el alcance de sus objetivos.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El sistema colombiano de Seguridad Social vigente se implantó mediante la **Ley 100 de 1993, por la que se crea el Sistema de Seguridad Social Integral**, en desarrollo del diseño de Seguridad Social establecido en la Constitución de 1991. Está compuesto de los siguientes subsistemas:

1. Sistema General de Pensiones (LIBRO PRIMERO Ley 100/93).

El Sistema General de Pensiones es un sistema multipilar que otorga prestaciones de vejez, invalidez y muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones determinadas en la Ley 100 de 1993.

Está compuesto por **dos regímenes excluyentes pero que coexisten. El primero es el Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida** (similar al de reparto), de carácter público y administrado por COLPENSIONES. Se trata del régimen previo a la reforma constitucional de 1991 que mantiene su existencia y compite con el sistema de capitalización individual que constituye el segundo régimen, el **Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad**, de carácter privado y administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías.



La reforma estructural implantada en 1993 corresponde al modelo calificado por Mesa Lago como, “paralelo”, que mantiene el sistema público y lo somete a una reforma paramétrica, crea un nuevo sistema privado y los dos compiten entre sí (Mesa Lago, 2011).

2. Sistema General de Seguridad Social en Salud (LIBRO SEGUNDO Ley 100/93).

El Sistema General de Seguridad Social en Salud otorga prestaciones sanitarias, y subsidios de incapacidad, de maternidad y de paternidad. Se gestiona a través de las Entidades Promotoras de Salud (EPSs) y la prestación de la asistencia sanitaria está a cargo de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS)

3. Sistema General de Riesgos Laborales (LIBRO TERCERO Ley 100/93).

El Sistema General de Riesgos Laborales otorga prestaciones derivadas de enfermedades profesionales y accidentes de trabajo. Se financia mediante cotizaciones obligatorias, determinadas por el nivel de ingresos y la clasificación del riesgo. Su gestión se lleva a cabo por las Administradoras de Riesgos Profesionales Laborales (ARL) que son las entidades responsables de la afiliación, el registro, la recaudación de las cotizaciones y del reconocimiento de las prestaciones.

4. Servicios Sociales Complementarios (LIBRO CUARTO Ley 100/93). (Colombia Mayor).

Contempla el nivel no contributivo del sistema, mediante el que se reconocen subsidios económicos para proteger a las personas adultas mayores que no cuentan con una pensión y se encuentran en situaciones de pobreza. Hoy en día, este componente se desarrolla a través del **Programa Colombia Mayor** que otorga un subsidio económico a las personas mayores de edad con bajos ingresos o que carezcan de ellos.

5. Sistema Beneficios Económicos Periódicos - BEPS

Es un programa de ahorro voluntario para la vejez para trabajadores y trabajadoras, dependientes e independientes de bajos recursos. Se incentiva mediante subsidios bimensuales y otras medidas. Este diseño permite acceder a un ingreso básico a un buen número de colectivos informales o de ba-

jos ingresos, que no pueden acceder al sistema de pensiones por su baja cuantía o por la irregularidad de los mismos, pero que sin embargo sí cuentan con una cierta capacidad de ahorro. Entre estos colectivos se encuentran muchas mujeres.

“Los BEPS consisten en un ahorro durante la etapa laboral que será disfrutado en la vejez como una forma de ingreso. Este ahorro es voluntario, flexible en su monto y periodicidad, lo cual permite una mayor cobertura “(DNP, Departamento Nacional de Planeación).

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

Además de los mecanismos de acceso tradicionales, Colombia ha introducido en su sistema de Seguridad Social medidas específicas para favorecer el acceso de los trabajadores y trabajadoras informales y de bajos recursos, en el marco de una específica política pública de lucha contra la informalidad. Se trata de medidas de adaptación a su capacidad contributiva que afectan también a las trabajadoras domésticas que trabajan por horas.

Mediante la **Ley 1450 de 2011** se dispuso como objetivo del **Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014**, formalizar el empleo y reducir los índices de pobreza. En desarrollo de este mandato, se dictó el Decreto 2616 de 2013, por medio del que se reguló la cotización de los trabajadores y trabajadoras dependientes que trabajan por periodos inferiores a un mes y se dictaron disposiciones para lograr la formalización del empleo informal.

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

Colombia distingue dos tipos de trabajadores y trabajadoras independientes: los propiamente dichos y los independientes de bajos recursos.

En cuanto a los primeros, mediante la **Ley 797 de 2003**, se estableció la **obligatoriedad** del aseguramiento para los sistemas de salud, pensiones y riesgos. Se trata de un colectivo con ingresos suficientes según las reglas del sistema, superiores a un salario mínimo legal y encuadra a profesionales y empresarios y empresarias con capacidad para contribuir al sistema.



Sin embargo, a partir de la **Ley 1250 de 2008** y de distintas sentencias de la Corte Constitucional que la han venido interpretando, se estableció una segunda categoría, la de los trabajadores **independientes de bajos recursos**. Para ellos es posible hacer aportaciones sólo al sistema de Salud y, más adelante, tras la **Ley 1328 de 2009**, por la que se creó el sistema de Beneficios Económicos Periódicos, BEEPS, van a poder acceder también a un ingreso en la vejez a través de su capacidad de ahorro subsidiado. En cualquier caso, para este colectivo el aseguramiento es **voluntario**.

Respecto de los trabajadores y trabajadoras independientes que se encuentran bajo el régimen obligatorio de afiliación, se han diseñado también distintas medidas de carácter técnico para facilitar y adaptar las obligaciones del sistema de Seguridad Social a las características de su actividad. Medidas tales como la Plantilla Integrada de Liquidación de Aportes (PILA), El Registro único de Aportantes (RUA) que permite cruzar la información de todos los niveles del sistema, las afiliaciones colectivas o las modificaciones a la normativa en casos especiales, se han destacado como prácticas innovadoras y adaptativas que responden mucho mejor a las necesidades del trabajo independiente (Durán Valverde, 2013)

3.2. Trabajo doméstico remunerado

Colombia ratificó en 2012 el Convenio 189 OIT. Con anterioridad, el aseguramiento de este colectivo ya era obligatorio y, en líneas generales, sus derechos en materia de Seguridad Social, con las excepciones que ahora se van a señalar eran prácticamente los mismos que los del resto de trabajadores y trabajadoras dependientes. Los derechos vinculados a la obligación de afiliación a la Caja de Compensación Familiar de los que hasta entonces carecían fueron incorporados mediante el Decreto 721 de 2013. Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Constitucional había insistido en distintas sentencias acerca de la igualdad de derechos de las mujeres en el trabajo doméstico remunerado en relación con el resto de trabajadoras y trabajadores, así como en la exigencia de una tutela constitucional reforzada para las mismas.

Como se señalaba anteriormente, en 2011, Colombia aprobó la Ley 1450, por la que se estableció

un Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, uno de cuyos objetivos fue el de formalizar el empleo y reducir los índices de pobreza. A estos efectos, en la misma Ley se contempló un cambio en las reglas de cotización para los trabajadores y trabajadoras que trabajan a tiempo parcial o “por periodos inferiores a un mes” que constituye una importante medida innovadora e inclusiva, en particular para las mujeres que realizan trabajo doméstico remunerado por horas (Chamorro y Arteta, 2016).

En la medida en que, con anterioridad a esta Ley, la base de cotización general tenía que hacerse sobre el salario mínimo legal vigente, quienes no alcanzaran esa suma quedaban excluidos de la protección del sistema de Seguridad Social. Esto sucede en varios de los países estudiados por lo que es necesario extender medidas que traten de **flexibilizar los esquemas de afiliación** permitiendo cotizaciones a tiempo parcial y/o la multiplicidad de patronos.

En desarrollo de los mandatos de esta Ley se dictó el **Decreto 2616 de 2013**, “*Por medio del cual se regula la cotización a la seguridad social para trabajadores dependientes que laboran por periodos inferiores a un mes, se desarrolla el mecanismo financiero y operativo de que trata el artículo 172 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan disposiciones tendientes a lograr la formalización laboral de los trabajadores informales*”.

Esta disposición permite el acceso a los sistemas de pensiones y riesgos de muchos trabajadores y trabajadoras informales, combinando aspectos del régimen contributivo y del régimen subsidiado. Concretamente permite que quienes trabajen por periodos inferiores a un mes o por días y que por lo tanto perciban ingresos por debajo de un salario mínimo legal mensual vigente, puedan acceder a los distintos niveles del sistema de Seguridad Social mediante su cotización, “*de acuerdo con el número de días laborados y sobre un monto no inferior a un salario mínimo diario legal vigente, de conformidad con los límites mínimos que se establezcan*”. Es posible en todo caso acumular aportaciones de distintos empleadores. Con todo, estas formas de acceso al sistema de Seguridad Social tienen que complementarse con otras medidas para garantizar la suficiencia en las prestaciones.

La cobertura de salud se lleva a cabo mediante el régimen subsidiado del Sistema General de Se-



Seguridad Social en Salud y su cotización es a cargo exclusivamente del empleador que, además, debe hacerse cargo del pago íntegro de los aportes a la Caja de Compensación Familiar y a la administradora de riesgos laborales. Para las pensiones, las contribuciones se han de hacer al Sistema de Beneficios Económicos Periódicos, BEEPS, con cotizaciones de la trabajadora y del empleador o empleadora que deberán cotizar a este Sistema sobre el mismo ingreso base de cotización reportado para salud.

3.3. Convenios de aseguramiento colectivo

En la misma estrategia de lucha contra el empleo informal, desde 2005, en Colombia son posibles los convenios de aseguramiento colectivo, regulados a través del **Decreto 3615 de 2005**, que ha sufrido diferentes modificaciones. Es un mecanismo de afiliación concebido únicamente para los trabajadores independientes asociados o agremiados, a través de las entidades autorizadas para ello por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

3.4. Aseguramiento del trabajo no remunerado

Dentro del sistema de Seguridad Social, si bien como un mecanismo diferenciado a los dos subsistemas de pensiones, Colombia cuenta con la posibilidad de realizar un ahorro voluntario a través del subsistema de Beneficios Económicos Periódicos, BEPS regulado por el **Decreto 604 de 2013** y modificado posteriormente por el Decreto 2983 del mismo año. Este subsistema está diseñado para trabajadoras y trabajadoras informales y/o con bajos recursos.

Según la exposición de motivos del Decreto 604, el mecanismo de Beneficios Económicos Periódicos *“es un Servicio Social Complementario que hace parte del Sistema de Protección a la Vejez y constituye una alternativa para la protección a largo plazo de las personas, uniendo el esfuerzo de ahorro que realicen por medio de este mecanismo, con el subsidio o incentivo entregado por parte del Estado, materializándose así los principios de participación y solidaridad”*.

Para ingresar en el sistema, además de contar con la nacionalidad colombiana es preciso que las personas cuenten con la calificación de bajos re-

ursos que otorga el SISBEN (Sistema de Selección para Beneficiarios de Programas Sociales).

El aporte es voluntario y flexible en cuantía y periodicidad. En consecuencia, se podrá efectuar en cualquier tiempo, sin restricción en la cuantía mensual, pero con el límite de un aporte anual máximo (art. 4 Decreto 604/2013).

El saldo acumulado solamente se podrá retirar cuando se cumplan los siguientes requisitos: Para las mujeres, haber cumplido 57 años y para los hombres 62. Se requiere también que el monto de los recursos ahorrados, más el valor de todas sus aportaciones al sistema de pensiones no sean suficientes para obtener una pensión mínima. Y, por último, que el monto anual del ahorro sea inferior al aporte mínimo anual señalado para el Sistema General de Pensiones (art. 11 Decreto 604/2013).

El destino de los recursos ahorrados, también está contemplado en el Decreto 604/2013 (art.12). Merece la pena destacar que uno de los posibles destinos consiste en el pago total o parcial de un inmueble propiedad del o de la afiliada, en cuyo caso se mantendrá el derecho al subsidio, cosa que no sucede si se decide retirar la totalidad del ahorro en un pago único.

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

4.1. El diseño de las medidas en la Constitución de 1991

El diseño de la Constitución colombiana recoge un principio de igualdad que alcanza a la pareja y la familia (art. 42), formulando un principio de corresponsabilidad trasladable a la asunción de la carga del trabajo de cuidados. Concretamente establece esa corresponsabilidad en estos términos: *“Las relaciones familiares se basan en la **igualdad de derechos y deberes de la pareja** y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes”*.

A continuación, formula una prohibición expresa de cualquier clase de discriminación sobre la mujer, acompañada de un mandato para la especial protección en su condición de madres (art. 43):

“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida



a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.

Si bien mediante el primer precepto se establece un deber de corresponsabilidad en la pareja, la lectura conjunta de los artículos 42 y 43 de la Constitución colombiana presenta un marcado sesgo hacia la protección de las mujeres como madres (art. 43).

En su artículo 48 se refiere a la Seguridad Social sentando las bases de la reforma que se producirá en 1993, y en el que no hay alusiones específicas a la igualdad entre mujeres y hombres.

Finalmente, el principio general acerca de la igualdad se formula en su artículo 13, mediante un mandato para la igualdad formal y para la igualdad real y efectiva, éste último a través la prohibición de discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. La prohibición de discriminación se refuerza con la obligación del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y de adoptar medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

4.2. El diseño de las medidas en el Código Sustantivo del Trabajo

La formulación constitucional de corresponsabilidad en la pareja se ve correspondida con la existencia de una licencia de paternidad remunerada de 8 días hábiles. Sin embargo, el sesgo de protección de las mujeres desde su condición de madres se refuerza en el Código Sustantivo del Trabajo por varias vías. Por ejemplo, dando entrada a los padres en las licencias de adopción solo en los casos en que no exista mujer cónyuge o compañera de hecho permanente (art. 236 CST), o mediante la posibilidad de que éstos puedan disfrutar de la licencia por maternidad solo en el caso de fallecimiento de la madre, por el tiempo que le restara a ésta para su disfrute.

Por otra parte, aunque mediante la Ley 1468 de 30 de junio de 2011, se modificaron los artículos 236, 239, 57, 58 del Código Sustantivo del

Trabajo, su estructura no se ha modificado, de manera que todas estas medidas se regulan bajo el epígrafe de su Capítulo V, denominado PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD Y PROTECCIÓN DE MENORES. Esa estructura plantea una construcción simbólica que no es acorde con la autonomía económica, la igualdad y la equidad en el tratamiento del trabajo de las mujeres. Es cierto que el Código Sustantivo del Trabajo data del año 1950, lo cual no es óbice para que en sucesivas modificaciones dicha estructura se pueda desvincular del trabajo de los menores, para quienes las razones que explican su especial protección no pueden asimilarse en modo alguno al trabajo de las mujeres que hoy ya no debiera de ser objeto de un tratamiento diferencial.

Mediante la Ley 1468/2011, por la cual se modifican los artículos 236, 239, 57, 58 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan otras disposiciones, además de ampliarse la duración de la licencia de maternidad, se introdujeron nuevos supuestos de licencias y se introdujo el permiso de paternidad. También se introdujo la garantía contra el despido por motivo de embarazo o lactancia, pero la garantía no se ha extendido a los padres que hagan uso de las licencias para el cuidado de sus hijos e hijas (art 239 CST). Tampoco se han introducido licencias para el cuidado de mayores y dependientes.

En definitiva, el diseño del Código Sustantivo del Trabajo reproduce un modelo que contempla a las mujeres en tanto que madres, atribuyéndoles, desde una perspectiva protectora, el derecho/obligación del cuidado de los hijos y de las hijas. No obstante, esta formulación se matiza con una introducción de la corresponsabilidad de los padres para el cuidado de los mismos, a través de un permiso exclusivo de paternidad de menor duración, aunque con recepción en el sistema de Seguridad Social, lo que constituye una fortaleza para su garantía. Con todo, se trata de una licencia remunerada general de una duración mucho menor que las de las mujeres y de licencias específicas a las que los hombres solo pueden acceder en ausencia de las mismas. El diseño, en definitiva, sigue mandando un mensaje diferenciado en cuanto a los papeles de hombres y mujeres en la pareja frente al cuidado de los hijos y de las hijas que no acaba de ser consistente con el matrimonio en igualdad de derechos y que, por otra parte, invisibiliza el cuidado de los mayores que asumen sobre todo las mujeres.



4.3. El diseño en las medidas de Seguridad Social

Uno de los aspectos más interesantes de la reforma de las licencias vinculadas al cuidado de los hijos e hijas que contiene la reforma llevada a cabo por la Ley 1468/2011 tiene que ver con la regulación de la remuneración durante el periodo que duran esas licencias. Dicha remuneración se establece, tanto en el caso de las licencias de maternidad como en las de paternidad, con cargo al sistema de Seguridad Social, concretamente al subsistema de Salud, gestionado por la Entidades Promotoras de salud, EPS. A diferencia de lo que sucede en otros países, en los que las licencias remuneradas de paternidad que se introducen lo son a cargo de las empresas empleadoras, Colombia ha optado por esta fórmula que garantiza de un modo más eficaz el ejercicio del derecho.

4.3.1. Las prestaciones por maternidad

La ley 1468/2011, al modificar el artículo 236 del Código Sustantivo del Trabajo, establece el derecho a subsidios durante las siguientes licencias:

- Licencia por maternidad de 14 semanas, al menos una y hasta dos, preparto y las restantes postparto.
- Licencia de maternidad en caso de aborto o parto prematuro no viable.
- Licencia para la madre adoptante.
- Parto prematuro.
- Parto múltiple.

Los requisitos se establecen en el art. 3.2 del Decreto 047 de 2000: *“Licencias por Maternidad: para acceder a las prestaciones económicas derivadas de la licencia de maternidad la trabajadora deberá, en calidad de afiliada cotizante, haber cotizado ininterrumpidamente al sistema durante todo su periodo de gestación en curso, sin perjuicio de los demás requisitos previstos para el reconocimiento de prestaciones económicas, conforme las reglas de control a la evasión. Lo previsto en este numeral se entiende sin perjuicio del deber del empleador de cancelar la correspondiente licencia cuando existe relación laboral y se cotice un período inferior al de la gestación en curso o no se cumplan con las condiciones previstas dentro del régimen de control a*

la evasión para el pago de las prestaciones económicas con cargo a los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud”.

El pago le corresponde a la EPS (Entidad Prestadora de Salud) a la que la trabajadora esté afiliada y la cuantía se corresponde con el salario devengado antes del descanso. Si se tratare de un salario que no sea fijo, como en el caso de trabajo a destajo o por tarea, se toma en cuenta el salario promedio devengado por la trabajadora en el último año de servicios, o en todo el tiempo si fuere menor.

4.3.2. Las prestaciones por paternidad

En cuanto a las prestaciones por paternidad, la Corte Constitucional, en su sentencia 383/12, ha establecido una precisión importante para el ejercicio del derecho, en el sentido de que la licencia de paternidad opera para todos los hijos por igual, independientemente de su filiación.

Los subsidios durante licencias remuneradas para los padres son las siguientes:

- Licencia por paternidad: 8 días hábiles licencia remunerada.
- Licencia para el padre adoptante, solo en el caso de que este carezca de cónyuge o compañera permanente.
- Licencia de maternidad por fallecimiento de la madre.

En cuanto a los requisitos y al pago, la Ley 1468/2011 ha establecido que *“la licencia remunerada de paternidad será a cargo de la EPS, para lo cual se requerirá que el padre haya estado cotizando efectivamente durante las semanas previas al reconocimiento de la licencia remunerada de paternidad” (art.236). Esa indeterminación acerca del número de “las semanas previas” cotizadas parece haberse resuelto en el número de dos semanas (Chacón Ospina, 2011).*

4.3.2. El mantenimiento de la obligación de cotizar durante las licencias de maternidad y paternidad

Conforme al Decreto 806 de 1998, en Colombia se mantiene la obligación de cotizar durante la inca-



pacidad laboral, la licencia de maternidad, vacaciones y permisos remunerados, ampliada a la licencia de paternidad, permitiendo así que no existan posteriores lagunas de cotización a la hora del acceso a las pensiones:

“Para efectos de liquidar los aportes correspondientes al periodo durante el cual se reconozca al afiliado una incapacidad por riesgo común o una licencia de maternidad, se tomará como Ingreso Base de Cotización, el valor de la incapacidad o de la licencia de maternidad según sea el caso, manteniéndose la misma proporción en la cotización que le corresponde al empleador y al trabajador” (art. 70).

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

5.1. Edad pensionable

En el Régimen de Prima Media con Prestación Definida se mantienen edades diferenciadas, 57 años para las mujeres y 62 para los hombres, a ambos se les exige haber cotizado 1000 semanas en cualquier tiempo. No existen medidas compensadoras específicas del trabajo de cuidados, por lo que el debate sobre la igualación de las edades de jubilación, auspiciado por la OCDE y la OIT, para que se aumente la edad de las mujeres hasta equipararla con la de los hombres, ha levantado un cierto malestar en las organizaciones de mujeres.

Para el Régimen de Ahorro individual con Solidaridad, el art. 64 de la Ley 100/93, no establece una edad pensionable, sino sólo el requisito de que “*el capital acumulado en la cuenta de ahorro individual permita obtener una pensión mensual, superior al 110 % del salario mínimo legal mensual vigente a la fecha de expedición de esta Ley, reajustado anualmente según la variación porcentual del Índice de Precios al Consumidor certificado por el DANE*”.

Sin embargo, también en este régimen puede entrar en juego la Garantía de Pensión Mínima de Vejez, en cuyo caso, la diferencia de edades vuelve a ser determinante, favoreciendo así a las mujeres, cuya única ventaja en el sistema colombiano de pensiones es la de poder pensionarse a edades más tempranas, aunque lo hagan mediante aportaciones más bajas y de menor cuantía que los hombres:

“*ARTICULO 65. Garantía de Pensión Mínima de Vejez. Los afiliados que a los 62 años de edad si son hombres y 57 si son mujeres, no hayan alcanzado a generar la pensión mínima de que trata el artículo 35 de la presente Ley, y hubiesen cotizado por lo menos 1.150 semanas, tendrán derecho a que el Gobierno Nacional, en desarrollo del principio de solidaridad, les complete la parte que haga falta para obtener dicha pensión*”.

5.2. Garantía de pensión mínima

La garantía de pensión mínima se establece en la **Ley 100/93**. Se articula a través del Fondo de Solidaridad Pensional que tiene por objeto subsidiar los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte (art. 26). Es una medida que opera también en favor de las mujeres, cuyas cotizaciones en cuanto a cuantía y densidad, como ya se ha dicho, son más bajas que las de los hombres.

Se financia a través de las siguientes fuentes de recursos (art. 27):

a) La cotización adicional del 1 % sobre el salario, a cargo de los afiliados al Régimen General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes;

b) Los aportes del presupuesto nacional. Estos no podrán ser inferiores a los obtenidos anualmente por concepto de las cotizaciones adicionales a que se refiere el literal anterior, y se liquidarán con base en lo reportado por el fondo en la vigencia del año inmediatamente anterior, actualizados con base en la variación del índice de precios al consumidor, certificado por el DANE;

c) Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados;

d) Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título;



e) *Las multas a que se refieren los artículos 111 y 271 de la presente Ley*".

Resulta interesante destacar el carácter progresivo de las aportaciones al Fondo diseñada en la Ley 100/93, en el sentido de que solo los afiliados al Régimen General de Pensiones con bases de cotización más elevadas están obligados a realizar esas aportaciones.

5.3. Las pensiones de viudedad, el vínculo de la pareja y la concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

Las condiciones de acceso a las pensiones de supervivencia fueron modificadas en 2003, a través de la Ley 797 que modificó los artículos 47 y 74 de la Ley 100/93. En este sentido, quedan configuradas bajo dos modalidades, vitalicias y temporales (art. 13, Ley 797)

Requisitos de acceso a las pensiones vitalicias:

"a) En forma vitalicia, el cónyuge o la compañera o compañero permanente o supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga 30 o más años de edad. En caso de que la pensión de sobrevivencia se cause por muerte del pensionado, el cónyuge o la compañera o compañero permanente supérstite, deberá acreditar que estuvo haciendo vida marital con el causante hasta su muerte y haya convivido con el fallecido no menos de cinco (5) años continuos con anterioridad a su muerte".

Requisitos de accesos a las pensiones temporales:

"b) En forma temporal, el cónyuge o la compañera permanente supérstite, siempre y cuando dicho beneficiario, a la fecha del fallecimiento del causante, tenga menos de 30 años de edad, y no haya procreado hijos con este. La pensión temporal se pagará mientras el beneficiario viva y tendrá una duración máxima de 20 años. En este caso, el beneficiario deberá cotizar al sistema para obtener su propia pensión, con cargo a dicha pensión. Si tiene hijos con el causante aplicará el literal a)".

Por sus propias características, las pensiones temporales tenderán a ser de cuantías mínimas.

En cuanto a lo que se refiere al vínculo de la pareja a efectos del acceso a una pensión de viudedad, la Corte Constitucional ha destacado la irrelevancia del mismo, en el sentido de establecer como discriminatorias aquellas disposiciones que favorezcan el vínculo matrimonial en detrimento de las uniones de hecho, declarando su constitucionalidad condicionada a la igualdad de trato de ambos vínculos (Sentencia 1035/08). Efectivamente, el artículo 42 de la Constitución contempla indistintamente ambas situaciones de las parejas en términos de plena igualdad.

Por último, por lo que atañe a la concurrencia de beneficiarios y beneficiarias a la pensión de un mismo causante, también la Ley 797 de 2003 vino a modificar los términos de esta regulación, en el sentido de que "dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido" (art. 13 Ley 797).

En los supuestos de convivencia simultáneas, la Ley 797 estableció una preferencia a favor del vínculo marital. Precisamente esa disposición fue declarada bajo constitucionalidad limitada por la Sentencia de la Corte Constitucional 1035/08, en cuyo fallo se establece lo siguiente:

"PRIMERO: Declarar **EXEQUIBLE**, únicamente por los cargos analizados, la expresión "En caso de convivencia simultánea en los últimos cinco años, antes del fallecimiento del causante entre un cónyuge y una compañera o compañero permanente, la beneficiaria o el beneficiario de la pensión de sobreviviente será la esposa o el esposo" contenida en el literal b del artículo 13 de la Ley 797 de 2003, que modificó el artículo 47 de la Ley 100 de 1993, **en el entendido de que además de la esposa o esposo, serán también beneficiarios, la compañera o compañero permanente y que dicha pensión se dividirá entre ellos (as) en proporción al tiempo de convivencia con el fallecido"**.

6. Ratificación de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado colombiano.



| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|------------------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1963 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1969 |
| Convenio 189 sobre los trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | 2014 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |





Costa Rica

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico
- 3.3. Convenios de aseguramiento colectivo con la CCSS
- 3.4. Aseguramiento del trabajo no remunerado

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo
- 4.2. El cambio en la orientación del diseño en la reforma de la Ley nº 7566, por la que se establecen Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal y Personas Menores de Edad Gravemente Enfermas
- 4.3. El diseño en las medidas de Seguridad Social
 - 4.3.1. Las prestaciones por maternidad
 - 4.3.2. El mantenimiento de la obligación de cotizar durante las licencias de maternidad y paternidad
 - 4.3.3. Los subsidios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal y Personas Menores de Edad Gravemente Enfermas
 - 4.3.4. El sistema de cuidados de Costa Rica

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. El cálculo de la pensión básica con proporcionalidad progresiva escalonada
- 5.2. Edad pensionable y retiro anticipado como medidas en favor de las mujeres
- 5.3. Pensión reducida
- 5.4. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

Costa Rica fue pionera en la adopción de una Ley de igualdad entre hombres y mujeres en 1990, denominada **Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer, N°7142**, y conocida como **Ley de Igualdad Real**. Reformó artículos del Código del Trabajo sobre el contrato de trabajo, prohibiendo el despido de embarazadas y lactantes y la realización de empleos insalubres; reconoció un periodo de descanso para los casos de adopción y extendió los beneficios del sistema de salud al grupo familiar de los y las titulares del derecho. Junto a los cambios en materia laboral y de Seguridad Social, estableció medidas de formación y promoción de la mujer en los campos político, económico, social y cultural.

Esta ley supuso el inicio de una ola de reformas centradas en modificar las situaciones de subordinación de las mujeres, incidiendo en la discriminación y violencias que sufren. El primer cambio específico sobre esta materia fue la **Ley contra el hostigamiento sexual en el empleo y la docencia, N° 7.476**, de 1995, que obliga al Estado a establecer políticas que incidan en la no discriminación hacia las mujeres por su pertenencia al género femenino. Posteriormente fue reformada por la Ley N° 8805/2010, dando lugar a una regulación que contempla tanto el acoso sexual como el laboral y que se aplica a los sectores público y privado. En 1996 se aprobó la **Ley contra la violencia doméstica**, Ley N° 7586, y en 2007 la Ley de **Penalización de la violencia contra las mujeres, Ley N° 8.589**, con las que se reconocieron como delito las violencias que sufren en las relaciones de pareja entre personas adultas, incluyendo el feminicidio, la violación y las amenazas, como situaciones específicas que enfrentan las mujeres. En consonancia con estas leyes, en 2012 fue aprobada la N° 9095 **Ley contra la Trata de Personas** y se creó la coalición nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas. Mediante esta ley se reconoce a mujeres y menores como principales víctimas de este delito. Para la reinserción social de la víctima se establecieron medidas vinculadas con el empleo y la educación, orientadas a restituir sus derechos, incluyendo su estatus migratorio.

Más allá de la protección y el reconocimiento de las violencias que sufren las mujeres, Costa Rica modificó el Código Electoral, mediante la Ley N.° 8765, en el año 2000, estableciendo la **obligatoriedad de la paridad y la alternancia de género en los partidos políticos**, con una representación femenina del 40%. Esta acción positiva facilita su acceso y visibilización a la política, posibilitando la inserción de las mujeres en este campo masculinizado. Más adelante, mediante la Ley N° 8901/2010, por la que se establece un Porcentaje Mínimo de Mujeres que deben integrar las Directivas de las Asociaciones, Sindicatos y Asociaciones Solidaristas, en esos ámbitos también ha quedado establecida la paridad.

Cabría destacar que el Estado costarricense sigue desarrollando políticas que tienen impacto en la situación de subordinación femenina en diferentes esferas a través de la **Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG)**, en la que también intervienen la sociedad civil y diversas organizaciones. Ello permite ir adaptando el marco normativo y las acciones a las realidades sociales que van enfrentando las mujeres. Asimismo, la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género se desarrolla en coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo y es producto de la evaluación de los programas y procesos que llevan a cabo las instituciones nacionales (Valitutti et al., 2015).

1.2. Transversalidad institucional

En abril de 1998, la Asamblea Legislativa aprobó la transformación del Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y Familia, que funcionaba en el país desde finales de los 70 del siglo pasado, en el **Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU**, (Ley de la República N° 7801), una entidad autónoma y descentralizada con amplitud de funciones y atribuciones. Además, se creó el **Ministerio de la Condición de la Mujer** cuyas titulares asumen la Presidencia Ejecutiva del Instituto (INAMU).

La relevancia del INAMU como mecanismo de adelanto para las mujeres explica que se alcance una transversalidad mayor, la más alta de la región iberoamericana en cuanto a la perspectiva de género en acceso al empleo y a la Seguridad Social. Como en las demás instituciones estatales, la transparencia es fundamental y ha permitido mejorar la acción coordinada con distintos entes y el acceso a la información, tanto de los planes, como de los



agentes y actores concretos. Igualmente, los mecanismos de seguimiento y evaluación, que sirven como rendición de cuentas, han redundado en mayor capacidad y mejoras concretas en la programación institucional.

Cabe destacar que el país presenta una alta coherencia de objetivos entre las políticas para la autonomía de las mujeres de distintas entidades públicas, con algunas excepciones que se destacan más adelante. Desde el INAMU se impulsa la participación de las mujeres en el trabajo asalariado a través de la política de transversalización de la igualdad y equidad de género, mediante sistemas de reconocimiento para empresas —el **Sistema de Gestión Laboral de la Igualdad y Equidad de Género (SIGEG)**— y el “Sello de Equidad” dirigido a medianas y grandes empresas, así como el Modelo de Buenas Prácticas Laborales de Igualdad y Equidad de Género (BPLEIG) para micro y pequeñas empresas.

La autonomía económica de las mujeres se concibe más allá del marco del trabajo asalariado e incorpora el trabajo reproductivo y el trabajo voluntario, lo que se traslada al organigrama del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y también al desarrollo de un sistema de cuidados para la población dependiente altamente institucionalizado.

La transversalización de la Igualdad de Género está sólidamente institucionalizada tanto en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social como en la Caja Costarricense de la Seguridad Social Seguridad Social.

El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Costa Rica ha institucionalizado la perspectiva de género en el trabajo como la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas, materiales y espirituales, a partir de tres instancias específicas formada por: una **Comisión Técnica Tripartita para la Igualdad y la Equidad de Género en el Trabajo** consolidada en 2013⁸⁵; el Equipo Técnico Sectorial de Género que asesora directamente al ministro o ministra en Igualdad y Equidad de Género, y la **Unidad de Equidad de Género**, perteneciente al Viceministerio de Área Laboral y de Economía Social Solidaria, en la Dirección General Administrativa y Financiera; que ade-

más da seguimiento a algunas acciones del INAMU en materia de acceso al empleo y a la Seguridad Social de las mujeres.

La Caja Costarricense de la Seguridad Social (CCSS) creó tempranamente una unidad específica para incorporar la perspectiva de género que después se ha venido a fortalecer cuando la Gerencia Administrativa del “Programa para la Equidad de Género” han desarrollado la “Política Institucional de Igualdad y Equidad de Género 2010-2020” de la institución. Mediante este documento que constituye un sólido plan de acción se oficializa una política estratégica con las líneas institucionales para avanzar en la reducción de todas las formas de discriminación basadas en género en la Seguridad Social costarricense, además de a lo interno de la institución, (CCSS, 2011). De ella, surge la **Comisión para la Equidad de Género como ente director de la Política de Igualdad y Equidad de Género** en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), encargada de la coordinación y seguimiento de las acciones a lo interno y a lo externo de la institución y que rinde cuentas a través de la elaboración de un informe anual sobre los avances alcanzados ante el Consejo de Presidencia y Gerentes de la Caja.

Por otro lado, el INAMU implementa los modelos de Intermediación de Empleo con igualdad y equidad de género y ha impulsado la negociación y promoción de acciones desde agendas tripartitas, como la llamada Comisión Técnica Tripartita para la Igualdad y Equidad de Género (Sector gobierno, sector privado y sector sindical), cuyo anclaje institucional muestra una asunción de la perspectiva de género, y una transparencia que permite tanto la participación como el control ciudadano de las políticas públicas.

Además, en cuanto a la ampliación del acceso a la Seguridad Social se ha impulsado la Campaña de Aseguramiento para Trabajadoras Domésticas migrantes y nacionales, coordinada entre la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el INAMU. Algunas de las acciones que se derivan de la Campaña, como los cursos de formación profesional, se trabajan en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social MTSS y con el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

⁸⁵ Puede consultarse el organigrama completo en Internet: <http://www.mtss.go.cr/elministerio/organigrama.gif>



Debemos destacar que la institucionalidad específica dentro de la Seguridad Social aporta una capacidad para el análisis de género necesaria desde un abordaje integral, que redundará en una mejor planificación de género y en la fundamentación de los aumentos en la visibilidad presupuestaria. Asimismo, destaca la capacidad de evaluación de género de las acciones implementadas que permite detectar efectos desconocidos o diferentes a los esperados.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

En la clasificación que hace Mesa Lago de la primera ola de reformas estructurales que se llevaron a cabo en América Latina, Costa Rica, junto a Panamá y Uruguay forman parte de los países que transformaron sus sistemas públicos de pensiones en sistemas llamados **mixtos**. Por extensión se utiliza esta expresión cuando se alude a sus sistemas de Seguridad Social (Mesa Lago, 2010).

El sistema de Seguridad Social costarricense cuenta con dos subsistemas de protección: Salud y Pensiones.

- **Subsistema de Salud.** Se trata de un **sistema de reparto**, con contribuciones de empresariales, de trabajadores y de trabajadoras y del Estado que garantiza la solidaridad. Otorga prestaciones sanitarias contributivas y no contributivas y subsidios por enfermedad y maternidad a trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena e independientes.

- **Subsistema de Pensiones.** Se trata de un **sistema multipilar**, establecido a partir de la Ley de Protección al Trabajador (2000), por la que se añadieron dos pilares más a los ya existentes, los añadidos, ambos de capitalización individual. A diferencia de la implantación de sistemas de capitalización individual plena, Costa Rica planteó una reforma heterodoxa y diferente, manteniendo el perfil de universalidad y solidaridad propios de los sistemas de Seguridad Social. Esta reforma, y la que le siguió en 2005 (Paramétrica) fueron consensuadas por los distintos actores de la sociedad civil, dando lugar a un sistema de pensiones propio, original y pionero en avances en materia de medidas de género que luego se irían extendiendo a otros países de América Latina (Marco, 2016).

La estructura actual del subsistema de pensiones es la siguiente:

- **Primer pilar.** Bajo el modelo financiero de **reparto**, cuya entidad gestora es la Caja Costarricense de la Seguridad Social (en adelante, CCSS), otorga **pensiones básicas** de invalidez, vejez y muerte IVM. Es el de mayor cobertura (Martínez Francioni, 2006).
- **Segundo pilar. Régimen obligatorio de pensiones complementarias.** Bajo el modelo financiero de capitalización individual. Se administra a través de operadoras privadas de fondos de pensiones.
- **Tercer pilar. Régimen voluntario de pensiones complementarias,** constituido por planes de pensiones individuales, administrados igualmente por operadoras privadas de fondos de pensiones de capitalización individual.
- **Cuarto pilar.** Es el **nivel no contributivo** de pensiones. Otorga pensiones a las personas de más bajos recursos que no tengan acceso a los otros pilares del sistema.

A pesar del carácter privado de las operadoras de fondos de pensiones, La Caja Costarricense de la Seguridad Social actúa como recaudadora única en los tres primeros pilares a través del SICERE, éste distribuye posteriormente los recursos según la elección de operadora realizada por cada trabajador o trabajadora.

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

En Costa Rica el aseguramiento de los trabajadores y trabajadoras independientes es **obligatorio**. Su regulación específica se encuentra en el Reglamento para la afiliación de los Trabajadores Independientes, de agosto del 2004. *“La condición de trabajador asalariado, y como tal, obligado a cotizar sobre el total de las remuneraciones que reciba, no exime a la persona de la obligación de cotizar como trabajador independiente, cuando ostente ambas condiciones”* (art. 2 del Reglamento).



El sistema les presta cobertura de enfermedad, maternidad e invalidez, vejez y muerte, tal como lo disponen los artículos 3º de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, 7º del Reglamento del Seguro de Salud y 2º del Reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte.

Está previsto que la cotización de trabajadores y trabajadoras independientes se aproxime gradualmente a la del trabajo por cuenta ajena que es de 10,50%, para igualarse en 2035. En este momento, su cotización es del 8,5% de los ingresos, modulados según la aplicación de las tablas y escalas contributivas establecidas por CCSS. Esta base de cotización diferenciada incide finalmente en los niveles de protección de subsidios y pensiones que resultan más desfavorables.

3.2. Trabajo doméstico

En 2009, Costa Rica aprobó la Ley N° 8726 del 2 de julio que establece el **aseguramiento obligatorio** dentro del Régimen General del sistema de Seguridad Social para este colectivo, dicha Ley modificó el Código de Trabajo, revisando y actualizando en su totalidad el capítulo VIII. Posteriormente, en 2014 ha ratificado el convenio 189 OIT.

En cuanto se refiere a las obligaciones de Seguridad Social, el artículo 104 del Código de Trabajo dispone:

*“Las personas empleadoras del trabajo doméstico remunerado **estarán obligadas a garantizar la seguridad social de las personas trabajadoras, y a inscribirlas en la Caja Costarricense de Seguro Social, dentro de los ocho días hábiles siguientes al inicio de sus labores, de conformidad con el artículo 44 de la Ley constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social y sus Reglamentos, así como a otorgarle un seguro de riesgo de trabajo, de conformidad con los artículos 193, 201, siguientes y concordantes de este Código”.***

El diseño en el Código del Trabajo reconoce los derechos de quienes realizan trabajo doméstico en igualdad de condiciones al resto de trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena. Sin embargo, las normas sobre Seguridad Social constituyen también un obstáculo para el acceso en condiciones de igualdad a la cobertura, en particular, para quienes trabajan por horas en los hogares familiares. Las tasas

de afiliación siguen siendo bajas, en este sentido se estima que la cobertura contributiva del trabajo doméstico es 15,5%, pero existe un 60% adicional de trabajadoras domésticas con seguridad social en salud mediante categorías desvinculadas de su condición laboral, como el seguro familiar (en su condición de cónyuges de un asegurado titular directo) y el régimen de seguro voluntario (Chamorro y Arteta, 2016).

La Caja Costarricense de la Seguridad Social no contempla las cotizaciones por tiempo parcial, sino sobre la base mínima de cotización, con independencia de las horas trabajadas. De este modo, en algunos casos la cotización puede llegar a ser más elevada que el salario, desincentivando así la afiliación y el acceso a la cobertura de la Seguridad Social. De ahí que la CCSS pretenda reformar el Reglamento de afiliación para adaptar su regulación a estas situaciones, como ya han hecho algunos países de América Latina.

3.3. Convenios de aseguramiento colectivo con la CCSS

Se trata de modalidades flexibles para grupos de difícil cobertura contributiva, cuya posibilidad se implanta a partir de 1984 en la CCSS. Ha dado lugar a fórmulas de cobertura con asociaciones y organizaciones de trabajadores y trabajadoras del campo y otros grupos de bajos ingresos. Permite el aseguramiento de salud y de manera facultativa el aseguramiento de pensiones de invalidez, vejez y muerte. Estos convenios se han calificado como ejemplo de buenas prácticas en el proceso de adaptación e innovación de las instituciones de Seguridad Social para la inclusión de los grupos más necesitados de protección social y, en especial, para el trabajo informal (Durán Valverde, 2013).

Su marco jurídico está contemplado en el Reglamento del Seguro Voluntario de la CCSS:

“De la afiliación colectiva de grupos organizados:

Para extender los beneficios que otorgan los Seguros Sociales, la Caja podrá aceptar la afiliación voluntaria de grupos organizados, en las diferentes localidades y regiones, mediante convenios especiales de aseguramiento, sujetos a los controles que la administración estime pertinente. Las disposiciones generales de este reglamento se aplicarán a los convenios que



suscriba la Caja con asociaciones y otros grupos organizados, con actividades afines, con un mínimo de 12 miembros, siempre que exista personalidad jurídica para efectos de las obligaciones derivadas de esa relación de aseguramiento.

Cada convenio será suscrito por períodos no mayores a un año. Las inclusiones de nuevos afiliados que califiquen dentro de la actividad que da sentido unitario al grupo, podrán efectuarse previo informe favorable del Servicio de Inspección, según el área de adscripción que corresponda. Las jefaturas de las unidades donde se reciban los pagos de las cuotas por convenio, quedan obligadas a establecer las medidas de control necesarias para que esta disposición se cumpla (artículo 6º).

3.4. Aseguramiento del trabajo no remunerado

Para quienes realizan trabajo no remunerado, el acceso a las prestaciones contributivas de Seguridad Social es **voluntario**. Es posible a través del **pilar de capitalización individual voluntario** establecido a partir del año 2000 para las pensiones, pero también el aseguramiento de las prestaciones de salud, excepto subsidios de enfermedad y maternidad, puede hacerse a través del Reglamento del Seguro Voluntario de la CCSS, cuya inclusión en su ámbito de aplicación no requiere el requisito de la nacionalidad e incluye expresamente determinadas categorías. A estos efectos, el ámbito de aplicación está definido en los siguientes términos:

“Los habitantes de la República, sean éstos costarricenses, extranjeros o refugiados que se encuentren legalmente en el país, conforme nuestro ordenamiento jurídico, que no tengan una actividad generadora de ingresos provenientes del trabajo independiente o asalariado, según lo señalado en la Sección 1 de la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, quedan habilitados como sujetos de afiliación a los Seguros de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte, de conformidad con las normas que se indican en este reglamento (artículo 1º).

De las categorías Para efectos de identificación de las distintas categorías que conforman esta

modalidad de aseguramiento, los cotizantes se clasifican así:

Asegurado Voluntario: Persona que no genera ingresos mediante una actividad económica propia, que de conformidad con la Sección 1 de la Ley Constitutiva de la Caja, desea afiliarse y cotizar voluntariamente a los Seguros de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte.

Forman parte además de este grupo, las siguientes personas:

Asegurado Facultativo: Trabajador que por cualquier motivo deja de ser asegurado obligatorio, pero decide continuar afiliado voluntariamente a los Seguros Sociales.

Rentista: Persona que, sin ser trabajador activo, posee ingresos propios y desea pagar los Seguros de Salud y de Invalidez, Vejez y Muerte, por su propia cuenta. Estudiante: Persona con dedicación exclusiva al estudio, que con la ayuda de sus padres u otra fuente de ingreso, paga el costo de su aseguramiento (art. 2º).

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

4.1. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo

Los avances que presenta el Sistema de Seguridad Social costarricense en la mayoría de los aspectos contemplados en este informe, no se corresponden sin embargo con el diseño de las medidas que tienen que ver con los tiempos de los trabajadores y trabajadoras destinados al cuidado, en términos de corresponsabilidad y conciliación. Están contenidas en el Capítulo VII del Título Segundo del Código de Trabajo, bajo el título: **Del Trabajo de las Mujeres y los Menores de Edad** y dan cuenta de un reparto de papeles muy tradicional, en el que las mujeres, en tanto que madres, asumen todas las cargas del cuidado. Este diseño, sin embargo, ha cambiado de orientación muy recientemente, mediante la **Ley N° 9353 del 16 de junio del 2016** que, sin reformar el Código de Trabajo, reforma la Ley N° 7566, destinada a establecer Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal y Personas Menores de Edad Gravemente Enfermas.



Pese a que el Código de Trabajo ha incorporado varias modificaciones desde su promulgación, el 22 de agosto de 1943, su diseño y estructura se han mantenido desde entonces bajo una perspectiva sesgada por la maternidad y configurada sin presencia de los padres en el cuidado de los hijos e hijas. El propio mantenimiento del epígrafe del Capítulo VII, asimilando el trabajo de las mujeres al de los menores, resulta anacrónico en el contexto de la situación actual de las mujeres costarricenses. Es jurídicamente incorrecto, puesto que la ausencia de capacidad legal de los menores nada tiene que ver con el trabajo de las mujeres y no se corresponde con la lógica de sus reformas posteriores. A finales de los años noventa hubo un intento de modificación en la estructura y en la orientación de estas medidas que sin embargo no llegó a buen fin.

Llama la atención cuando, por otra parte, Costa Rica ha sido pionera y sigue avanzado con pasos firmes en la lucha contra la discriminación, tanto en el ámbito legislativo como en la doctrina constitucional que le acompaña. En este sentido merece la pena destacar que, muy recientemente se ha probado una Reforma Procesal Laboral (Ley N° 9343/2016) que entrará en vigor en julio de 2017, mediante la que se amplían de manera extensa los tipos de discriminación prohibida que pueden sufrir los trabajadores y trabajadoras, a través de una cláusula abierta, susceptible de incorporar nuevas formas de discriminación.

Volviendo al Código de Trabajo hay que señalar que como consecuencia de la entrada en vigor en 1990 de la Ley N° 7142, de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer se introdujo la prohibición por despido de mujeres embarazadas y lactantes y el derecho al reinstalo inmediato con pleno goce de derechos (art. 94 y 94 bis).

Posteriormente, mediante la Ley N° 8107, de 18 de junio de 2001, se incorporó al Código un Título Undécimo, bajo el epígrafe **Prohibición de discriminar**. Mediante esta reforma se introdujo la cláusula de no discriminación **por razones de edad, etnia, género o religión**, así como el derecho de los trabajadores y trabajadoras al reinstalo tras el despido por esta causa y al abono de una indemnización con el importe de doce (12) veces el salario mínimo legal correspondiente a su puesto de trabajo en el momento del fallo condenatorio de los tribunales (art. 624 CT)

El capítulo VII del Código de Trabajo vigente establece los siguientes licencias y periodos de descanso:

- Licencia remunerada por maternidad (art. 95)
- Licencia remunerada en caso de aborto involuntario y parto prematuro (art.96).
- Licencia por adopción (art.95)
- Descanso por lactancia materna (art. 97)

La lactancia materna está también protegida con la obligación del patrono que ocupe en su establecimiento más de treinta mujeres, quedando obligado a “acondicionar un local a propósito para que las madres amamenten sin peligro a sus hijos” (art. 100).

En cuanto a la **licencia por maternidad**, se regula en el artículo 95 del Código de Trabajo, con una duración de un mes anterior al parto y tres meses posteriores. Durante la licencia el sistema de remuneración se regirá según lo dispuesto por la Caja Costarricense de Seguro Social, para el riesgo de maternidad. Esa remuneración deberá computarse para todos los derechos laborales que se deriven del contrato de trabajo. El monto que corresponda al pago de esta licencia deberá ser equivalente al salario de la trabajadora y lo cubrirán, por partes iguales, la Caja Costarricense de Seguro Social y el patrono.

No hay licencia ni permiso de paternidad alguno e incluso la licencia por adopción está diseñada como un derecho exclusivo de la mujer trabajadora.

A través de convenios colectivos y de acuerdos solidaristas, sobre todo en el sector público, o a través de acciones vinculadas a la Responsabilidad Social de las Empresas, van apareciendo permisos de paternidad por el nacimiento de hijos e hijas a cargo de las empresas e instituciones que responden a una demanda real de mujeres y hombres en sectores donde existe capacidad suficiente de negociación colectiva. Sin embargo, las bajas tasas que ésta presenta en el país (Beneyto y Orsatti, 2013) y la escasísima tradición que tiene en el sector privado (Jaramillo y Godínez, 2016) requieren de una intervención legislativa para que estos permisos puedan implantarse con carácter general.



4.2. El cambio en la orientación del diseño en la reforma de la Ley N° 7566, por la que se establecen Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal y Personas Menores de Edad Gravemente Enfermas

Mediante la Ley N° 9353 del 16 de junio del 2016 se ha dado una nueva redacción a la **Ley N° 7566**, destinada ahora a establecer **Beneficios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal y Personas Menores de Edad Gravemente Enfermas**. El cambio en la orientación es importante, en la medida en que el diseño de estos beneficios, que se concretan en licencias subsidiadas por la Caja Costarricense de la Seguridad Social, se establece de manera neutra, tanto para trabajadores como para trabajadoras y tienen como objetivo el cuidado de las personas adultas y de las personas menores enfermas. Se produce así un doble efecto, de enfoque en los derechos a ser cuidados de personas mayores y menores y, de enfoque sin sesgos de género para quienes tengan la responsabilidad de cuidar.

En este sentido, la ley atribuye los beneficios de licencia y subsidio a “toda persona activa asalariada” que sea designada como responsable del cuidado (art. 1)

La designación se llevará a cabo “a juicio del mismo paciente, o cuando sus condiciones no se lo permitan, a criterio del médico tratante “y “podrá ser un familiar o cualquier otra persona que, por su vínculo afectivo y responsabilidad, se estime que cumplirá en forma debida la misión que se le encomienda” (art.2)

Los dos supuestos contemplados, como sujetos que tienen el derecho a ser cuidados y, por lo tanto, generan el derecho al beneficio de la licencia y el subsidio para quienes tengan la responsabilidad de cuidarles son:

— Pacientes en fase terminal:

“los pacientes que presenten una enfermedad avanzada, progresiva e incurable, que implique la falta de posibilidades razonables de respuesta al tratamiento específico y que su expectativa de vida sea menor o igual a seis meses, sin perjuicio de que el paciente reaccione positivamente al tratamiento y se extienda el plazo de vida” (art. 3).

— Personas menores de edad gravemente enfermas:

“Son aquellas que sufren una enfermedad con efectos significativos en su salud, la cual pone al paciente en riesgo de muerte, cuyo tratamiento, a criterio del médico tratante, requiere el concurso de los progenitores que ejercen la patria potestad, el tutor, el curador, el representante legal o, en ausencia de estos, el familiar más cercano del enfermo para su cuidado” (art.3).

Junto a estos dos supuestos y con carácter más amplio, la Ley crea una **licencia extraordinaria** de hasta tres meses de duración, prorrogables por un periodo igual y con el mismo monto, cuando **“esté de por medio una situación especial o excepcional de salud de un familiar enfermo, persona menor de edad o mayores hasta veinticinco años, dependientes de la persona asegurada activa”**. Siempre que *“el médico tratante, del sector público, sea especialista y que extienda un certificado médico indicando la recomendación de la licencia, en el sentido de que la presencia de la persona asegurada activa es indispensable o esencial para el tratamiento requerido por el paciente enfermo, lo cual justifica dicho otorgamiento de forma tal que, atendiendo el interés superior de la persona menor debe ser atendido por la persona asegurada activa” (art. 13).*

4.3. El diseño en las medidas de Seguridad Social

4.3.1. Las prestaciones por maternidad

Como correlato a las medidas que adopta el Código de Trabajo, todas las prestaciones de Seguridad Social, incluidos los supuestos de adopción, tienen como beneficiarias sólo a las mujeres, salvo en lo que se refiere a la reciente Ley N° 9353 del 16 de junio del 2016.

En cuanto a los **requisitos**, el Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de la Seguridad Social establece que:

*“Para tener derecho a los subsidios en dinero por licencia de maternidad, es necesario que la asegurada activa haya aportado por lo **menos tres cuotas consecutivas inmediatamente anteriores a la licencia o parto, o***



seis en los doce meses anteriores al inicio de la licencia o parto. En caso de incapacidad previa, este requisito debe entenderse en relación con el período anterior al inicio de dicha incapacidad. Si la asegurada no cumple los plazos de cotización, pero ha cotizado una o dos cuotas, recibirá una ayuda económica hasta por un plazo máximo de 12 (doce) semanas. Cuando hubiera cotizado tres cuotas o menos de seis, recibirá una ayuda económica 1 mes antes del nacimiento y 3 después” (art. 38).

La **duración** de las diferentes licencias se regula en el Reglamento para el otorgamiento de incapacidades y licencias a los beneficiarios del Servicio de Salud (29 de mayo 2014):

“Artículo 55°. — De las licencias por maternidad. En caso de maternidad, a toda asegurada activa, se le extenderá una licencia por cuatro meses, en un solo documento, que incluye el pre y el posparto, conforme se establece en el artículo 95° del Código de Trabajo, en las leyes generales y especiales aplicables, tanto a nivel institucional como en el Sistema de Atención Integral de Medicina de Empresa.

Artículo 56°. — De la licencia por maternidad después del parto. Cuando la licencia por maternidad se emita después del parto y posterior a la semana 37 de embarazo, se hará por tres meses a partir del nacimiento, salvo normas legales que dispongan plazos menores. En las complicaciones del embarazo debe protegerse a la madre con incapacidad de acuerdo con el criterio médico y estarse a lo contenido en la de días, indicada en el artículo 29° de este Reglamento.

Artículo 57°. — De la licencia por maternidad en parto prematuro no viable. Tratándose de parto prematuro con producto nacido muerto, cuando la gestación haya alcanzado las veinte semanas y sin sobrepasar las treinta y cinco (35) semanas y seis días (6), el período de licencia será equivalente a la mitad del período posparto de la licencia por maternidad, (45 días). Los casos de abortos no intencionales con menos de veinte (20) semanas de gestación se manejarán como complicaciones del embarazo y serán consideradas dentro de los riesgos de enfermedad y se otorgará una incapacidad de acuerdo con criterio médico.

Artículo 58°. — De la licencia por maternidad en partos prematuros nacidos vivos. En caso de partos prematuros nacidos vivos, con períodos de gestación mayores a las veinte (20) semanas y menores o igual a las treinta y seis semanas (36) y seis días, la licencia se extenderá por el período completo de cuatro meses (4).

Artículo 59°. De la licencia por maternidad en casos de muerte del neonato dentro del período de licencia. En aquellos casos que el neonato fallezca dentro del período de la licencia otorgada, ésta se mantendrá por el período completo de cuatro meses (4).

Artículo 60°. — De la licencia por maternidad por partos múltiples. En aquellos casos de partos múltiples se extenderá un mes adicional de licencia por maternidad, por cada producto vivo adicional, una vez finalizado el período establecido de pre y posparto. Esta licencia adicional se extenderá en forma mensual, de acuerdo con el número de productos vivos constatados cada vez que se otorgue. Reglamento para el Otorgamiento de Incapacidades a los Beneficiarios del Seguro de Salud 33.

Artículo 61°. — De la licencia por maternidad en caso de óbito fetal. Si el ser procreado naciere sin vida y el período de gestación es mayor a las treinta y seis (36) semanas la licencia se otorgará por el período completo.

Artículo 62°. — De la licencia por maternidad en casos de adopción. La licencia por maternidad en caso de adopción de un menor deberá otorgarse por tres (3) meses contados a partir del día inmediato posterior a la fecha de entrega del menor a la madre, de acuerdo con los términos del artículo 95 del Código de Trabajo. En estos casos, cuando el niño (a) por su edad esté en período de amamantamiento, previo dictamen médico de que existe lactancia efectiva, deberá extenderse el respectivo permiso de lactancia en las mismas condiciones que la madre biológica. En caso de adopciones múltiples aplicará lo estipulado en el artículo 60° de este Reglamento”.

El cálculo del subsidio se regula en el Reglamento de Salud de la CCSS:

“El subsidio por licencia es igual a tres y un tercio (3 1/3) veces el aporte contributivo total (trabajador, patrono y Estado) al Seguro de Salud, derivado del promedio de los salarios o ingreso



mensual procesados por la Caja, correspondientes a los tres meses anteriores a la licencia o al parto” (art.43).

Las **trabajadoras independientes** también cuentan con derecho al subsidio por maternidad que otorga la CCSS, como consecuencia de la interpretación que la Corte Constitucional ha establecido a partir de 2004. No obstante, su nivel de protección es menor. En primer lugar, porque no pueden contar con el derecho a que la empresa complemente su salario como sucede con las trabajadoras por cuenta ajena, por lo que solo reciben el subsidio de la CCSS. Y en segundo lugar porque el cálculo para el pago del subsidio base es más desventajoso. Con todo ello, su nivel de protección en situaciones de maternidad, acaba resultando también inferior.

4.3.2. El mantenimiento de la obligación de cotizar durante las licencias de maternidad

En la reforma del artículo 95 del Código de Trabajo se introdujo expresamente la obligación de mantener las cotizaciones correspondientes a la totalidad del salario durante las licencias, tanto para el empleador o empleadora como para la trabajadora. La medida tiene por objeto no interrumpir la cotización durante ese período e impedir que se creen lagunas de para el cálculo de otras prestaciones, en especial para las pensiones.

4.3.3. Los subsidios para los Responsables de Pacientes en Fase Terminal y Personas Menores de Edad Gravemente Enfermas

Durante las licencias que otorga la Ley N° 7566, las personas responsables de los cuidados de Pacientes en Fase Terminal y Personas Menores de Edad Gravemente Enfermas perciben un subsidio de la CCSS, cuyo monto es escalonado e inversamente proporcional a su nivel de ingresos.

“El monto del subsidio se calculará con base en el promedio de los salarios consignados en las planillas procesadas por la Caja Costarricense de Seguro Social, durante los tres meses inmediatamente anteriores a la licencia. El promedio de referencia para el cálculo excluye cualquier pago correspondiente a períodos anteriores al indicado. El monto del subsidio, en colones, será el siguiente:

a) *Hasta dos salarios base establecidos según la Ley N° 7337, de 5 mayo de 1993, percibirán el cien por ciento (100%) del promedio del ingreso.*

b) *Sobre el exceso de dos salarios y hasta tres salarios base establecidos según la Ley N° 7337, de 5 mayo de 1993, percibirán el ochenta por ciento (80%) del promedio del ingreso, por ese rango de salario.*

c) *Sobre el exceso de tres salarios base establecidos según la Ley N° 7337, de 5 mayo de 1993, percibirán el sesenta por ciento (60%) del promedio del ingreso, por ese rango de salario” (art.5).*

La duración de las licencias para los trabajadoras y trabajadores responsables de pacientes en fase terminal y de personas menores gravemente enfermas está en función del criterio médico, sin límite legal previamente establecido:

“La licencia y el subsidio se otorgarán por el plazo en que el médico declare al paciente en fase terminal, o bien, por el que determine el médico tratante que declare a las personas menores de edad en condición de gravemente enfermas. Durante este lapso, la licencia se renovará cada treinta días calendario y podrá ser levantada antes de su vencimiento, a juicio del médico tratante”.

Por el contrario, la licencia extraordinaria tiene una duración máxima de tres meses.

4.4. El sistema de cuidados

Costa Rica viene construyendo en los últimos años una red de cuidados, extendiendo y unificando sus servicios. En este sentido ha desarrollado la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores, en 2012, y la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil, en 2014. Los servicios de cuidado que surgen de ambas políticas suponen un cambio en la situación de la población trabajadora al facilitarles compaginar el trabajo remunerado con el doméstico, tanto para las personas que poseen un empleo como para quienes no habían podido acceder a él porque debían responsabilizarse de estas poblaciones dependientes. En definitiva, supone la asunción de una corresponsabilidad institucional y de la sociedad en el cuidado.



La Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores garantiza el cuidado a mayores de 65 años que carecen de redes de apoyo y se encuentran en estado de pobreza, dependencia y/o riesgo social. Para ello pone en marcha diferentes acciones y programas que buscan garantizar una vejez con dignidad de vida a través del cuidado y la satisfacción de las necesidades de esta población. En esta estructura participan personas, familias, grupos organizados de la comunidad, instituciones no gubernamentales y estatales, articuladas por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor.

La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Ley nº 9220) pone en funcionamiento un sistema de centros de atención al desarrollo y la nutrición infantil para menores entre 0 y 7 años. Este sistema es de carácter público y dependiente del Instituto Mixto de Ayuda Social, quien coordina los centros de atención que pueden ser de carácter público, privado o mixto.

Estos sistemas permiten a las mujeres, principales responsables del cuidado de la población dependiente, acceder al trabajo remunerado e, incluso, integrarse dentro de estas redes como trabajadoras formales de cuidados. A su vez, la corresponsabilidad de cuidados que emerge de la participación estatal, comunitaria y familiar, supone un reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados que realizan las mujeres, impactando especialmente en la situación de aquellas que poseen menos recursos.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

Estas medidas fueron introducidas en las reformas paramétricas de 2005, en el primer pilar del sistema que, como se ha dicho, opera sobre la lógica de un sistema de reparto.

Como señala Mesa Lago (2011), las reformas estructurales convierten total o parcialmente un sistema público en privado, mientras que las reformas paramétricas refuerzan en el largo plazo el sistema público, ajustando la edad de retiro, las cotizaciones, la fórmula de cálculo o una combinación de las mismas.

En el caso de la reforma costarricense de 2005, se trató de un conjunto de medidas originales y muy

novedosas en el momento en que fueron adoptadas, tendentes en materia de género a compensar las desigualdades en las cotizaciones, si bien la reforma tuvo por objeto principal asegurar la sostenibilidad financiera del sistema. Dichas medidas fueron fruto del diálogo y la concertación social, en cuyo proceso la OIT jugó un papel importante, elaborando un diagnóstico de viabilidad financiera y ayudando a formular las propuestas que finalmente fueron objeto del consenso (Martínez Francioni, 2008). Se encuentran desarrolladas en el Reglamento del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

Sin embargo, en el pilar de capitalización individual que se introdujo en el año 2000, el sistema sigue operando en contra de las mujeres, en tanto que la renta final se calcula en relación con las tablas diferenciadas de tasas de supervivencia entre mujeres y hombres, más elevadas para las primeras que, a su vez, cuentan con menos cotizaciones.

5.1. El cálculo de la pensión básica con proporcionalidad progresiva escalonada

Con el fin de compensar las desigualdades en las cotizaciones, la reforma de 2005 estableció una fórmula de cálculo escalonada, inversamente proporcional a la cuantía de la cotización. La fórmula, por consiguiente, permite mayores tasas de reemplazo para las pensiones más bajas y viceversa, operando a favor de la solidaridad del sistema. Del conjunto de medidas adoptadas en esta reforma seguramente esta es la más significativa.

Por cuanto se refiere a las pensiones de vejez y de invalidez del primer pilar, el Reglamento establece que las pensiones están constituidas por una cuantía básica y otra adicional. La cuantía básica se calcula aplicando un porcentaje a los promedios de las cuantías cotizadas que se calculan con las 240 últimas cotizaciones actualizadas con la inflación, a dicha cuantía posteriormente se le aplica un porcentaje. Este porcentaje está escalonado en un baremo inversamente proporcional a la cuantía de la cotización, de manera que es mayor para las cuantías más bajas y menor para las más altas. Esta fórmula favorece a las mujeres puesto que presentan menores cotizaciones. Tanto en el caso de vejez como de invalidez se incluye una cuantía adicional equivalente al 0,0833% sobre el salario promedio de referencia por cada mes cotizado en exceso de los primeros 240 meses (art. 5, 6 y 24 del Reglamento).



5.2. Edad pensionable y retiro anticipado como medidas en favor de las mujeres

Ambas medidas se introdujeron también en la reforma de 2005 y fueron prácticamente pioneras en tanto que acciones afirmativas para las mujeres en los sistemas de pensiones. Para la pensión de vejez, la edad pensionable quedó establecida en 65 años, con una exigencia de 300 cotizaciones (25 años cotizados). Sin embargo, es posible la jubilación con pensión completa en edades inferiores cuando se acreditan cotizaciones superiores, según un baremo diferenciado entre mujeres y hombres que favorece a éstas puesto que les permite acceder a la pensión de vejez en edades inferiores que a los hombres y, a la vez, exige un número menor de cotizaciones para las mismas edades (art. 5 Reglamento).

Algo parecido sucede con el retiro anticipado, en donde el porcentaje de descuento de la pensión resultante, conforme a la tabla establecida, resulta menos penalizadora para las mujeres que para los hombres.

5.3. Pensión reducida

El Reglamento del Seguro de Invalidez, vejez y Muerte (IVM), contempla esta posibilidad, tanto para pensiones de vejez como de invalidez, mediante el otorgamiento de pensiones reducidas proporcionalmente a las cotizaciones efectuadas. Si bien sometidas a requisitos de cotización previos (60 cuotas para invalidez y 180 para vejez) y al hecho de que la pensión resultante no sea inferior a la mínima (arts. 5 y 6).

5.4. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

Conforme al Reglamento, las pensiones de viudedad se reconocen tanto en situaciones de matrimonio como en uniones de hecho, aunque de una manera diferenciada. En ambos casos se requiere acreditar convivencia y dependencia económica. Este último requisito ha sido matizado por la Jurisprudencia en el sentido de que esa dependencia no tiene que ser absoluta.

Requisitos en cuanto al cónyuge sobreviviente:

“a) El cónyuge sobreviviente que haya convivido en forma continua y bajo el mismo techo y

*además **haya dependido económicamente** del fallecido.*

b) Cuando hubiere separación judicial, el cónyuge sobreviviente deberá probar que el asegurado fallecido le satisfacía una pensión alimenticia otorgada por sentencia firme en una cuantía acorde con las necesidades básicas de subsistencia. En casos de separación de hecho, el cónyuge sobreviviente deberá demostrar que el causante satisfacía efectivamente una pensión alimenticia. Se entenderá cumplido este requisito si se comprueba que la pensión que realmente pagaba el causante al momento de su deceso satisfacía al menos el 50% de las necesidades del beneficiario”.

Requisitos en cuanto a las uniones de hecho:

“La compañera o compañero económicamente dependiente del asegurado fallecido que al momento de la muerte haya convivido al menos tres años con él o ella y siempre y cuando la convivencia sea continua, exclusiva y bajo el mismo techo, según calificación y comprobación de los hechos que hará la Caja.

En el evento de que no existiere cónyuge ni compañera o compañero en las condiciones de los incisos 1) y 2) de este artículo, la Gerencia de la División de

Pensiones podrá otorgar el beneficio de pensión por muerte, previo al estudio y recomendación por parte de la Dirección Administrativa de Pensiones, a la compañera o compañero del fallecido (a) que haya mantenido una relación estable y sostenida con el causante y que haya existido dependencia económica absoluta y total al momento del fallecimiento, lo cual se entiende en el sentido de que el único ingreso que percibía la compañera o compañero provenía del fallecido”.

En el caso de sucesivas parejas es posible reconocer la pensión fraccionada hasta a dos beneficiarios o beneficiarias del sujeto fallecido:

“Si al momento de su fallecimiento el o la causante tenía compañera o compañero, respectivamente, en las condiciones señaladas en el artículo anterior, y al mismo tiempo tenía cónyuge dependiente económicamente, la Caja podrá reconocer el derecho a ambas o ambos.



En tal caso se reconocerá el 50% del monto que le hubiere correspondido a un sólo beneficiario de viudez, conforme se indica en el artículo 27º.

Es entendido que en ningún caso la Caja otorgará más de dos pensiones por viudez. Cuando se presentara el reclamo de más de dos beneficiarios y existiera duda acerca del perjuicio económico que la muerte del asegurado les causó, la decisión sobre quién es o quiénes son los dos titulares del derecho corresponderá a la Junta

Directiva, con fundamento en el expediente respectivo” (art. 10 del Reglamento).

6. Ratificación Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado costarricense.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-----------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1960 |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | 1972 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1962 |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | 2014 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |





Cuba

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/
- 3.2. Trabajo doméstico remunerado

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en la Constitución de 2003
- 4.2. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo y en la Seguridad Social
 - 4.2.1. Las prestaciones por maternidad
 - 4.2.2. La entrada del padre en las licencias por nacimiento de hijos e hijas
 - 4.2.3. La entrada de otros familiares en las licencias por nacimiento de hijos e hijas
- 4.3. Los servicios para el cuidado en Cuba

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. Edad pensionable
- 5.2. Pensiones extraordinarias
- 5.3. Las pensiones de viudedad y el vínculo de la pareja

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

Los cambios legislativos cubanos para modificar la situación de subordinación de las mujeres cobraron relevancia a partir de 1975 con la aprobación del **Código de Familia**. Con la intención de equiparar los derechos de mujeres y hombres dentro de las relaciones afectivas se estableció la obligación del cuidado familiar por parte de ambos cónyuges, incluyendo la educación de hijas e hijos. Se reconoció el trabajo doméstico, que realizan mayoritariamente las mujeres, como una forma de contribuir al sostenimiento de la vida familiar en igualdad con el trabajo remunerado, sin exonerar de dichas tareas a los hombres. También se consideró el derecho de ambos cónyuges a desarrollarse profesionalmente a la vez que les responsabilizó del cuidado y sostenimiento de la vida familiar. Plasmar normativamente estos derechos y deberes significó el primer reconocimiento de las labores que hacen las mujeres, incidiendo a la vez en la transformación de los estereotipos asignados a su género.

Cuba fue el primer país en firmar la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y el segundo en ratificarla. La visibilización de las diferentes tareas que realizan mujeres y hombres y el trabajo de asesoramiento de la Federación de Mujeres Cubanas posibilitó la progresiva adaptación de la legislación a los mandatos internacionales. Así fue introducida la discriminación por motivos de sexo en el Código Penal en el año 1979 y tipificados diversos delitos que afectan principalmente a las mujeres a través del Decreto Ley 175 de 1997 y de la Ley Nro 87 de 1999. Entre ellos cabría destacar la trata de personas, el acoso sexual, el estupro, el matrimonio ilegal y la violencia ejercida por un familiar. También hay que destacar que sólo el delito de violación hace mención explícita a las mujeres como víctimas por lo que las demás definiciones utilizan un lenguaje neutro en el que invisibiliza las mujeres como receptoras mayoritarias de otras violencias.

Cabría observar que para cumplir con los mandatos internacionales en su plenitud es necesaria la aprobación de normas que permitan desarrollar medidas de protección y reinserción social en los casos de tráfico de personas y violencia de género que no en todos los casos se han producido.

Esta tipificación de delitos y reconocimiento de derechos que contribuyen eliminar las desigualdades que enfrentan las mujeres en varias esferas sociales, suponen el primer marco normativo para modificar la subordinación femenina y fomentar su autonomía, pero precisan de políticas públicas y de estructuras institucionales que permitan avanzar en sus alcances y seguir incidiendo en otras esferas sociales como los derechos civiles.

1.2. Transversalidad institucional

La consideración de la situación de las mujeres en las instituciones estatales cubanas se debe al trabajo de la **Federación de Mujeres Cubanas** (FMC), organización nacional cuya presidencia forma parte del Consejo de Estado de la República de Cuba. Se estructura en un Comité Nacional y un Secretariado que reúne a mujeres de diversos sectores sociales, organizaciones civiles y aquellas que ostentan cargos políticos. La Federación es la responsable de los cambios legislativos producidos en el Código Penal y otras normas que buscan equiparar los derechos de las mujeres a los de los hombres y fomentar su autonomía económica, política y social.

Actualmente la instancia directora de las políticas públicas de igualdad es la **Comisión de Atención a la Mujer, la Infancia y la Juventud** de la Asamblea Nacional del Poder Popular, una comisión permanente conformada por diputadas y diputados. Su origen es previo a la Conferencia de la Mujer de Beijing y no se ha modificado por lo que trabaja sobre grupos poblacionales diversos, mujeres y menores, con problemáticas muy diferentes. Uno de sus campos de acción se centra en el trabajo de las mujeres para lo cual se conformaron las **Comisiones Coordinadoras de Empleo Femenino**, por Resolución No. 605 de enero de 1981, que cuenta con representantes de la Federación de Mujeres Cubanas, del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social y de la Central de Trabajadores de Cuba. Fruto de su trabajo es el **Reglamento para la Aplicación de la Política de Empleo**, Resolución No. 51 de 1988 en el que se incluyeron un conjunto de acciones positivas tendentes a favorecer la incorporación de las mujeres al empleo.

Además, la Federación de Mujeres Cubanas viene realizando investigaciones sobre la situación de las mujeres en diversas esferas sociales, promocionando el conocimiento sobre sus derechos



y desarrollando programas específicos, lo que la convierte en el espacio referente de documentación e información sobre las mujeres en Cuba. Cabría destacar dos acciones que lleva a cabo: la publicación de la Revista Mujer, iniciativa para modificar la imagen social sobre las mujeres; y las Casas de Orientación a la Mujer y la Familia, instancias a través de las cuales asesoran a las mujeres en temas relacionados con el empleo y conflictos familiares, como la violencia, a la vez que atienden y hacen un trabajo de concienciación en salud. Por ejemplo, **el Grupo Nacional de Atención y Prevención a la Violencia Intrafamiliar**, brinda capacitación especializada a trabajadores sociales, dirigentes, líderes comunitarias, jueces, artistas, etcétera.

A través del **Plan de Acción Nacional de la República de Cuba de Seguimiento a la IV Conferencia de Naciones Unidas de la Mujer** de 1997 la FMC y el Ministerio de Educación incluyen la perspectiva de género tanto en la formación del personal responsable de los Círculos Infantiles y del alumnado, como en los demás Organismos de la Administración Central del Estado (Sáez, 2015). Además, iniciativas recientes buscan mejorar, por ejemplo, la situación de las mujeres trabajadoras rurales mediante el **Sello de Igualdad de Género para la Gestión con Calidad de la Seguridad Alimentaria** (IGECSA), desarrollado por el Ministerio de la Agricultura (MINAG), la Federación de Mujeres Cubanas (FMC), la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP) y PNUD desde 2011. Reconociendo los cambios que realizan las empresas para disminuir las brechas de género en su interior, este programa promueve prácticas laborales que faciliten la conciliación laboral y familiar, el desarrollo profesional de las mujeres o eliminen el uso de imágenes sexistas. El programa funciona en 10 entidades del país de con apoyo operativo del PNUD y financiero de la cooperación de la UE y Canadá.

Este programa es el antecedente de la **Estrategia de Género 2015-2020** del Ministerio de Agricultura (MINAG) que incorpora indicadores para garantizar el empoderamiento femenino el que, en el sistema agropecuario, forestal y tabacalero, un proceso del que participan la ONG Oxfam Internacional y el PNUD. Dentro del mismo, el Programa de Género busca generar nuevas formas de actuar y relacionarse en el trabajo entre hombres y mujeres a partir de la capacitación, la comunicación inclusiva y cambios en la gestión de las entidades, organismos e instituciones, en un sector marcado por el dominio masculino.

En resumen, la Federación de Mujeres Cubanas como mecanismo de adelanto de las mujeres en el país asesora a todos los niveles gubernamentales realizando la transversalización de la perspectiva de género en sus instituciones y fomentando el desarrollo de políticas y programas que modifiquen la situación de subordinación y discriminación que enfrentan las mujeres. En esta dirección, a fecha de cierre del estudio su Centro de Estudios sobre la Mujer y la Oficina Nacional de Estadísticas del país están preparando una Encuesta Nacional sobre Igualdad de Género sobre el uso del tiempo y la violencia contra la mujer, además de otros aspectos relativos a la subjetividad de género y la discriminación en diferentes ámbitos (Informe País, 2016).

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El sistema de Seguridad Social cubano es un sistema de reparto, financiado por aportaciones estatales, de las empresas y, a partir de la entrada en vigor de Ley Tributaria 113/2012, también por aportaciones de los trabajadores y trabajadoras, correspondientes al 5% de sus salarios. Comprende un Régimen General de Seguridad Social, un Régimen de Asistencia Social, así como varios regímenes especiales. Otorga prestaciones en los casos de enfermedad y accidente de origen común o profesional, maternidad, invalidez y vejez y muerte.

En la actualidad, el Régimen General se rige por la Ley 105, de 29 de enero de 2009, **Ley de Seguridad Social** y su Reglamento (Decreto-Ley 283/2009). No obstante, son disposiciones especiales que afectan también al sistema de Seguridad Social en el ámbito de este estudio, el Decreto Ley 234 de 2003, “de la Maternidad de la Trabajadora” y el Decreto Ley 284/2011 por el que establece el Régimen especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia.

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

La extensión de la cobertura de Seguridad Social en Cuba se ha llevado a cabo en los últimos años, acompañando a los procesos de apertura de su economía. El trabajo predominante y prácticamente exclusivo hasta entonces ha sido el trabajo



para las empresas estatales, inscrito en el trabajo por cuenta ajena y en el Régimen General de su Seguridad Social.

3.1. Trabajo independiente

El trabajo independiente o de cuentapropistas está sometido en Cuba a autorizaciones legales que se han ido ampliando en los últimos años. Mediante la Ley 141 de 1993 se produjo una primera ampliación de actividades, entre la cuales se autorizó el trabajo de cuentapropistas de personal doméstico, hasta entonces no autorizado. Sin embargo, la ampliación de actividades autorizadas más importante ha tenido lugar en 2011. Dicha ampliación ha ido acompañada de una regulación de la Seguridad Social para trabajadores y trabajadoras independientes, mediante el establecimiento de un Régimen Especial de Seguridad Social, de Trabajadores por Cuenta Propia, regulado en el Decreto Ley 284/2011.

Este régimen se financia exclusivamente con la contribución de los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia (art. 10) y la afiliación tiene carácter obligatorio (art. 2). Ofrece protección ante la vejez, la invalidez total temporal o permanente y, en caso de muerte, a su familia, así como a la trabajadora en ocasión de la maternidad (art. 3).

En lo que se refiere a las prestaciones por maternidad, éstas son semejantes a las contempladas en el Régimen General, con la diferencia de que los requisitos para el acceso son mucho más severos (75 días trabajados en el último año en el Régimen General y doce meses cotizados inmediatamente anteriores a la fecha de inicio de la licencia en el Régimen Especial). Además, los padres no cuentan con ningún tipo de reconocimiento en el derecho a las licencias. También las reglas sobre cotización hacen más difícil el acceso a la prestación (25% sobre la base tarifaria elegida) por lo que sus cuantías tenderán a ser también inferiores.

3.2. Trabajo doméstico remunerado

La situación del trabajo doméstico en Cuba es francamente peculiar y diferente de la que se presenta en el resto de los países estudiados.

Como relata Romero Almodóvar, el trabajo doméstico se prohibió en Cuba en los años setenta,

permitiendo solamente aquel que se prestaba para delegaciones diplomáticas. Para las trabajadoras domésticas que lo eran por entonces se crearon programas de formación que permitieron reconducir a muchas de ellas hacia otros tipos de empleo estatal. Por otra parte, el Estado extendió un amplio conjunto de servicios comunitarios para la satisfacción de las necesidades de cuidados de las familias.

Hasta la Ley 141 de 1993, por la que se ampliaron las actividades autorizadas por cuenta propia, este tipo de trabajo no contó con ningún marco legal en el que desenvolverse, por lo que las actividades de esta naturaleza que, con todo, siguieron existiendo, eran ilegales, invisibles y prácticamente clandestinas (Romero Almodóvar, 2014). Es entonces cuando en el marco de las actividades por cuenta propia que la Ley autoriza reaparece el “personal doméstico”, si bien, sin un marco regulatorio todavía que garantizase los derechos de éstas trabajadoras, en su mayoría mujeres.

Con ocasión de la nueva oleada de autorizaciones a las actividades cuentapropistas que se produjo en 2011, como ya se ha dicho, se estableció el Régimen Especial de Seguridad Social para los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia, resultando éste como único marco legal actual en el que se formalizan y se visibilizan las mujeres que realizan trabajo doméstico, con la excepción del que se presta para las delegaciones diplomáticas extranjeras que ahora se lleva a cabo bajo la intermediación de una agencia de empleo estatal y que, por consiguiente, incluye a este colectivo en el ámbito del Régimen General de la Seguridad Social cubana. Fuera de estos dos supuestos el trabajo doméstico se sigue ejerciendo en Cuba en un marco de cierta informalidad, puesto que el Código de Trabajo no contempla esta actividad como asalariada.

Con todo, sus características difieren mucho de las que presentan otros países. Romero Almodóvar se refiere a las mujeres cubanas en el trabajo doméstico en los siguientes términos:

“Son diversas en sus edades, niveles de instrucción, procedencia social y el color de su piel; aunque se pueden observar tendencias a: desempeñarse en la capital del país, tener edades comprendidas entre los 17 y 45 años, ostentar la condición de bachiller (12mo grado) y haber estado desvinculadas o desempeñándose como trabajadoras domésticas no remuneradas en el



ámbito familiar antes de insertarse laboralmente. Reciben por lo general altos ingresos a cambio de sus desempeños. Sus remuneraciones pueden hasta quintuplicar el salario medio de la población empleada en el sector formal de la economía.

Existe alta demanda del servicio en un contexto donde las instituciones y programas estatales de apoyo a la familia y a la mujer trabajadora tienden a desaparecer, al tiempo que se desencadenan procesos socio demográficos con incidencia directa en la profundización de un vacío en torno al cuidado (destacan el acelerado envejecimiento poblacional y la emigración de potenciales cuidadores)” (Romero Almodóvar, 2014: 48).

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

4.1. El diseño de las medidas en la Constitución de 2003

La Constitución cubana formula la obligación del Estado de proteger la familia, la maternidad y el matrimonio (art. 35)

A continuación, define las relaciones entre mujeres y hombre en el matrimonio a través de la **igualdad “absoluta”** de derechos y deberes de los cónyuges:

*“ARTÍCULO 36.-El matrimonio es la unión voluntariamente concertada de un hombre y una mujer con aptitud legal para ello, a fin de hacer vida en común. **Descansa en la igualdad absoluta de derechos y deberes de los cónyuges, los que deben atender al mantenimiento del hogar y a la formación integral de los hijos mediante el esfuerzo común, de modo que éste resulte compatible con el desarrollo de las actividades sociales de ambos**”.*

Conviene subrayar que, a la igualdad absoluta en el esfuerzo común del cuidado de la familia, la Constitución añade que el modo en que los cónyuges atiendan los deberes de cuidar debe poder conciliar, corresponsablemente, las actividades sociales de cada uno de ellos.

Por su parte, La Ley N° 1289 de 1975, “Código de Familia”, establece la responsabilidad compartida entre la madre y el padre del cuidado de sus hijos e hijas, constituyendo un derecho y un deber de ambos asumir tales responsabilidades. Además, establece el derecho de ambos cónyuges a ejercer sus profesiones, estando en el deber de prestarse mutua y recíproca cooperación, así como para emprender estudios “...pero cuidarán en todo caso de organizar la vida del hogar de modo que las actividades se coordinen con el cumplimiento de las obligaciones que este Código les impone (art.28 CF).

En definitiva, a la Constitución cubana de 2003 y a su Código de Familia formulan con claridad una exigencia de corresponsabilidad de la pareja que permita conciliar tiempos de cuidados con tiempos de formación, tiempos sociales y tiempos de trabajo.

4.2. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo y en la Seguridad Social

Sin embargo, cuando acudimos al Código de Trabajo vigente, promulgado en 2014, no encontramos el correlato de la corresponsabilidad en los términos de “igualdad absoluta” para la conciliación de los tiempos, sino un mandato que bajo el epígrafe de PROTECCIÓN A LA TRABAJADORA contiene varios preceptos referidos sólo al papel de la mujer como madre:

“ARTÍCULO 59.- El empleador debe crear y mantener condiciones de trabajo para la mujer, considerando su participación en el proceso de trabajo y su función social como madre.

ARTÍCULO 60.- La trabajadora gestante que por prescripción médica no puede permanecer en el cargo por considerarse perjudicial al embarazo, recibe la protección que establece la legislación específica sobre la maternidad de la trabajadora.

ARTÍCULO 61.- La trabajadora gestante o que tenga hijos de hasta un año de edad, no está obligada a realizar trabajo extraordinario o laborar en una localidad distante de su centro de trabajo.

ARTÍCULO 62.- La trabajadora gestante, cualquiera que sea la actividad que realiza, está en la obligación de recesar en sus labores en los



términos y condiciones que establece la legislación específica. Los requisitos para tener derecho al cobro de la licencia de maternidad, se establecen en el Reglamento de este Código o en la legislación específica, según corresponda.

ARTÍCULO 63.- Durante el embarazo y posterior al parto, la trabajadora tiene derecho a disfrutar de licencia retribuida en la forma y cuantía establecidas respecto a la maternidad de la trabajadora para el régimen general o los especiales de seguridad social, según corresponda”.

Más adelante, en el artículo 108 del CT, encontraremos un precepto dedicado a establecer licencias **no retribuidas a trabajadores con responsabilidades familiares**:

“En el sector estatal a solicitud del trabajador, el jefe de la entidad puede conceder licencias no retribuidas a trabajadores con responsabilidades familiares para su atención y cuidado”.

Como se observa, el carácter no retribuido de esas licencias no permite utilizar esos tiempos en términos de igualdad y de corresponsabilidad.

Como sucede en muchos de los países estudiados, el papel de la mujer como madre sesga también la regulación de la alternancia en los tiempos de trabajo y los tiempos del cuidado, a la vez que oculta del derecho a ser cuidados y el deber de cuidar de las personas adultas mayores y dependientes que asumen mayoritariamente las mujeres.

4.2.1. Las prestaciones por maternidad

Las disposiciones específicas sobre maternidad a las que alude el Código del Trabajo se concretan en el Decreto Ley 234 de 2003, “De la Maternidad de la Trabajadora” y su reglamento. A través de esta norma se configuran distintas licencias con distintos niveles de retribución con cargo a la Seguridad Social o sin retribución.

En primer lugar, se establece una **licencia retribuida por maternidad**, a cargo de la Seguridad Social, de 18 semanas, de la que es titular solo la madre. Seis (6) semanas se disfrutarán antes del parto y las 12 restantes con posterioridad al mismo. Es requisito para acceder a estas licencias haber desempeñado 75 días de servicios en los últimos 12 meses y la cuantía de la remuneración corresponde

al 100% del salario promedio semanal, también en lo últimos doce meses (art. 2 y 11).

A la licencia por maternidad puede seguirle un periodo de tiempo de licencia con una **“prestación social”**, cuya cuantía es del 60% de la base que sirvió para calcular la prestación por maternidad, cuya duración puede alcanzar hasta que el hijo o la hija cumplan un año de vida. En este caso la licencia pueden utilizarla, o bien la madre o bien el padre, en el modo que ambos acuerden (arts. 15 y 16). Se configuran aquí licencias parentales que, con reducción de remuneración permiten la entrada de los hombres en el cuidado y atención de los hijos y las hijas.

Concluido este periodo, en situaciones especiales, la madre o el padre podrán solicitar **una licencia no retribuida** de hasta tres meses, entendiéndose por situaciones especiales el no otorgamiento de un centro para el cuidado infantil o que el hijo o la hija se encuentren bajo tratamiento médico que requiera cuidados en el domicilio.

Por último, en los supuestos de nacimiento de hijo e hijas con discapacidad, el padre o la madre podrán acogerse a una licencia no retribuida a partir del primer año de vida del niño o niña y hasta que cumpla los tres años.

4.2.2. La entrada del padre en las licencias por nacimiento de hijos e hijas

En estos tres niveles de licencias los padres pueden participar de las mismas del siguiente modo:

- En las licencias retribuidas por maternidad, en el supuesto del fallecimiento de la madre durante su disfrute y por el tiempo que reste de la misma.
- En las licencias con prestación social, alternativamente a la madre cuando ambos así lo acuerden.
- En las licencias no retribuidas, alternativamente a la madre cuando ambos así lo acuerden.

En los supuestos de adopción, según lo dispuesto en el art.1 del Decreto Ley 234, éste es de aplicación a la madre y al padre adoptivos en todo lo que concierne a la protección de los hijos e hijas.



No se han encontrado estudios actualizados que reflejen el uso real y diferenciado de los hombres y de las mujeres del conjunto de permisos parentales con los que Cuba cuenta. No obstante, en otros países en los que también existen permisos parentales articulados en formas más o menos semejantes se ha podido concluir que su disfrute sigue recayendo mayoritariamente en las mujeres (Carrasquer, 2013), por lo que su diseño no acaba de impulsar suficientemente la corresponsabilidad entre ambos.

4.2.3. La entrada de otros familiares en las licencias por nacimiento de hijos e hijas

Los artículos 10, 14 y 17 del Decreto Ley 234 contemplan la posibilidad de que puedan ser titulares de las mismas licencias atribuidas al padre otros familiares:

*“El padre que por circunstancias plenamente justificadas no pueda asumir esta responsabilidad, puede delegar expresamente el disfrute de esta licencia y la prestación social **en la abuela, abuelo, hermana o hermano maternos o paternos u otro pariente que sea trabajador de los obligados a dar alimentos al menor de edad, hasta que el niño o niña arribe al primer año de vida**”.*

4.3. Los servicios para el cuidado en Cuba

Los programas para dar respuesta a la demanda de cuidados de la población dependiente cubana, tanto adulta como menor, surgen en la década de los setenta, vinculados a la prohibición del trabajo doméstico remunerado. Los servicios de cuidados a la familia abarcaban servicios de salud, instituciones educativas preescolares, casas de cuidado diurno para personas de la tercera edad y escuelas para menores con necesidades especiales, entre otros.

La corresponsabilidad de cuidados entre la familia, el Estado y la sociedad abarcaba otras medidas como el Programa de Atención Materno Infantil, que se puso en práctica en 1970 para ofrecer diversos servicios, mayoritariamente centrados en la salud de la embarazada, promoción de la lactancia materna y la prevención de enfermedades.

Respecto a la población menor, en 1961 se conformaron los Círculos Infantiles y las Aulas Pre-escolares, instituciones educativas dependientes del

Ministerio de Educación y dirigidas por la Federación de Mujeres Cubanas en las que se atiende a la población menor entre seis meses y seis años de madres trabajadoras. Ofreciendo, además del cuidado, actividades pedagógicas para el desarrollo infantil, estas instituciones están integradas en la Red Nacional de Círculos y priorizan a quienes tienen necesidades educativas especiales o sus progenitores no pueden hacerse cargo del cuidado y educación por haber perdido la patria potestad o por incapacidad física o mental. Para cubrir las diferentes situaciones que presenta la población menor, hay cuatro tipos de centros; círculos infantiles; círculos mixtos, donde se interna a menores cuyos progenitores no pueden responsabilizarse de su cuidado y educación; círculos infantiles especiales; y aulas de preescolar, para menores entre cinco y seis años.

A su vez, la Federación de Mujeres Cubanas desarrolla el Programa Educa a tu hijo, que forma parte del Sistema de Educación Preescolar y prepara a las madres y familiares de menores no escolarizados, en edades entre los dos y cinco años, para su incorporación a la vida escolar. Incentivando la participación en diversas actividades a las madres que se dedican al cuidado de sus hijos e hijas y no tienen un empleo remunerado, la organización apoya en las labores de educación y cuidado a través de trabajadoras sociales.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

5.1. Edad pensionable

Cuba mantiene edades pensionables diferenciadas: para las mujeres 60 años y 65 para los hombres. Para acceder a la llamada pensión “ordinaria” es preciso haber prestado no menos de 30 años de servicios. Al no existir medidas que compensen los tiempos destinados al cuidado restados a la vida laboral, jubilarse a edades más tempranas que los hombres es la única “ventaja” con que cuentan las mujeres.

5.2. Pensiones extraordinarias

Las pensiones extraordinarias son pensiones reducidas, a las que se puede acceder cuando los años de servicio prestados son al menos 20, sien-



do el requisito de edad idéntico al de las pensiones ordinarias (art. 23 Ley de Seguridad Social). No obstante, su cuantía es más baja, con lo que estas pensiones que favorecen a las mujeres por la menor densidad de sus tiempos de servicios, no dejan de situarlas en desventaja con los hombres.

5.3. Las pensiones de viudedad y el vínculo de la pareja

Las pensiones de viudedad se reconocen en dos modalidades, vitalicias y temporales. Ésta última contempla el supuesto de “viuda”, menor de 40 años de edad que no tiene la condición de trabajadora habitual, siendo apta para el trabajo y sin hijos que atender o padres que requieran su cuidado permanente. Para este supuesto, el derecho a la pensión se reduce hasta el término de dos años (art. 77 Ley de Seguridad Social).

El acceso a las pensiones vitalicias se establece en el art. 72 de la Ley, reconociendo a viudos y viudas el derecho, siempre que hubieran participado en el régimen económico del núcleo familiar del o de la causante o dependieran de éste, y “*siempre que el matrimonio tuviera no menos de un año de constituido o cualquier tiempo si existen hijos comunes o el fallecimiento del causante se origina por accidente común o de trabajo*”.

Por otra parte, la naturaleza del vínculo de la pareja en Cuba sí es un requisito para el acceso a las pensiones de viudedad. El artículo 72 de la Ley de Seguridad Social requiere, tanto a viudos como a viudas, el matrimonio “formalizado” o reconocido ju-

dicialmente. No obstante, el artículo 149 del Reglamento de la Ley de Seguridad Social permite suplir el requisito del vínculo, mediante prueba de testigos y otros instrumentos probatorios que acrediten en la tramitación del expediente la unión estable y singular del o de la causante y su pareja.

Con todo, el mismo precepto indica que “*Si, con posterioridad a la concesión de la pensión, se presenta solicitud por otra persona que prueba documentalmente la formalización del matrimonio con el causante, se extingue la pensión concedida y se valora la solicitud formulada, con el fin de que se conceda el derecho si el solicitante acredita que cumple los demás requisitos establecidos por la Ley de Seguridad Social.*”

Como se observa, aunque el Reglamento abre la posibilidad del reconocimiento de las uniones de hecho, el privilegio del vínculo matrimonial formalizado queda patente en este supuesto. El mismo carácter de vínculo privilegiado se muestra en el artículo 152 del Reglamento:

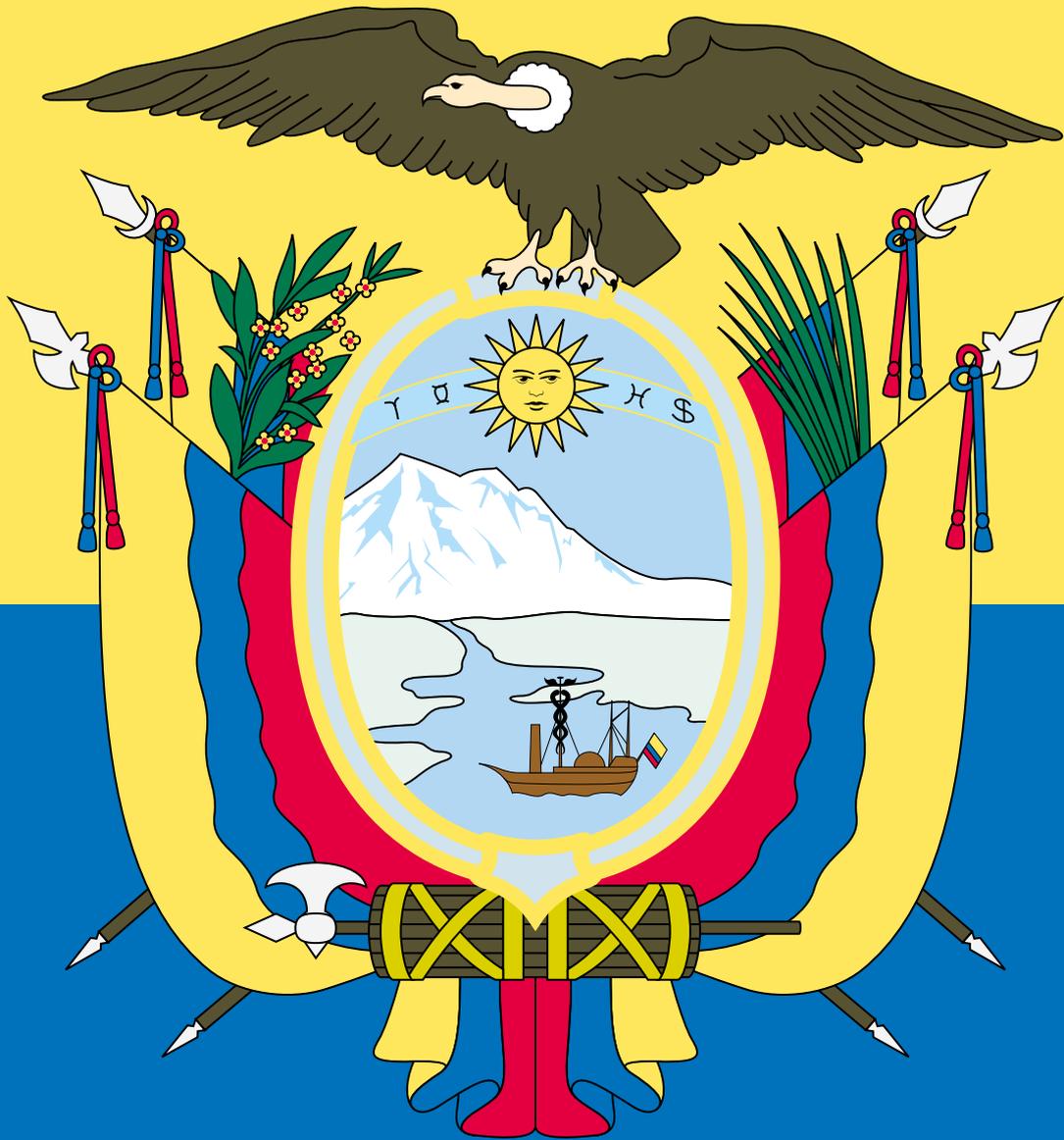
“*Si la pensión es solicitada por la viuda o el viudo de matrimonio formalizado se presume su dependencia o participación económica en el núcleo familiar del causante*”.

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado cubano.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-------------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1954 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1965 |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | 1954 (no está en vigor) |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | 2004 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | |





Ecuador

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico remunerado
- 3.3. Seguro Social Campesino
- 3.4. Aseguramiento del trabajo no remunerado

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en la Constitución
- 4.2. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo
 - 4.2.1. Las licencias cualificadas por paternidad
- 4.3. El diseño en las medidas de Seguridad Social
 - 4.3.1. Las prestaciones por maternidad
 - 4.3.2. El mantenimiento de la obligación de cotizar durante la licencia de maternidad

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La edad de jubilación
- 5.2. Jubilaciones por edad avanzada
- 5.3. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

Las medidas que buscan fomentar la autonomía económica, política y social de las mujeres cobran relevancia tras el proceso constituyente de 2008. Sin embargo, varias leyes se aprobaron con anterioridad a ese proceso, permitiendo introducir en la Constitución de 2008 derechos para las mujeres que anteriormente no estaban reflejados. La primera ley destacable es la **Ley Contra la Violencia a la Mujer y a la Familia, Nº 103**, del año 1995, tras la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer en 1994 que insta a los estados a adaptar su legislación en materia de violencia. En ella el concepto de violencia era restringido al maltrato físico, psicológico y sexual de un miembro de la familia sobre una mujer u otro integrante de la misma. Esta concepción de violencia, restringida a la familia tradicional, se amplió en 2004, mediante el **Reglamento de la Ley contra la Violencia a la Mujer y a la Familia**, Decreto Ejecutivo 1982, por el cual se considera violencia dicho maltrato si acontece en relaciones de noviazgo, esporádicas o de convivencia. De este modo se reconoció la existencia de la violencia en relaciones de corta duración o exparejas, en aquellas que no conviven o en las que no hay una relación sexual por medio, ampliando la protección de las víctimas a las diversas formas de convivencia y relación más allá de la tradicional pareja monógama que convive en un mismo hogar.

Por otra parte, en el año 2000 se aprobó la **Ley Orgánica Electoral y de las Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, Nº 2**, con la que el Estado se compromete a promover una representación paritaria de mujeres y hombres en los cargos públicos, partidos políticos y movimientos políticos. No se incorporan cuotas o acciones positivas respecto a la representación en dichos cargos, como ocurre en otros países, pero se destaca la necesidad de alternancia y de lograr la paridad de géneros en los cargos señalados.

Posteriormente se reconoció a las mujeres y menores como principales víctimas del tráfico de personas a través del Decreto Ejecutivo nº 1981 de 2004, tras la ratificación del **Protocolo contra Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire**, que

complementa la Convención de ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional, declarándose “*como Política Prioritaria del Estado el combate al plagio de personas, tráfico ilegal de migrantes, explotación sexual y laboral; y, otros modos de explotación y prostitución de mujeres, niños, niñas y adolescentes, pornografía infantil y corrupción de menores*” (art. 1). A tal efecto se conformó una comisión encargada del diseño de planes de acción y del reajuste de los reglamentos en concordancia con los mandatos internacionales.

Los cambios legislativos más relevantes para alcanzar la equidad y posibilitar una autonomía de las mujeres se produjeron a partir de 2008. En el Código Penal se incluyó la violencia sexual contra la mujer, reconociendo su existencia dentro del núcleo familiar (art. 158), y en la nueva **Constitución** se incorporaron tres aspectos vinculados con el mandato de transversalidad de género. En primer lugar, el Estado se compromete a incentivar la corresponsabilidad de cuidados en el seno familiar, a través de la maternidad y paternidad responsables, estableciendo la obligación de la madre y el padre en el cuidado y desarrollo de menores (art. 69.1), y en su redacción se refiere a jefas y jefes de familia (art. 69.4), las hijas e hijos (art. 64.6). En segundo lugar, el Estado se compromete con la igualdad y la transversalidad, al formular y ejecutar políticas para alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres, a través del mecanismo especializado de acuerdo con la ley, e incorporar el enfoque de género en planes y programas, y brindar asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público (art. 70). Y, por último, se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado en los hogares y se incluye el compromiso de medidas para conciliar la vida laboral y familiar, como servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y población adulta dependiente, junto con la promoción de la corresponsabilidad (art. 333).

A consecuencia de la misma y como medida de acción afirmativa la **Ley Orgánica electoral** y de organización políticas de la República del Ecuador, **Código de la Democracia**, de 9 de abril de 2009, dispone que en la proclamación de las autoridades cuando exista empate en el último escaño y entre los empatados haya una mujer, se le adjudique el escaño a ella. Promueve la representación paritaria de los cargos de nominación o designación de función pública, en sus instancias de dirección y decisión, así como en los partidos y movimientos políticos.



En referencia al objeto de este Estudio la Constitución añade el compromiso de crear un régimen especial de Seguridad Social para proteger a aquellas personas encargadas de las labores domésticas y de cuidado que no perciban remuneración por ello. En 2013, Ecuador ratificó el **Convenio 189 de la OIT**, equiparando los derechos para quienes realicen trabajo doméstico remunerado con los del resto de trabajadores y trabajadoras. Posteriormente, en 2015 se ampliaron los derechos para quienes realizan trabajo no remunerado en el hogar a través de **Ley Orgánica para la Justicia Laboral y el reconocimiento del trabajo del hogar no remunerado**. El reconocimiento normativo del trabajo doméstico remunerado y no remunerado y los derechos derivados de ello, permiten extender a más mujeres el acceso a los beneficios del trabajo formal, puesto que son las principales responsables del trabajo doméstico en todas sus formas. Son la muestra de una decidida política para el avance real y efectivo de la igualdad establecida en la nueva Constitución. La misma se refleja en el Plan Nacional para el Buen Vivir enfoca como uno de sus principales objetivos (dos) conseguir el reconocimiento igualitario de todos en su diversidad, con políticas orientadas a la consecución de tales fines. En este sentido, la política 2.1 de generar condiciones y capacidades para la inclusión económica dispone en su lineamiento estratégico h): *“Desarrollar e implementar procesos de capacitación, aprendizaje vocacional, formación profesional y de talento y demás instrumentos que promuevan habilidades productivas y capacidades para el trabajo, acordes a la ampliación, a la diversificación productiva de cada territorio y al modelo territorial nacional deseado, reconociendo la diversidad y complementariedad territorial, con pertinencia cultural y enfoques de género e intergeneracional”*.

1.2. Transversalidad institucional

El primer órgano nacional existente en Ecuador, vinculado con los derechos de las mujeres, fue la Oficina Nacional de la Mujer en 1980, que se ha ido transformando con el paso de los años y adquiriendo mayor representación hasta que se creó en 1997 el Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU). A través del Decreto Ejecutivo No. 1733, de 2009, se sustituye por la **Comisión de Transición para la Definición de la Institucionalidad Pública que garantice la Igualdad entre Mujeres y Hombres**. Esta

Comisión se encargó de diseñar la estructura institucional necesaria para promover la igualdad entre mujeres y hombres. Su resultado fue la creación del **Consejo Nacional para la Igualdad de Género**, actual responsable del diseño institucional para la igualdad como Mecanismo para el Adelanto de las Mujeres.

Desde entonces el Consejo Nacional para la Igualdad de Género ha avanzado en la transversalidad de la siguiente forma:

- La **Dirección de Género** especializada en erradicar la violencia intrafamiliar y de género del Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos.
- La **Dirección Nacional de Derechos Humanos, Género e Inclusión** encargada de introducir la perspectiva de la equidad y la no discriminación dentro de las políticas de salud del Ministerio de Salud
- La **Dirección Nacional de Género**, DINAGE, dependiente del Ministerio de Interior.

Estas Direcciones especializadas muestran los avances en la institucionalización de la perspectiva de género en el país desde 2009, sin embargo, este impulso no ha sido institucionalizado en el Ministerio del Trabajo y tampoco en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Por ejemplo, el Plan Nacional de Capacitación 2015-2017 plantea la no discriminación a partir del enfoque de derechos en: interculturalidad, intergeneracionalidad, discapacidad, movilidad humana y género; pero el Ministerio de Trabajo no cuenta con espacios institucionalizados específicos para llevarla a cabo, asegurando una apropiación de los principios en su quehacer⁸⁶, un aspecto que tampoco hemos podido encontrar reflejado en el organigrama o programas del IESS al cierre del Informe.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El sistema de Seguridad Social ecuatoriano actual tiene su origen en la **Ley Nº 2001-55**, mediante la que se pretendía establecer un sistema multipilar,

⁸⁶ En Internet: <http://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2016/10/Plan-Nacional-de-Capacitacio%CC%81n-6.pdf>



añadiendo al Seguro General Obligatorio un componente, también obligatorio, de capitalización individual. A los pocos meses de su entrada en vigor, mediante una sentencia del Tribunal Constitucional (Diario Oficial de 16 de febrero de 2005) se declaró la inconstitucionalidad de dicho componente (Moraless Tovar, 2014), por lo que en la actualidad mantiene su vigencia exclusivamente sobre, el **Seguro General Obligatorio**, con un esquema de reparto y de prestaciones definidas, administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).

Por su parte, la Constitución de 2009 ha reforzado las características del sistema de Seguridad Social, estableciendo su **carácter público y universal** (art. 367 CE), basado en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, para la atención de las necesidades individuales y colectivas (art. 34 CE).

Asimismo, la Constitución ha consolidado el modelo resultante tras la sentencia del Tribunal Constitucional, basado en un único pilar, por el que la protección de las contingencias se hará efectiva a través del Seguro Universal Obligatorio y de sus regímenes especiales (art. 367 CE).

Por otra parte, ha consagrado la extensión de la cobertura de una manera amplia, incluyendo a colectivos tradicionalmente desprotegidos:

“El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo” (art. 34, pfo. 2ª CE).

Este mandato constitucional, posteriormente se ha visto correspondido con la entrada en vigor de varias leyes de desarrollo que han consolidado la extensión de la cobertura, a través de regímenes especiales como el Seguro Social Campesino, el Régimen Especial de Trabajadores de la Construcción o, a través de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo del Hogar no Remunerado, ésta última, de contenido innovador en relación con otros intentos regulatorios existentes.

El Seguro General Obligatorio protege a trabajadores y trabajadoras autónomos y depen-

dientes, rurales y urbanos frente a la enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, discapacidad, cesantía, pensiones de invalidez, vejez y muerte y, desde 2016, también desempleo. Dicha protección se articula a través del Seguro General de Salud, el Seguro General de Riesgos del Trabajo y el Seguro Obligatorio de Vejez, Invalidez y Muerte.

Junto al nivel contributivo que constituye el Seguro General Obligatorio y los regímenes especiales, Ecuador mantiene un nivel no contributivo a través del **Bono de Desarrollo Humano**. Mediante este bono se otorgan pensiones asistenciales, constituidas por transferencias no condicionadas de rentas que se gestionan y administran a través del Ministerio de Inclusión Social. Su Régimen jurídico se estableció mediante Decreto Ejecutivo, nº 1395, de enero de 2013.

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

Ecuador mantiene dos niveles de aseguramiento para el trabajo independiente, uno obligatorio y otro voluntario.

El aseguramiento obligatorio se establece en el art. 2 de la Ley de Seguridad Social e incluye:

- *“El trabajador en relación de dependencia;*
- *El trabajador autónomo;*
- *El profesional en libre ejercicio;*
- *El administrador o patrono de un negocio;*
- *El dueño de una empresa unipersonal;*
- *El menor trabajador independiente; y,*
- *Los demás asegurados obligados al régimen del Seguro General Obligatorio en virtud de leyes decretos especiales”.*

Entre éstos últimos y desde 2015 también se encuentran las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar.



Por otra parte, mantiene un aseguramiento voluntario para quienes no se encuentren en los supuestos anteriores y para personas de nacionalidad ecuatoriana domiciliadas en el exterior. Su régimen está establecido en la Resolución CD, nº 467, por el que se aprueba el Reglamento de Afiliación al Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social de las personas sin relación de dependencia o independientes y ecuatorianos domiciliados en el exterior.

3.2. Trabajo doméstico remunerado

Ecuador forma parte del grupo de países que han abordado la formalización del trabajo doméstico desde una perspectiva multidimensional (Chamorro y Arteta, 2016).

En primer lugar, mediante una reforma del Código de Trabajo, llevada a cabo en 2012 se estableció la equiparación plena de estas actividades con el resto de actividades dependientes, con algunas notas diferenciadoras, como un menor periodo de prueba (15 días) y una referencia al trabajo en sábados y domingos, cuyos descansos se pueden desplazar a otros días de la semana (art. 268 CT). Dicha equiparación trae como consecuencia el acceso a la cobertura de la Seguridad Social, con carácter obligatorio, contemplándose también la cotización a tiempo parcial.

Posteriormente, en 2013 la Asamblea legislativa ratificó el Convenio 189 de la OIT.

Para la garantía general del acceso a los derechos de la Seguridad Social, en la reforma del Código Penal de 2014, se introdujo un **delito de contravención contra el Derecho del Trabajo** por el que el empleador o la empleadora que no afilie a sus trabajadores al seguro social obligatorio podrá ser sancionado con pena privativa de libertad de entre tres a siete días. No obstante, dichas penas sólo se impondrán cuando la persona obligada *"... no abone el valor respectivo, dentro del término de cuarenta y ocho horas después de haber sido notificada la sentencia condenatoria"* (art. 244 CP).

Por otra parte, se ha venido fortaleciendo el tejido asociativo de las trabajadoras del servicio doméstico, registrándose recientemente en el Ministerio de Trabajo un Sindicato de Trabajadoras Remuneradas del Hogar que constituye un requisito previo para la articulación de una negociación colectiva para la mejora de sus condiciones de trabajo y de protección social.

Con todo y pese a que estos cambios normativos parecen haber incrementado notablemente la afiliación, todavía se estima que hay un gran número de mujeres fuera de la protección del sistema de Seguridad Social, por lo que, a las medidas legales en los órdenes laboral y penal, Ecuador ha añadido otro tipo de medidas, mediante la campaña-programa **Trabajo Doméstico Digno en Ecuador**. Con esta campaña, a la divulgación de los derechos de las mujeres que trabajan en este sector, se ha acompañado una acción inspectora intensificada que, según la información del Ministerio de Trabajo ecuatoriano, se ha doblado entre los años 2010 y 2014.

3.3. Seguro Social Campesino

Se crea por mandato constitucional y se puede acceder al mismo mediante afiliaciones individuales o colectivas, a través de organizaciones campesinas, mediante convenios articulados a estos efectos. Es administrado por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS.

Son sujetos protegidos:

"Para los efectos del Seguro Social Campesino, es campesino el trabajador que se dedica a la pesca artesanal y el habitante rural que labora "habitualmente" en el campo por cuenta propia o de la comunidad a la que pertenece, no recibe remuneraciones de un empleador público o privado y tampoco contrata a personas extrañas a la comunidad o a terceros para que realicen actividades económicas bajo su dependencia" (art. 9 final Ley de Seguridad Social).

En cuanto a la cotización, se trata de un régimen altamente subsidiado, aunque requiere el aporte diferenciado de las familias protegidas por el Seguro Social Campesino, correspondiente al 2 por ciento y al 3 por ciento de la fracción del salario mínimo de aportación de los afiliados en relación de dependencia.

Otorga prestaciones de Salud (promoción, prevención, saneamiento ambiental y desarrollo comunitario); atención odontológica preventiva y de recuperación; y atención durante el embarazo, parto y puerperio para toda la familia. El jefe de familia estará protegido contra las contingencias de vejez, muerte, e invalidez que incluye discapacidad y los subsidios de maternidad se otorgan si se trata de afiliada Jefa de hogar (art. 10, LSS).



3.4. Aseguramiento del trabajo no remunerado

La Constitución ecuatoriana en el párrafo final de su artículo 333 establece el siguiente mandato:

“La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley”.

En su desarrollo, en abril de 2015 se aprobó la **Ley Orgánica para la Justicia Laboral y el reconocimiento del Trabajo en el Hogar** y pocos meses después se dictó su **Reglamento**, mediante la Resolución CD, n° 492 del IESS. Ha entrado en vigor en 2016 y modifica diversos artículos de la Ley de Seguridad Social (2001) regulando su ámbito de aplicación, la definición de las personas protegidas, la afiliación, cotización y el derecho a prestaciones. Se trata, en definitiva, de un régimen especial de la Seguridad Social ecuatoriana, dentro del nivel contributivo del sistema.

En la elaboración de la Ley ha participado la OIT, a través de la aportación de su metodología y el asesoramiento del que se da cuenta en el Estudio para su justificación financiera y actuarial. En este sentido se afirma la sostenibilidad del nuevo régimen en un medio plazo de cuarenta años (Maldonado y Vallejo, 2015).

Son **sujetos protegidos** las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar, de manera exclusiva, sin percibir remuneración o compensación económica alguna y, no desarrollan ninguna de las actividades que den lugar a aseguramiento o reciban prestaciones del sistema con la excepción del Bono de Desarrollo Humano (art.9).

La **cobertura** alcanza a prestaciones de vejez, muerte e invalidez que produzca incapacidad permanente total y absoluta y se podrá aportar de forma voluntaria para la cobertura de la contingencia de cesantía (art.10).

La **cotización** se calcula sobre los ingresos totales de la unidad familiar a los que se aplica un porcentaje del 13,25%. Sin embargo, esos porcentajes se aplican de manera escalonada y progresiva y se subsidia por el Estado de acuerdo a cuatro niveles socioeconómicos. El Reglamento de la Ley establece una tabla de cuatro escalas de aplicación progresiva que permiten que, a menores ingresos,

mayor será el porcentaje aportado por el Estado, mientras que en la escala de mayores ingresos no habrá aportación estatal. De igual modo, la tasa de reemplazo es también de carácter progresivo, fortaleciéndose así el carácter de solidaridad de su sistema de financiación que se nutre de aportaciones estatales y de contribuciones de las personas que han ingresado en el régimen, bajo el mismo sistema de reparto y prestación definida del Seguro General Obligatorio.

El carácter obligatorio de este régimen se puede deducir de su inclusión en el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social, no obstante, el ingreso y la salida del sistema aparece condicionado en el Reglamento de la Ley a las aportaciones mensuales de las personas protegidas, de modo que esa obligatoriedad se acaba configurando finalmente de una manera muy flexible.

Para terminar, hay que subrayar la formulación neutra que presenta tanto la Ley como su Reglamento. Es evidente que se trata de un régimen al que mayoritariamente se acogerán las mujeres, sin embargo, al formularlo en términos neutros al género se manda el mensaje a la sociedad de que el trabajo reproductivo y la obligación de cuidar no están atribuidos institucionalmente a las mujeres, sino que forman parte de la obligación compartida de mujeres y hombres de cuidar a las personas a su cargo en el seno de las familias y del derecho de éstas a ser cuidadas.

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

4.1. El diseño de las medidas en la Constitución

Sin lugar a dudas, el aspecto más innovador de todo el sistema de Seguridad Social ecuatoriano proviene del diseño de su propia Constitución, en cuanto al reconocimiento del valor del trabajo reproductivo y de cuidado humano que lleva a cabo en su artículo 333:

“Art. 333 CE. - Se reconoce como labor productiva el trabajo no remunerado de auto sustento y cuidado humano que se realiza en los hogares. El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del



*cuidado humano, que facilite servicios, infraestructura y horarios de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares. **La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley**".*

El precepto, además de formular un mandato neutro y bien construido para la redistribución de las cargas del trabajo reproductivo, establece todo un programa para la corresponsabilidad de los poderes públicos en los cuidados y en el seno de las parejas, que solo omite el cuidado de las personas adultas mayores.

Con meridiana claridad la Constitución impone al Estado la tarea de *impulsar la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares*, por consiguiente, este mandato va a ser posteriormente recepcionado en el Código de Trabajo y en las leyes de desarrollo. Sin embargo, la recepción en el Código del Trabajo, como veremos, presenta desiguales intensidades de protección en el diseño de las medidas para la conciliación entre los tiempos del trabajo y los tiempos para el cuidado humano. Por último, la recepción del mandato constitucional en la Seguridad Social presenta una menor acogida.

4.2. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo

El Código de Trabajo, en su artículo 152, ante el nacimiento de un hijo o de una hija establece una licencia remunerada de maternidad para la madre y una licencia remunerada de paternidad para el padre. Su duración es diferente, 12 semanas para la madre y de 10 a 25 días para el padre, en función de distintas circunstancias. Sin embargo, la mayor diferenciación radica en que mientras que la remuneración durante el permiso de maternidad corresponde al IESS mediante el acceso a un subsidio para la madre, en el caso del padre la remuneración no resulta correspondida con subsidios a cargo del IESS, por lo que habrá que entender que la remunera-

ción resulta a cargo de las empresas, lo que de entrada puede cuestionar su efectividad.

Recientemente, mediante la **Ley Orgánica para la Promoción del Trabajo Juvenil, regulación excepcional de la Jornada de Trabajo, Cesantía y Seguro de Desempleo, de 22 de marzo de 2016**, se ha reformado el Código de Trabajo nuevamente, incorporando a su artículo 152 una nueva licencia, en este caso sin retribución, que, sumadas a las anteriores, cubre los cuidados del hijo o hija nacidos o adoptados durante su primer año de vida:

"Art. 5.- A continuación del artículo 152, añádase el siguiente artículo innumerado:

Artículo ... Licencia o permiso sin remuneración para el cuidado de los hijos. *El trabajador o trabajadora, concluida la licencia o permiso por maternidad o paternidad, tendrán derecho a una licencia opcional y voluntaria sin remuneración, hasta por nueve (9) meses adicionales, para atender al cuidado de los hijos, dentro de los primeros doce meses de vida del niño o niña.*

Esta licencia aplicará también para el caso de padres o madres adoptivos.

El período en que los trabajadores hagan uso de la licencia o permiso, conforme a lo establecido en el presente artículo, será computable a efectos de antigüedad.

Terminado el período de licencia o permiso de paternidad o maternidad respectivamente, el padre o la madre podrán solicitar dentro de los 3 días posteriores a la terminación de la licencia o permiso de paternidad o maternidad los fondos de cesantía que tuvieran acumulados, los mismos que serán entregados el día sesenta y uno (61) contados a partir de la presentación de la solicitud; y para tal efecto estos valores no se considerarán para otras prestaciones de la seguridad social.

Durante el período de licencia o permiso sin remuneración se garantizarán las prestaciones de salud por parte de la seguridad social, las cuales deberán ser reembolsadas por parte del Ministerio de Salud Pública.

Los contratos eventuales que se celebraren con un nuevo trabajador, para reemplazar en el puesto de trabajo al trabajador en uso de la



licencia o permiso previstos en este artículo, terminarán a la fecha en que dicha licencia o permiso expire y estarán exentos del pago del 35% previsto en el segundo inciso del artículo 17 del Código del Trabajo, en estos casos su plazo podrá extenderse hasta que dure la licencia.

Si luego del uso de la licencia sin remuneración a la que se acoja el padre o la madre fuesen despedidos por este hecho, se considerará despido ineficaz”.

Además de las licencias por maternidad y paternidad, el Código de Trabajo incluye otras medidas sobre supuestos de incapacidad para las madres vinculados con el embarazo y parto (art. 154 CT) y sobre obligaciones de las empresas en materia de establecimiento de guarderías infantiles y lactancia (art. 155).

4.2.1. Las licencias cualificadas por paternidad

Puesto que la remuneración de los permisos de paternidad no está sustentada por el derecho a los correspondientes subsidios del IESS, su ámbito regulatorio es el Código del Trabajo, concretamente, su artículo 152. Lo mismo sucede con las licencias por adopción o para el cuidado de hijos e hijas hospitalizados o con enfermedades degenerativas graves, diseñadas tanto para el padre como para la madre.

Muy novedosas resultan las licencias por paternidad, de utilización exclusiva para los hombres, que quedan establecidas en el artículo 152 del Código del Trabajo. Se trata de licencias de diferentes duraciones, en relación a las distintas situaciones cualificadas en la norma que justifican tiempos diferentes de atención al cuidado de la madre y/o de los hijos e hijas nacidos. Las licencias remuneradas son las siguientes:

1. Licencia paterna general (por parto normal): 10 días.
2. Licencia paterna por nacimiento con cesárea de la madre: 15 días.
3. Licencia paterna por nacimientos múltiples: 15 días.
4. Licencia paterna por nacimiento prematuro o en condiciones de cuidado especial: 18 días.
5. Licencia paterna por nacimiento de hijos o hijas con enfermedad degenerativa, terminal o irreversible: 25 días.
6. Fallecimiento de la madre: por el tiempo que dura su licencia o el que le restara de disfrutar.
7. Licencia por adopción (para el padre y para la madre): 15 días desde la fecha de entrega legal del hijo o hija.
8. Licencia para la atención de hijos o hijas hospitalizados o con patologías degenerativas (para el padre y para la madre): 25 días que pueden utilizar de manera conjunta o alternada.

Este conjunto de licencias que también se otorgan en el empleo público son novedosas en tanto que su duración tiene que ver con las distintas necesidades de cuidados que presentan las distintas situaciones cualificadas. Es especialmente novedosa la ampliación de la licencia general en los supuestos de partos por cesárea, en cuyo caso son las mujeres quienes también requieren cuidados postoperatorios. En definitiva, el diseño de las licencias, cualificadas y con duraciones diferenciadas, es sensible a los derechos de los hijos e hijas a ser cuidados y de las madres cuando también lo requieren, así como a la obligación del padre de satisfacerlos, constituyen una auténtica novedad, frente a las medidas generalizadas en otros países que han incluido licencias de paternidad que únicamente contemplan en su diseño una única duración.

Finalmente, sigue llamando la atención en un ordenamiento que ha depurado tanto los esquemas de equidad en el reparto equitativo de la carga del trabajo reproductivo el hecho de que, en el Código de Trabajo, todas estas medidas aparezcan bajo la rúbrica “del Trabajo de Mujeres y de Menores”, siguiendo una vieja fórmula de equiparación protectora ya desterrada.

Llama también la atención la ausencia de licencias para el cuidado de las personas mayores adultas y dependientes, lo que evidencia que pese a todo, el papel de las mujeres como madres, la maternidad y ahora también, la paternidad, siguen prevaleciendo sobre otras obligaciones de cuidar y los derechos a ser cuidados de mayores y dependientes que siguen permaneciendo invisibles.



4.3. El diseño en las medidas de Seguridad Social

Cuando acudimos al sistema de Seguridad Social podemos observar cómo ni los diseños constitucionales, ni sus avances en el Código de Trabajo se han terminado de transversalizar a la Ley de Seguridad Social.

4.3.1. Las prestaciones por maternidad

Efectivamente, la Ley de Seguridad Social, en sus artículos 105 a 107, sólo recoge prestaciones de subsidios en los casos de **maternidad**. Así, el artículo 105. b, reconoce el derecho a *“Un subsidio monetario, durante el período de descanso por maternidad, en el caso de la mujer trabajadora”*. Y establece como requisito para el acceso al derecho, *“Doce (12) imposiciones mensuales ininterrumpidas, anteriores al parto, para contingencia de maternidad”* (art. 107).

4.3.2. El mantenimiento de la obligación de cotizar durante la licencia de maternidad

Con el fin de que el tiempo de la licencia por maternidad no impacte negativamente en la densidad de las cotizaciones de las mujeres a efectos de sus posteriores pensiones, el art. 187 de la Ley de Seguridad Social los establece como periodos de inactividad compensada:

“A los efectos de esta Ley se consideran períodos de inactividad compensada aquellos en los cuales el afiliado haya percibido subsidios por enfermedad, maternidad, o el transitorio por incapacidad parcial, que constituyen remuneración imponible y se registran como tiempo trabajado para el cálculo de los tiempos de aportación”.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

El sistema de Seguridad Social ecuatoriano no contempla grandes medidas con impacto de género en las pensiones del Régimen General de su sistema. Sin embargo, sí son muy relevantes las medidas que afectan a las pensiones previstas en la Ley para la Justicia Laboral y el Reconocimiento del Trabajo del Hogar, de la que se ha dejado cons-

tancia en apartados anteriores y que constituye, sin duda, la gran opción política de Seguridad Social con un amplio impacto de género. En este sentido se puede valorar la apuesta hacia el grupo de mujeres más desfavorecido que no es otro que el de las que se dedican a trabajo del hogar no remunerado que mediante esta ley se incorporan al sistema a través de un régimen contributivo.

5.1. La edad de jubilación

No hay diferencias entre mujeres y hombres. El artículo 185 de Ley de Seguridad Social establece que:

“Se acreditará derecho vitalicio a jubilación ordinaria de vejez cuando el afiliado haya cumplido sesenta (60) años de edad y un mínimo de trescientos sesenta (360) imposiciones mensuales o un mínimo de cuatrocientos ochenta (480) imposiciones mensuales sin límite de edad”.

5.2. Jubilaciones por edad avanzada

Se traen a colación en la medida en que pueden favorecer a las mujeres facilitando el acceso a las pensiones en la medida en que cuentan con niveles de cotización de menor densidad que los hombres.

Las jubilaciones por edad avanzada son jubilaciones reducidas, para quienes, en las edades que establece la Ley de Seguridad Social en su artículo 188 no han alcanzado los niveles de cotización ordinarios, establecidos en el artículo 185, la cuantía final de estas pensiones, también más reducidas, se modera a través de la garantía de las pensiones mínimas:

“Jubilación por edad avanzada. - Se podrá acreditar derecho a jubilación por edad avanzada cuando el asegurado:

- a. Hubiere cumplido setenta (70) años de edad, siempre que registre un mínimo de ciento veinte (120) imposiciones mensuales, aún cuando se encontrare en actividad a la fecha de aprobación de su solicitud de jubilación;*
- b. o, b. Hubiere cumplido sesenta y cinco (65) años de edad, siempre que registre un mínimo de ciento ochenta (180) imposiciones mensuales, y demuestre ante el IESS que ha*



permanecido cesante durante ciento veinte (120) días consecutivos, por lo menos, a la fecha de presentación de la solicitud de jubilación” (art. 188 LSS).

5.3. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

El tratamiento de todas estas cuestiones en la Ley de Seguridad Social de Ecuador tampoco presenta propuestas muy novedosas. En primer lugar, acusa una diferencia de trato en relación con el carácter del vínculo que une a la pareja para el acceso al derecho de una pensión de viudedad. El artículo 194 de la Ley establece un privilegio del vínculo matrimonial respecto de las uniones de hecho, en el sentido de que sólo a éstas últimas se les exige que el o la causante esté libre de vínculo matrimonial, así como acreditar una convivencia de más de dos años o la existencia de hijos o hijas comunes:

“Acreditará derecho a pensión de viudez:

- a. La cónyuge del asegurado o jubilado fallecido;*
- b. El cónyuge de la asegurada o jubilada fallecida; y,*
- c. La persona que sin hallarse actualmente casada hubiere convivido en unión libre, monogámica y bajo el mismo techo, con el causan-*

te, libre también de vínculo matrimonial, por más de dos (2) años inmediatamente anteriores a la muerte de éste. Si no hubiere los dos (2) años de vida marital al menos, bastará la existencia de hijo o hijos comunes.

No tendrá derecho a pensión de viudez el cónyuge del beneficiario de jubilación de vejez por edad avanzada, si la muerte de éste acaeciere antes de cumplirse un (1) año de la celebración del enlace” (art. 194 LSS).

Por último, en cuanto a la concurrencia de posibles beneficiarios o beneficiarias a la pensión, se formula un régimen muy restrictivo en el artículo 194 LSS establece:

“No habrá derecho a pensión de viudez si más de una persona acredita ante el IESS su condición de conviviente del causante.

Perderá el derecho a pensión de viudez quien contrajera segundas nupcias o entrare en nueva unión libre.”

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Unos de los convenios relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado ecuatoriano.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|------------------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1957 |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | 1974 |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | 1962 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1962 |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | 2013 |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | 2013 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |





El Salvador

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico remunerado

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo
- 4.3. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La edad de jubilación
- 5.2. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

En 1996, tras la Convención de Belém do Pará de 1994, el Estado salvadoreño aprobó la **Ley contra la Violencia Intrafamiliar** mediante el Decreto N° 902, definiendo cuatro tipos de violencia, física, psicológica, sexual y patrimonial, y estableciendo un marco normativo para proteger a las víctimas de estas violencias dentro del seno de la familia tradicional. Al no priorizar a las mujeres como principales víctimas, consideraba a todos los miembros de la familia potenciales receptores de ellas, por ello, en el año 2010 se aprobó la **Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres**, Decreto N° 520. Con ella se amplían las situaciones consideradas violencia, como el acoso laboral, la publicidad sexista o el delito de feminicidio, estableciendo medidas para modificar aquellas conductas que las perpetúan. Igualmente, reconoce la existencia de violencias sobre la mujer en diferentes relaciones, más allá de las familiares. Esta ley de 2010 trajo consigo el mandato de conformar políticas nacionales que posibiliten el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, para lo cual deben protegerse sus derechos laborales y crear programas de formación y capacitación para facilitar a las víctimas la inserción al mercado laboral y su autonomía económica. Junto a ello insta al Ministerio de Obras Públicas, a través del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, del Fondo Social para la Vivienda (FSV), y del Fondo Nacional de Vivienda Popular (FONAVIPO) a elaborar una política progresiva de acceso a la vivienda para las mujeres víctimas y entran a formar parte de los colectivos prioritarios para acceder a ayudas sociales, subsidios, viviendas protegidas o habitaciones tuteladas.

Respecto al Código Penal, sus modificaciones a partir de 2003 reconocieron delitos como la agresión sexual, el acoso sexual y la violación, entre otros, delitos que se concretaron sin especificar el género de la víctima, pero si la edad y las capacidades intelectuales, además de reconocer la existencia de los mismos dentro de las relaciones familiares.

La transversalización de la perspectiva de género tomó mayor relevancia a partir de 2011 con la **Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres**, Decreto N°.

645, donde se establecen las líneas que deben seguir las políticas públicas. No presenta modificaciones directas a la legislación vigente, pero sí recomendaciones para alcanzar la igualdad en todas las esferas vitales individuales y colectivas, como la necesidad de modificar la socialización diferenciada y eliminar los obstáculos para el libre desarrollo de los derechos. El empleo es uno de los campos destacados donde se busca la igualdad a través del reconocimiento de derecho laborales, del trabajo doméstico y del trabajo de cuidado no remunerado, sin embargo, la mención a estas políticas no se ha visto refrendada por leyes posteriores que hayan implicado cambios sustantivos.

Por otro lado, en febrero de 2013 se aprobó la Ley de Partidos Políticos que establece el mandato de integrar en sus planillas para las elecciones al menos un treinta por ciento de mujeres. Se considera una acción positiva de carácter temporal, con vigencia para las próximas cinco elecciones a la Asamblea Legislativa, y cuatro elecciones al Parlamento centroamericano (art. 37).

La última ley aprobada que busca hacer frente a las violencias que sufren mayoritariamente las mujeres es la **Ley Especial contra la Trata de Personas**, Decreto N° 824, de 2014. Considerando a las mujeres y menores como las víctimas más comunes del tráfico y explotación de personas, se establece un protocolo de actuación y de restauración de derechos a las víctimas, entre los que se incluye la reintegración al trabajo y a la educación formal.

1.2. Transversalidad institucional

El desarrollo de las políticas de igualdad posibilitó la emergencia de espacios propios dentro de las instituciones estatales de El Salvador. Con este fin se crearon la **Unidad para la Equidad entre los géneros y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer**. La Unidad para la Equidad entre los Géneros, depende de la Dirección Ejecutiva del Viceministerio de Trabajo y Previsión Social, es un órgano que interviene en las políticas y medidas relacionadas con el mercado laboral para equiparar la situación de mujeres y hombres.

Por su parte, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer fue creado en 1996 (Mecanismo para el Adelanto de la Mujer) y su función es desarrollar planes y políticas, así como modificaciones a los reglamentos, siguiendo los tratados y



convenciones ratificados por el Estado en relación a la autonomía de las mujeres y su derecho a una vida libre de violencia. El Instituto está presidido por la Secretaría de Inclusión Social e integrado por los titulares de diferentes Ministerios, incluidos el de Trabajo y Previsión Social y el de Salud Pública y Asistencia Social. Además, la representante titular de El Salvador ante la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) y dos representantes de Organizaciones No Gubernamentales de Mujeres integran la Junta Directiva.

Dentro de su organización interna destaca la Rectoría de políticas, subdividida en diversas temáticas:

- Políticas sociales: educación y salud.
- Gobernabilidad: violencia y participación política.
- Políticas económicas y laborales: desarrollo productivo y trabajo y conciliación.
- Territorialización: políticas locales.
- Ciudadanía: consejos consultivos y auditoría social y fortalecimiento organizativo de las mujeres.

La relevancia que cobra la perspectiva de género gracias al Instituto posibilitó implementar el **Sello de Igualdad de Género** del PNUD en 2013. Esta iniciativa busca premiar a las empresas que modifiquen su funcionamiento interno para mitigar las desigualdades que sufren las mujeres en el mercado laboral, como salarios más bajos, acoso laboral u otras violencias. Destacando la importancia de la conciliación laboral y familiar, este programa busca incluir la perspectiva de género dentro de las organizaciones empresariales para modificar la situación de las mujeres en el mercado laboral.

Este tipo de programas y el trabajo realizado por el Instituto posibilitan la inclusión de la perspectiva de género en las instituciones públicas y privadas, modificando la situación de las mujeres; es por ello que resulta fundamental que estas unidades asesoras tengan incidencia en todas las estructuras estatales, interrelacionándose entre ellas. En particular con la Unidad para la Equidad entre los Géneros, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, lo permite incidir en la situación de las mujeres frente al mercado laboral.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El sistema de Seguridad Social Salvadoreño presenta dos niveles, uno contributivo y otro asistencial o no contributivo.

El nivel contributivo tiene dos componentes:

— **Sistema de Salud** que, para trabajadores y trabajadoras, dependientes e independientes se gestiona a través del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS) y cubre prestaciones de enfermedad, accidente común, accidente de trabajo, enfermedad profesional y, maternidad.

— **Sistema de Pensiones.** Establecido mediante la **Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones** en 1996 (**SAP**), basado en la capitalización individual plena y de gestión privada mediante AFP, muy semejante al que fue implantado en Chile en su primera reforma estructural.

El anterior sistema público de pensiones, gestionado por el ISSS (Instituto Salvadoreño de Seguridad Social) y por el INPEP (Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos) se cerró a nuevas afiliaciones, pero se mantuvo para gestionar las pensiones existentes y para trabajadores y trabajadoras activos que así lo decidieran en un primer momento, si bien, con opciones de cambio muy restringidas según la edad. De este modo se repartió la afiliación a uno u otro sistema en los primeros momentos de la entrada en vigor de la Ley y en adelante, todas las personas que accedieron al sistema de pensiones lo hicieron al SAP. Se mantuvo, por consiguiente, un sistema público de pensiones (SPP), si bien con carácter residual, pero con un coste financiero de transición considerable, habida cuenta de que el ISSS agotó sus reservas en el año 2006 (Henríquez, 2011).

La ley del Sistema de Ahorro de Pensiones SAP ha sido reformada en tres ocasiones. Primero en 2005 para incrementar las edades de jubilación a 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. En segundo lugar, en 2006, para crear un Fideicomiso de Obligaciones Previsionales, a través de los Fondos de las AFP que permitiera recabar recursos para el pago de los costes de transición que significan el reconocimiento de cotizaciones previas en el ISSS a través de Certificados de Traspaso (Decreto Legislativo nº 98). Y, en tercer lugar, en septiembre de 2016, para reformar la Ley que creó el Fideicomiso (Decreto Legislativo nº 497).



En este contexto, en febrero de 2016, el Gobierno presentó a la Asamblea Legislativa un **Proyecto de Ley para la Reforma del Sistema de Pensiones**, en el que propone un sistema mixto multipilar, con dos componentes obligatorios, uno público y otro privado, un tercero voluntario y un cuarto no contributivo.

Las expectativas con las que se aprobó la Ley SAP no se han cumplido y los costes del sistema siguen siendo una amenaza para su sostenibilidad, además del fracaso en la extensión de la cobertura. Por otra parte, señala Mesa Lago (2011), no solo la cobertura es baja sino, además, extremadamente desigual y los grupos más pobres, peor educados, rurales y que trabajan en la agricultura y microempresas están virtualmente excluidos.

En materia de pensiones, en 2009 se extendió la cobertura a través de pensiones no contributivas, “Pensión Básica Universal”, para mayores de setenta años en situación de extrema pobreza, focalizada en distintos territorios. Sin embargo, sólo atiende al 6.6% de la población de 65 años y más; además, su financiamiento proviene de la cooperación externa, por lo que no es sostenible en el mediano y largo plazo (Pérez Trejo, 2015).

En definitiva, El Salvador se encuentra en un proceso de reforma de su sistema de pensiones, uno de cuyos retos principales, además de su sostenibilidad es la extensión de su cobertura.

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

En general, las medidas para la extensión de la cobertura no han experimentado un mayor alcance, a pesar de que la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres (Decreto legislativo nº 645-2011) estableció un amplio programa de políticas y medidas para fortalecer la inclusión de las mujeres, especialmente las situadas en las zonas rurales, en el empleo informal y en el trabajo doméstico remunerado.

Concretamente, La Ley de igualdad estableció el compromiso estatal de adoptar las medidas necesarias para garantizar a la mujer en condiciones de igualdad, el acceso a la titularidad o cotitularidad de las unidades productivas agropecuarias y pesqueras, de las que se podría derivar el acceso

a la Seguridad Social, en tanto que titulares de la explotación. Sin embargo, no se han adoptado las disposiciones que lo permitan.

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

En esta línea, la afiliación del trabajo independiente se sigue rigiendo por el **Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social a los Trabajadores Independientes** (1981) que ha sufrido escasas modificaciones. Solo tiene carácter obligatorio la afiliación de los “patronos” personas físicas. Así se desprende de lo que establece el artículo 2, del Reglamento:

“Art. 2.- Quedan incorporados inicialmente al Régimen del Seguro Social, en calidad de trabajadores independientes, aquellas personas naturales sujetas al mismo, en su carácter de patronos”.

Por lo que se refiere a los trabajadores y trabajadoras que no dependen de un patrono, a los que alude el Reglamento en su artículo 1º, *“tales como: las personas naturales propietarias de establecimientos comerciales, industriales, de servicios y artesanales; los profesionales; y, en general todos aquellos trabajadores que efectúen labores por cuenta propia y que no perciben salario. La incorporación a que se refiere este artículo se realizará conforme a un programa que elaborará el Consejo Directivo del Instituto Salvadoreño del Seguro Social.”* Para todos ellos, a la fecha de finalización de este informe la afiliación es voluntaria.

3.2. Trabajo doméstico remunerado

En la misma línea, el aseguramiento del trabajo doméstico remunerado, que en 2010 ha tenido su primer reconocimiento, presenta una protección muy débil a través de un régimen especial que no garantiza el acceso de las mujeres que trabajan de manera remunerada en los hogares ni una cobertura suficiente. Dicho régimen está muy lejos de la protección del Convenio 189 de la OIT que El Salvador no ha ratificado.

Mediante Decreto Nº 74 de 32 de mayo de 2010 se creó el **Régimen Especial de Salud y Maternidad para los Trabajadores Domésticos**. La afiliación es **voluntaria** (art. 2 del Reglamento) y las prestaciones cubiertas son la atención sanitaria y el subsidio por maternidad.



Los sujetos protegidos son personas mayores de 14 años y menores de 60 que para acceder a la cobertura tienen que hacerlo de común acuerdo con su empleador o empleadora (art. 2 del Reglamento). Igualmente están protegidos los hijos e hijas de los trabajadores y trabajadoras domésticos que se encuentren dentro del rango de edad cubierto por el Régimen de Salud del Instituto (cero a doce años): “*tendrán derecho a las prestaciones de dicho Régimen, de conformidad al portafolio de servicios aprobado por el Consejo Directivo del Instituto, para lo cual deberán ser inscritos en los registros que lleve el Instituto para tal efecto*” (art. 2, párrafo final del Reglamento).

Para el acceso a determinadas prestaciones de atención sanitaria se requiere un periodo de carencia de seis meses: insuficiencia renal, cáncer, patologías coronarias y cirugías electivas (art.3). Por lo demás, los requisitos para acceder al subsidio y las reglas de cálculo para determinar su cuantía son los establecidos en el Régimen General del Seguro Social (doce semanas cotizadas en los doce meses anteriores al parto).

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

Aunque recientemente se ha reformado el Código del Trabajo para ampliar la duración de la licencia por maternidad y se ha introducido un breve permiso de paternidad, el peso de las últimas reformas sigue enfocado en la maternidad que goza de la mayor y más intensa protección.

4.1. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo

Fruto de ambas reformas y de la regulación precedente, el Código de Trabajo contempla los siguientes permisos y licencias:

A. Licencia remunerada por maternidad. Mediante el **Decreto 143 /2015** se ha reformado el primer párrafo del artículo 309 del Código de Trabajo que queda redactado del siguiente modo:

*“Art. 309.- El patrono está obligado a dar a la trabajadora embarazada, en concepto de descanso por maternidad, **dieciséis semanas de licencia**, diez de las cuales se tomarán obli-*

gatoriamente después del parto; y, además, a pagarle anticipadamente una prestación equivalente al setenta y cinco por ciento del salario básico durante dicha licencia”.

En relación con el resto del precepto, la licencia queda regulada en estos términos:

— **Duración:** 16 semanas, 10 de las cuales se tomarán obligatoriamente después del parto. En caso de enfermedad consecuencia del embarazo, la trabajadora tendrá derecho a una licencia prenatal suplementaria sin remuneración.

— **Remuneración:** El patrono está obligado a pagar anticipadamente una prestación equivalente al 75% del salario básico durante el tiempo que dura la licencia. No obstante, podrá deducir de esa cantidad la correspondiente al subsidio por maternidad que otorga el ISSS. Por último, para que la licencia sea remunerada por el patrono, la trabajadora tiene que haber prestado servicios para el mismo, al menos en los seis meses anteriores al parto, en otro caso no hay obligación patronal de remuneración, aunque sí de otorgar la licencia.

B. Descanso para lactancia. Una hora diaria que se puede distribuir en dos interrupciones de media hora (art. 312 CT)

C. Permiso remunerado por paternidad. Se introduce mediante el **Decreto N° 332/2013** que reforma el artículo 29, 6. d) del Código de Trabajo. Es aplicable tanto al nacimiento por parto como a la adopción. Su duración es de **tres días** que se pueden disfrutar de manera continua o distribuidos dentro de los quince días siguientes al parto o a la entrega del hijo o la hija. La remuneración es exclusivamente a cargo del patrono, lo que reduce su eficacia y alcanza al salario ordinario de tres días.

D. Permiso para el cumplimiento de obligaciones familiares. Establecido en el art. 62,6. b) del Código de Trabajo que lo fija en estos términos:

*“... para cumplir las obligaciones familiares que racionalmente reclamen su presencia como en los casos de muerte o enfermedad grave de su cónyuge, de sus ascendientes y descendientes; lo mismo que cuando se trate de personas que dependen económicamente de él y que aparezcan nominadas en el respectivo contrato de trabajo o, en su defecto, en cualquier registro de la empresa. **Esta licencia durará el tiempo***



necesario; pero el patrono solamente estará obligado a reconocer por esta causa una prestación equivalente al salario ordinario de dos días en cada mes calendario y, en ningún caso, más de quince días en un mismo año calendario”.

4.2. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

La Ley del Seguro Social contempla, además de la atención sanitaria, prestaciones en dinero y en especie en los supuestos de maternidad.

El **subsidio por maternidad** se regula en el **Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social**, que ha sufrido varias modificaciones y que, sin embargo, no ha recogido todavía la ampliación a las 16 semanas llevada a cabo en el Código de Trabajo. Por tal motivo su duración sigue siendo de 12 semanas, dentro de las cuales debe de estar comprendida la fecha del parto (art. 26). La asegurada debe de acreditar la cotización de doce semanas en los últimos doce meses previos al parto (art. 25) y el importe del subsidio será igual al 100% del salario medio de base de la asegurada (art.28).

Las prestaciones en especie por lactancia y canastilla maternal se regulan en los siguientes términos:

“Art. 30.- La ayuda para la lactancia a que se refiere el literal d) del Art. 59 de la Ley del Seguro Social se dará en especie, en la cantidad y calidad que los médicos del Instituto determinen en cada caso por un término de doce semanas que se contará a partir de la fecha fijada por los mismos, para la primera entrega. La ayuda para la lactancia podrá suspenderse cuando se compruebe que el producto se utiliza para otros fines distintos de la alimentación del infante, y no podrá demandarse cuando hayan transcurrido veinte semanas contadas desde el día siguiente a la fecha del parto. El conjunto de ropa y utensilios que constituye la Canastilla Maternal a que se refiere el literal e) del Art. 59 citado, será determinado periódicamente por el Consejo Directivo del Instituto. Tanto la ayuda para la lactancia como la Canastilla Maternal se dará a las aseguradas y beneficiarias, siempre que se acredite por aquéllas o por el cónyuge o compañero de vida de éstas, 12 semanas aseguradas en el transcurso de los doce meses calendario anteriores al parto.”

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

La reforma estructural de 1996 perjudicó claramente a las mujeres por lo que el Sistema de Ahorro Previsional actual, que no ha sido reformado en ese sentido, carece de medidas compensadoras. Pese a que en 1996 inició sus operaciones el mecanismo de adelanto para la mujer, ISDEMU (Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer), y pese a que en el mismo año se elaboró la primera Política Nacional de la Mujer, en el proceso para la reforma del sistema previsional, el género no fue tenido en cuenta en ningún momento (Alvarenga, 2002).

La mayor neutralidad del anterior sistema público (sistema de reparto) se ha afirmado también por Mesa Lago puesto que basaba el cálculo de la pensión en los últimos años de la vida laboral y usaba tablas de mortalidad iguales para ambos sexos. Por el contrario, el SAP ha acentuado las inequidades de género porque calcula la pensión sobre la cotización aportada en todos los años de vida laboral y utiliza tablas de mortalidad diferenciadas por sexo (Mesa Lago, 2011).

5.1. La edad de jubilación

Las edades de jubilación se reformaron al alza en 2005 pero se mantienen diferenciadas, 60 años para las mujeres y 65 para los hombres. No obstante, es posible acceder a la pensión de vejez con independencia de la edad cuando el saldo en la cuenta individual sea suficiente para financiar una pensión igual o superior a 60% del salario básico regulador, aunque no se hayan cumplido las edades de retiro ni cotizado 25 años (Mesa Lago, 2011)

5.2. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

Tienen derecho a pensión de sobrevivencia, según el Reglamento de Prestaciones y Beneficios del Sistema de Ahorro para Pensiones:

“Art. 39.- Serán beneficiarios de pensión por sobrevivencia, aquellos miembros del grupo familiar que cumplan con los siguientes requisitos:

a) El o la cónyuge, inválido según la CCI, o que tuviere hijos en común, o la cónyuge que estu-



viere embarazada. Si no cumple alguna de las condiciones anteriores, deberá haber contraído matrimonio con el o la causante, por lo menos con seis meses de anterioridad a la fecha del fallecimiento.

b) El o la conviviente de unión o matrimonio inválido según la CCI, o que tuviere hijos en común, o la conviviente que estuviere embarazada. Si el o la conviviente no cumple alguna de las condiciones anteriores, deberá demostrar al menos tres años de vida en común de conformidad con el Art. 118 del Código de Familia”.

Como se puede observar, el Reglamento otorga un cierto privilegio al vínculo matrimonial, en la medida en que, en defecto del cumplimiento de otras condiciones se exige que el matrimonio se hubiera celebrado con seis meses de anterioridad a la fecha del fallecimiento. Por el contrario, en las uniones de hecho o matrimonios no válidos, se requiere acreditar tres años de vida en común.

Por su parte, la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones se refiere a la concurrencia de personas beneficiarias para acceder a una única pensión contemplando sólo los supuestos de concurrencia en uniones de hecho, en cuyo caso será exigible

una declaración judicial de la convivencia de unión no matrimonial. Así se desprende de la determinación de las personas que tienen derecho a las pensiones de sobrevivencia que establece la Ley SAP:

“Tendrán derecho a pensión de sobrevivencia las siguientes personas:

...

b) “La viuda o el viudo; la conviviente o el conviviente de unión no matrimonial declarada judicialmente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123 del Código de Familia. Dicha declaración no se exigirá si existieren hijos en común de la conviviente, nacidos o concebidos, excepto cuando se presenten dos o más personas solicitando pensión por manifestar ser el o la conviviente de afiliado fallecido” (art. 204. B, Ley SAP).

6. Ratificación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes sobre Seguridad Social y Protección Social aún no han sido ratificados por el Estado salvadoreño.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-----------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 2000 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1995 |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | 2000 |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | |





España

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico
- 3.3. Aseguramiento del trabajo no remunerado

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas de conciliación para las responsabilidades familiares en el Estatuto de los Trabajadores.
 - 4.1.1. Derechos vinculados a la maternidad biológica.
 - 4.1.2. Adopción.
 - 4.1.3. Paternidad.
 - 4.1.4. Extensión del derecho de maternidad por los Tribunales. Uso de los permisos. Disfrute diferido de vacaciones.
 - 4.1.5. Derechos de adaptación del trabajo para la conciliación con las necesidades familiares.
- 4.2. El diseño de las medidas de Seguridad Social.
 - 4.2.1. Maternidad.
 - 4.2.2. Paternidad.
 - 4.2.3. Riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural.
 - 4.2.4. Cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.
 - 4.2.5. Prestación familiar en su modalidad contributiva.
 - 4.2.6. El mantenimiento de la obligación de cotizar durante las licencias de maternidad y paternidad.
- 4.3. El sistema de cuidados.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La edad de jubilación.
- 5.2. Medidas compensadoras para el cálculo de las pensiones
 - 5.2.1. Bonificación de períodos de cotización.
 - 5.2.2. Complemento por maternidad
- 5.3. Complementos para pensiones inferiores a la mínima y revalorización de las pensiones.
- 5.4. Las pensiones por muerte: viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia.

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

A diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos que aprueban su primera ley sobre violencia doméstica o familiar en la década de los noventa, en España no es hasta 2004 que se aprueba la Ley Orgánica 1/2004, **Medidas de protección integral contra la violencia de género**. Su objeto es hacer frente a las situaciones de violencia y discriminación que sufren las mujeres por parte de los hombres por la desigualdad de poder en las relaciones afectivas, aún sin convivencia. Las medidas que regula esta ley se centran en propiciar la autonomía de las víctimas y su reinserción social garantizando los derechos laborales y de Seguridad Social, la reordenación del tiempo de trabajo, la movilidad geográfica y la consideración del tiempo de suspensión de contrato como cotización efectiva, incluyendo a las trabajadoras por cuenta propia. También crea programas específicos de empleo, otorga ayudas sociales y asegura el acceso a una vivienda y a residencias públicas para mayores.

Esta ley busca proteger a las víctimas, visibilizando a las mujeres como receptoras de las violencias, y generar un rechazo social a comportamientos normalizados. A nivel práctico, según denuncian las organizaciones civiles, el Estado sólo considera la violencia ejercida dentro de la pareja o ex-pareja como violencia de género, excluyendo otras relaciones que ampara la ley (Plataforma CEDAW Sombra, 2014). Sin embargo, el problema radica en lo que la propia ley entiende como violencia de género (Torrents, 2008). La consideración de otro tipo de violencias que afectan en mayor medida a las mujeres permitió la tipificación de diversos delitos en el Código Penal, sin destacar sus víctimas más comunes. Así, la trata de seres humanos, las agresiones sexuales, los abusos sexuales, el matrimonio forzado, el acoso y el género como motivo de delitos de odio fueron introducidos progresivamente desde 1995 a 2015. Cabe destacar que la ausencia de una ley específica de trata de personas supone la inexistencia de medidas concretas de reinserción social de las víctimas, tales como formación, capacitación y ayudas para encontrar empleo; y, la falta de consideración de la perspectiva de género en las acciones y políticas para hacer frente a esta situación y un marco legislativo que se contradice, dificultan

el abordaje de la trata de personas (Plataforma CEDAW Sombra, 2014).

La aceptación de que la autonomía económica, política y social de las mujeres no se resuelve con el reconocimiento de las violencias que sufren, trajo consigo la aprobación de la LEY 39/1999 para **promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras**, que modificó las licencias, permisos y medidas laborales facilitando la conciliación. Posteriormente, la **Ley de Igualdad efectiva de mujeres y hombres**, Ley Orgánica 3/2007, bajo el principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres, buscó modificar las acciones que mantienen la subordinación femenina como la discriminación por razón de sexo, de embarazo o el acoso sexual. Esta ley transversalizó el principio de igualdad en la normativa estatal con estudios sobre la situación de las mujeres en diversas esferas sociales, la elaboración de planes para incidir en la educación, en los medios de información, en el deporte y en ámbito rural, entre otros campos. Con la misma se introdujeron cambios en las prestaciones por maternidad y paternidad, la obligación de cotización durante las licencias y el pago de las cuotas de Seguridad Social durante permisos y bajas.

La Ley de Igualdad modificó el Régimen Electoral General -Ley Orgánica 5/1985-, al añadir que las candidaturas a elecciones de diputados al Congreso, municipales y miembros de los consejos insulares y cabildos insulares canarios, diputados del Parlamento Europeo y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas *“deberán tener una composición equilibrada de mujeres y hombres, de forma que en el conjunto de la lista los candidatos de cada uno de los sexos supongan como mínimo el cuarenta por ciento. Cuando el número de puestos a cubrir sea inferior a cinco, la proporción de mujeres y hombres será lo más cercana posible al equilibrio numérico”* (art.44 bis), pero no será de aplicación en las candidaturas a municipios con un número de residentes igual o inferior a 3.000 habitantes ni en las que se presenten en las islas con un número de residentes igual o inferior a 5.000 habitantes (arts. 187-2 y 201.3). Por último, tanto en el nivel nacional como en el autonómico se establece la anulación de las candidaturas que no cumplan los requisitos legales sobre la distribución de los candidatos por sexo (art. 44 bis).

Con los Acuerdos Sociales en materia de Seguridad Social que surgen del Pacto de Toledo en 1995, se establece la necesidad de convergencia



del Régimen Especial de Empleados del Hogar con el Régimen General de la Seguridad Social. Se reguló entonces el trabajo doméstico remunerado con el **Real Decreto 1620/2011, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar**, estableciendo las horas de trabajo, el salario mínimo y sus formas de pago, las gratificaciones extraordinarias y los tiempos de descanso. Este reconocimiento de derechos permite visibilizar este trabajo feminizado, garantizar el acceso a prestaciones de la Seguridad Social y proteger a quienes trabajan en el servicio doméstico de las contingencias laborales que puedan sufrir.

Por último, cabría destacar que la inclusión de la perspectiva de género se vio reflejada en materia de derechos civiles con la aprobación del **matrimonio igualitario** en 2005, con la equiparación de derechos a las parejas del mismo sexo.

Todos estos cambios legislativos han dado lugar un marco normativo que posibilita un mayor acceso a derechos por parte de las mujeres, incidiendo en las desigualdades que enfrentan en diferentes esferas, especialmente en el mercado laboral.

1.2. Transversalidad institucional

La transversalidad de la igualdad de género en las instituciones españolas se aprecia en el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** cuyas áreas de trabajo abarcan desde la violencia de género a la igualdad de oportunidades. Las acciones que lleva a cabo el Ministerio buscan incidir en la igualdad salarial, en el acoso sexual, incentivar la formación femenina y el emprendimiento, así como la corresponsabilidad y conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Anteriormente, el Mecanismo de Adelanto para las Mujeres tuvo rango de Ministerio (2010-2012) y de Secretaría dependiente de Presidencia de Gobierno (2004-2009), pero la pérdida de importancia política ha supuesto una devaluación de su capacidad de incidencia.

Dentro de su labor destacamos dos programas que trasladan la perspectiva de género a las empresas privadas. El primero de ellos es el distintivo **“Igualdad en la Empresa”**, un reconocimiento a las empresas que apliquen políticas que reviertan la discriminación laboral de las mujeres, modificando los modelos de organización interna, el trato personal o la publicidad de la empresa. Comenzó a desarrollarse en 2009 y anualmente se premia a las

empresas que demuestren una participación equilibrada entre mujeres y hombres en los ámbitos de toma de decisión y en el acceso a puestos de responsabilidad, entre otras acciones. El segundo es el **Programa de Igualdad de Género y Conciliación de la vida laboral y familiar** aprobado en 2013, cuyos objetivos son:

- Favorecer la presencia equilibrada de mujeres en puestos de responsabilidad.
- Fomentar el emprendimiento femenino.
- Facilitar la conciliación de la vida laboral y personal.
- Promover la inclusión socio-laboral de mujeres vulnerables.
- Fomentar la igualdad en el mercado laboral.
- Difundir políticas y buenas prácticas en materia de igualdad de oportunidades.
- Luchar contra la violencia de género.

El primer espacio para el adelanto de las mujeres, actualmente dentro del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, fue el Instituto de la Mujer con la Ley 16/1983; que, tras varios cambios, en el año 2014 se integran las competencias de la Dirección General para la Igualdad de Oportunidades, pasando a denominarse **Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades**. Sus funciones son la conformación y seguimiento de los Planes para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (PIOM), la integración de la perspectiva de género en las políticas nacionales, la sensibilización social, la recepción de denuncias, el seguimiento de la normativa vigente y su aplicación y la elaboración de estudios, informes y estadísticas sobre la situación de las mujeres, entre otras acciones. Cabría destacar que se divide en diversas áreas de trabajo, entre las que se incluyen el emprendimiento y promoción profesional de las mujeres, la igualdad de trato y no discriminación y la igualdad en la empresa y negociación colectiva, que buscan incidir en las condiciones de desigualdad que se encuentran las mujeres en el mercado laboral.

Otra institución implicada con el Ministerio es el **Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer** creado por la Ley Orgánica 1/2004, órgano interministerial de asesoramiento, evaluación y estudio de



la violencia de género. Responsable de la coordinación institucional formula recomendaciones a organismos públicos y de la sociedad para prevenir las situaciones de violencia y garantizar la protección y reinserción de las víctimas. Uno de sus reclamos actuales es que se modifique el artículo 1 de la Ley integral, eliminando la necesidad de acreditar la intención del hombre de dominar a la mujer, solicitada en los juicios, y que se considere suficiente el hecho de golpearla o maltratarla.

Por último, cabría mencionar la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género responsable de la política de gobierno en esta materia, además de asesorarle al respecto. Articulada en la Subdirección General de Sensibilización, Prevención y Conocimiento de la Violencia de Género y la Subdirección General de Coordinación Interinstitucional en Violencia de Género sus funciones concretas abarcan desde la sensibilización ciudadana a la coordinación de servicios para una actuación integral.

La reducción desde 2009 del presupuesto destinado a promover la igualdad y hacer frente a la violencia de género ha incidido en la institucionalidad de género limitando las acciones al respecto (Plataforma CEDAW Sombra, 2014).

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

La **Constitución** Española de 1978 contiene, entre los principios rectores de la política social y económica, un mandato expreso para los poderes públicos:

“Artículo 41. Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres.”

La Ley General de la Seguridad Social (LGSS), en su texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, dispone (art. 2):

“2. El Estado, por medio de la Seguridad Social, garantiza a las personas comprendidas en el campo de aplicación de ésta, por cumplir los requisitos exigidos en las modalidades contributi-

va o no contributiva, así como a los familiares o asimilados que tuvieran a su cargo, la protección adecuada frente a las contingencias y en las situaciones que se contemplan en esta ley”.

El Sistema de la Seguridad Social español se fundamenta en los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad (art. 2.1 LGSS), por lo que, “en ningún caso, la ordenación de la Seguridad Social podrá servir de fundamento a operaciones de lucro mercantil” (art. 4.3 LGSS). Por tanto, es contributivo y de reparto, basado en la solidaridad intergeneracional.

La **acción protectora** de la Seguridad Social se configura en dos grandes **modalidades: contributiva y no contributiva**. A efectos de las prestaciones contributivas, están comprendidos en el sistema, cualquiera que sea su sexo, estado civil y profesión, los españoles que residan en España y los extranjeros que residan o se encuentren legalmente en España, siempre que, en ambos supuestos, ejerzan su actividad en territorio nacional.

A efectos de las prestaciones no contributivas, están comprendidos todos los españoles residentes en territorio español y los extranjeros que residan legalmente en territorio español o en los términos previstos en los tratados, convenios, acuerdos o instrumentos internacionales aprobados, suscritos o ratificados al efecto (art. 7 LGSS).

Con el nuevo texto refundido de la LGSS, que entró en vigor el día 2 de enero de 2016, desapareció la mención presente en el art. 7 desde el texto original de la Ley de 1966, por la que se establecía que los hispanoamericanos, portugueses, brasileños, andorranos y filipinos que residieran en territorio español quedaban equiparados a los españoles. A partir de aquella fecha, los ciudadanos de estos países ya no tienen una equiparación legal automática, sino que quedan a expensas de lo que establezcan los tratados o convenios.

El Sistema de Seguridad Social se estructura en torno a un Régimen General (que es el más relevante por el número de personas afiliadas y, desde un ámbito cualitativo, por el alcance de la protección que les otorga) y varios regímenes especiales, que son los siguientes (art. 10 LGSS):

- Régimen Especial de Trabajadores Autónomos.
- Régimen Especial de Minería del Carbón.



- Régimen Especial de Trabajadores del Mar.
- Régimen Especial de Estudiantes.
- Régimen Especial de funcionarios públicos, civiles y militares⁸⁷.

Dentro del Régimen General existen sistemas especiales (por ejemplo, el sistema especial de empleados del hogar). También se encuentran sistemas especiales dentro del Régimen especial de Autónomos.

El Régimen especial de estudiantes es limitado en cuanto a la protección y a la cuota anual que se paga (1,21 euros el estudiante y la misma cantidad el Ministerio de Educación), y, por otro lado, la mayor parte de los funcionarios civiles se encuentran encuadrados en el Régimen General. Existe una **tendencia a la unidad y homogeneidad** con el Régimen General que inspira al Sistema, por lo que se ha venido llevando a cabo, en las últimas décadas, un progresivo proceso de integración de regímenes especiales que parece encaminado a centrar la estructura del Sistema en dos grandes regímenes: el General y el de Trabajadores/as Autónomos/as.

La **gestión** del Sistema es pública, encomendada a varias entidades gestoras (en el ámbito de las prestaciones, destaca el Instituto Nacional de la Seguridad Social, INSS), y cuenta también con la participación colaborativa de las empresas y de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social. Estas últimas son asociaciones privadas de empresarios que, mediante autorización, tienen por finalidad colaborar en la gestión de la Seguridad Social, bajo dirección y tutela pública, sin ánimo de lucro y asumiendo sus asociados la responsabilidad mancomunada (art. 80 LGSS).

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

El ámbito de aplicación y, por tanto, la protección del Régimen General abarca, en esencia, a los trabajadores por cuenta ajena. Sin embargo, se ha extendido también a otros numerosos colectivos a través de la figura de la asimilación. Pero la inclu-

sión y el mantenimiento de las personas en el nivel contributivo se articulan en el marco de las cotizaciones que efectúan por razón de la actividad profesional. Las cuotas se calculan en función de la retribución que perciben los/as trabajadores/as (hasta las bases máximas establecidas por el Sistema, a partir de las cuales no se cotiza), a las que se aplican unos porcentajes que, sumando los que corresponden al empresario/a y al trabajador/a, están entre el 37% y el 43 % (en cifras redondeadas y en función de la actividad de la empresa, para las tarifas de riesgos profesionales).

Como incentivo a la contratación, está diseñada una amplia serie de beneficios en la cotización a la Seguridad Social. En líneas generales, la cuantía de las bonificaciones previstas para la contratación de mujeres es más elevada que la de las concedidas para los hombres (Ley 3/2012, Ley 11/2013, Ley 43/2006, RDL 16/2013, entre otras normas), en particular para la contratación de mujeres en sectores de actividad en los que están subrepresentadas o cuando han sufrido violencia de género o doméstica.

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

Están incluidas en el **Régimen especial** de Trabajadores Autónomos (RETA), *“las personas físicas mayores de dieciocho años que realicen de forma habitual, personal, directa, por cuenta propia y fuera del ámbito de dirección y organización de otra persona, una actividad económica o profesional a título lucrativo, den o no ocupación a trabajadores por cuenta ajena”* (art. 305 LGSS). Expresamente, se incluyen también el o la **cónyuge y los parientes** del trabajador/a autónomo/a que estén ocupados de forma habitual en su centro de trabajo. Los parientes deben ser hasta el segundo grado inclusive, convivir en su hogar y estar a su cargo (art. 12.1 LGSS).

Como regla general, las personas incluidas en el RETA tienen que **cotizar mensualmente** a la Seguridad Social, para lo cual deben determinar una base de cotización, a su elección y en función de la edad, entre la mínima y la máxima fijada para el Sistema, que es de 3.751,26 euros en 2017 (Real Decreto-ley 3/2016). Sobre la base establecida, se aplicará un tipo (en %). El general es del 29,8%. Una

⁸⁷ A partir de 1 de enero de 2011, todos los nuevos funcionarios se incorporan, únicamente a efectos de pensiones, al Régimen General (D. A. 3ª LGSS), permaneciendo en el régimen especial para el resto de prestaciones.



de las reivindicaciones reiteradas desde el sector es que la aportación al Sistema esté en consonancia con los ingresos reales derivados de la actividad por cuenta propia. A partir de 1 de enero de 2017 entra en vigor la posibilidad de que los trabajadores por cuenta propia que ejerzan su actividad a tiempo parcial estén incluidos, en los supuestos y conforme a las condiciones reglamentariamente establecidas, en el Régimen de la Seguridad Social de Trabajadores Autónomos (art. 24 Ley 20/2007).

Para facilitar el acceso esta modalidad de actividad, están diseñadas una serie de medidas legales de fomento y promoción del trabajo autónomo, entre las que destacan los incentivos en forma de reducciones y bonificaciones a la Seguridad Social (arts. 30 y siguientes de la Ley 20/2007). Uno de los más relevantes es la reducción de la cuota a una **tarifa fija de 50 euros** al mes, si el trabajador o trabajadora elige cotizar por la base mínima. Si opta por una base mayor, entonces la reducción es del 80% sobre la base mínima. Estas condiciones son disfrutables durante los primeros 6 meses, pero posteriormente, y hasta los 18 primeros meses desde haberse dado de alta en el régimen de autónomos, se aplican otras reducciones y bonificaciones. En el caso de los hombres menores de 30 años y las mujeres menores de 35 años, esta bonificación se prolonga hasta los primeros 30 meses (art. 31, introducido por Ley 31/2015).

Esta medida facilita la puesta en marcha de proyectos de emprendimiento, de manera que la iniciativa no se vea ahogada por los costos sociales en el lanzamiento inicial. Pero también es importante por cuanto abre el acceso a la protección plena que el Sistema de Seguridad Social otorga a los y las trabajadores autónomos. Las mujeres pueden beneficiarse de esta medida, no solo por el hecho de que muchos proyectos de emprendimiento parten de la iniciativa de mujeres, sino porque legalmente se les brinda un período mayor de disfrute de bonificaciones.

Existen otros incentivos para nuevas altas de familiares colaboradores de trabajadores/as autónomos/as, en forma de bonificación del 50% de las cuotas de cotización al régimen especial (art. 35 Ley 20/2007, introducido por Ley 31/2015).

Dentro del RETA existe un sistema especial para los trabajadores y trabajadoras por **cuenta propia agrarios**. La incorporación a este sistema especial afecta al titular de la explotación agraria

y también a su **cónyuge y parientes** hasta el tercer grado inclusive, siempre que sean mayores de dieciocho años y realicen la actividad agraria de forma personal y directa en la correspondiente explotación familiar (art. 324 LGSS). En este caso, las referencias al cónyuge del titular se entenderán también realizadas a la persona ligada de forma estable con el titular de la explotación por una relación de afectividad análoga a la conyugal (Disp. Adicional 16ª LGSS). Cabe destacar que esta mención se introdujo por la Ley 18/2007, mientras en la actualidad todavía no está conformado el alcance del encuadramiento de la pareja de hecho del empresario/a o del/la titular del negocio de los otros sectores.

Las cotizaciones de cónyuges o descendientes de las personas titulares de explotaciones agrarias tienen una reducción del 30% durante 5 años (art. 37 LETA).

3.2. Trabajo doméstico

España no ha ratificado el Convenio número 189 de la OIT, a pesar de haberse tramitado varias proposiciones no de Ley en el Parlamento instando su ratificación y la de la Recomendación número 201 (por ejemplo, las proposiciones no de Ley presentadas ante el Pleno del Congreso de los Diputados núm. 162/196 de octubre de 2016, o la 162/182 de septiembre de 2016, entre otras).

No obstante, en noviembre de 2011 se aprobó el **Real Decreto 1620/2011**, por el que se vino a establecer una nueva regulación de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, que mejoraba considerablemente los derechos de las personas que trabajaban en este ámbito. Incluso se dice que esta norma estaba inspirada en el Convenio 189 de la OIT (Díaz y Fernández, 2016). En su art. 1 se define qué comprende el trabajo doméstico y en el art. 2 qué relaciones están excluidas: las de los cuidadores profesionales o no profesionales, las concertadas entre familiares para la prestación de servicios domésticos, las denominadas “a la par”, mediante las que se prestan algunos servicios como cuidados de niños, enseñanza de idiomas y otros domésticos, pero con carácter marginal, etc. Por otro lado, estarán siempre regidos por la normativa laboral común, y no esta especial, los servicios o tareas domésticas que se presten a personas jurídicas o a través de empresas de trabajo temporal.



Pero lo más importante desde el punto de vista de la **Seguridad Social** es que, en virtud de la Ley 27/2011, los y las trabajadoras domésticas se integraron en un sistema especial dentro del Régimen General. Hasta entonces habían estado encuadradas en un régimen especial propio, que desapareció a partir del 1 de enero de 2012. Con esta integración, sus derechos sociales mejoraron sustancialmente, al acceder a los mismos términos y condiciones de la acción protectora de los trabajadores por cuenta ajena, salvo peculiaridades como las que afectan al subsidio por incapacidad temporal o, sobre todo, por no tener reconocida la prestación por desempleo (art. 251 LGSS).

Con el nuevo régimen legal, los empleadores y empleadoras deben dar de alta en la Seguridad Social a los o las empleadas de hogar con antelación a que inicien sus servicios y con independencia de la duración, aunque sea de una hora a la semana. En cambio, con el anterior régimen solo se generaba esta obligación si los servicios eran prestados durante 72 horas mensuales en 12 o más días al mes.

Otra particularidad que diferencia a este colectivo de trabajadores y trabajadoras es el sistema de cotización, que fue modificado por el Real Decreto-ley 29/2012, de mejora de gestión y protección social en el Sistema Especial para Empleados de Hogar. Aquí, no se cotiza sobre la remuneración real, sino que, en función de ésta, corresponderá una de las 8 bases de cotización fijadas en una escala. Sobre la base se aplicará el tipo, que es del 25,6% (del cual un 4,25% es a cargo del trabajador) más el 1,10% por contingencias profesionales. De este modelo resultan unas cuotas de cotización más bajas (sobre todo cuanto más alto es el salario) en comparación con el sistema de cotización ordinario del Régimen General. No obstante, según aquel RD-L, en 2019 la cotización de los empleados del hogar tendrá que equipararse a dicho sistema general.

Como incentivo a la cotización, se contempla una reducción del 20% en la aportación empresarial por contingencias comunes. Y, tratándose de familias numerosas, la reducción se amplía hasta el 45%. El RD-L 19/2012 introdujo una nueva previsión con efectos de 1 de abril de 2013:

*“Los trabajadores incluidos en el Sistema Especial para Empleados de Hogar establecido en el Régimen General de la Seguridad Social que presten sus servicios durante **menos de***

60 horas mensuales por empleador, deberán formular directamente su afiliación, altas, bajas y variaciones de datos cuando así lo acuerden con tales empleadores. No obstante, estos últimos también podrán presentar la solicitud de baja en caso de extinción de la relación laboral”.

La propia norma de 2013 expone, en su motivación, que con el escaso tiempo que había pasado desde la entrada en vigor del nuevo sistema especial, su puesta en práctica había puesto de manifiesto la existencia de algunas anomalías en su funcionamiento. Con toda seguridad se debía a las dificultades que suponía la realización de todos aquellos trámites para empleadores y empleadoras de edad avanzada, o aquellas otras personas para las que se trabajaba escasas horas a la semana. La cuestión es que, en los supuestos en los que los empleados y empleadas asumen estas obligaciones, los empleadores o empleadoras pierden el derecho a los beneficios en la cotización, aun cuando siguen siendo los responsables últimos de la afiliación y cotización.

Otro efecto que puede ocasionar esta previsión legal es la confusión entre las personas empleadoras, al pensar, por influencia del régimen anterior, que si se trabajan menos de 60 horas al mes no hay obligación de dar de alta al trabajador o trabajadora. Aunque esta hipótesis de desconocimiento de la norma no exime de la obligación ni de las responsabilidades por su incumplimiento, lo cierto es que se considera que sigue existiendo una proporción importante de empleados o empleadas del servicio doméstico que no están regularizados en la Seguridad Social.

Los datos oficiales demuestran que, con la nueva regulación, se produjo un apreciable salto cuantitativo en el número de personas empleadas de hogar afiliadas. Así, en el año 2001 estaban afiliadas 155.971 personas y en 2011 fueron 296.293, justo antes de que entrara en vigor el nuevo marco normativo. En noviembre de 2016 estaban afiliadas como empleadas del hogar 427.992 personas (Secretaría de Estado, 2016). Según datos de un estudio basado en la población ocupada, en 2015 había en España 614.200 personas empleadas de hogar. Por lo tanto, esto evidencia que un 30% del sector doméstico sigue sin estar de alta en la Seguridad Social, a pesar de las campañas y acciones informativas que se desarrollaron (Díaz y Fernández, 2016).



Las autoras del estudio también exponen que prácticamente el 90% de la población ocupada en el Empleo del Hogar son mujeres y, si se ciñe el dato a la población extranjera que trabaja en esta actividad doméstica, el 93,2% con mujeres. Además, existe un estigma relacionado con la actividad, pues los bajos salarios y las malas condiciones laborales son resultado de la baja estima con que se ven estas tareas, donde se asume una fácil sustitución de las trabajadoras. “Los progresos se ven ralentizados por la feminización existente en el sector, ya que los empleos típicamente femeninos presentan más dificultades para ser asociados como actividades plenamente productivas” (Díaz y Fernández, 2016, 4).

3.3. Aseguramiento del trabajo no remunerado

Como mecanismo para que una persona que se dedique al trabajo no remunerado esté asegurada en el Sistema de Seguridad Social, está la suscripción de un “Convenio especial” con la Administración de la Seguridad Social. En este caso, estaría protegida por una de las situaciones asimiladas al alta previstas por el art. 166 LGSS. Sin embargo, para poder suscribir dicho convenio, es necesario que la persona hubiera estado incluida en algún Régimen de la Seguridad Social y se hubiera dado de baja. Debe solicitarlo dentro de un plazo determinado y, además, tiene que tener un período mínimo de cotización cubierto en el régimen de que se trate.

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

4.1. El diseño de las medidas de conciliación para las responsabilidades familiares en el Estatuto de los Trabajadores

En el Estatuto de los Trabajadores (texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2015) se localizan varias medidas destinadas a facilitar la conciliación de la vida laboral con la familiar, tanto en lo que se refiere a la atención de hijos o hijas como a la asistencia a otros familiares. Su ubicación no está agrupada de forma unitaria en función del contenido común de estos derechos de conciliación, sino que se encuentran diseminados respondiendo a cuál es la figura jurídica en la que encaja cada derecho: permiso, excedencia, suspensión del contrato, etc.

4.1.1. Derechos vinculados a la maternidad biológica

A. Suspensión del contrato por maternidad. Duración inicial.

En el artículo 48 del Estatuto de los Trabajadores (ET), bajo el título de “Suspensión con reserva de puesto de trabajo”, se dispone que

*”4. En el supuesto de **parto**, la suspensión tendrá una duración de **dieciséis semanas** ininterrumpidas, ampliables en el supuesto de parto múltiple en dos semanas más por cada hijo a partir del segundo. El periodo de suspensión se distribuirá **a opción de la interesada** siempre que **seis semanas sean inmediatamente posteriores al parto**. En caso de fallecimiento de la madre, con independencia de que ésta realizara o no algún trabajo, el otro progenitor podrá hacer uso de la totalidad o, en su caso, de la parte que reste del periodo de suspensión, computado desde la fecha del parto, y sin que se descuente del mismo la parte que la madre hubiera podido disfrutar con anterioridad al parto. En el supuesto de **fallecimiento del hijo**, el periodo de suspensión no se verá reducido, salvo que, una vez finalizadas las seis semanas de descanso obligatorio, la madre solicitara reincorporarse a su puesto de trabajo.*

*No obstante, lo anterior, y sin perjuicio de las seis semanas inmediatamente posteriores al parto de descanso obligatorio para la madre, en el caso de que **ambos progenitores trabajen, la madre**, al iniciarse el periodo de descanso por maternidad, podrá optar porque el otro progenitor disfrute de una parte determinada e ininterrumpida del periodo de descanso posterior al parto bien **de forma simultánea o sucesiva** con el de la madre. El otro progenitor podrá seguir haciendo uso del periodo de suspensión por maternidad inicialmente cedido, aunque, en el momento previsto para la reincorporación de la madre al trabajo, ésta se encuentre en situación de incapacidad temporal.*

En el caso de que la madre no tuviese derecho a suspender su actividad profesional con derecho a prestaciones de acuerdo con las normas que regulen dicha actividad, el otro progenitor tendrá derecho a suspender su contrato de trabajo por el periodo que hubiera correspondido a la madre, lo que será compatible con el ejercicio del derecho reconocido en el apartado 7”.



Puede resaltarse que la distribución de las 16 semanas, o las que correspondan en caso de parto múltiple, es una facultad de la madre, que podrá repartirlas como mejor le convenga, siempre que respete las 6 semanas que obligatoriamente deben disfrutarse después del parto. Además, también es la madre quien podrá decidir si cede parte de las semanas de la suspensión por maternidad con el otro progenitor (la Ley emplea este término por cuanto es más amplio que el de padre, pues el otro progenitor puede ser un hombre o una mujer).

En definitiva, la ley facilita el reparto de hasta 10 semanas de las responsabilidades parentales en la atención al o la recién nacido. Aunque sea consensuado, formalmente es la madre quien debe manifestar la opción. Los respectivos períodos de descanso podrán ser sucesivos o disfrutarse simultáneamente. En esta segunda modalidad, la suma de los mismos no podrá exceder de las dieciséis semanas o de las que correspondan en los casos de parto múltiple (art. 48.6).

Estos periodos de descanso **“podrán disfrutarse en régimen de jornada completa o a tiempo parcial, previo acuerdo entre los empresarios y los trabajadores afectados”** (art. 48.6).

Si la salud de madre sufre complicaciones durante el embarazo o después del parto, y no están relacionadas con el trabajo, su contrato quedará suspendido por una incapacidad temporal común.

B. Prolongación del período por parto prematuro u hospitalización del hijo o la hija

El art. 48.4 ET dispone:

“En los casos de parto prematuro y en aquellos en que, por cualquier otra causa, el neonato deba permanecer hospitalizado a continuación del parto, el periodo de suspensión podrá computarse, a instancia de la madre, o en su defecto, del otro progenitor, a partir de la fecha del alta hospitalaria. Se excluyen de dicho cómputo las seis semanas posteriores al parto, de suspensión obligatoria del contrato de la madre.

En los casos de parto prematuro con falta de peso y aquellos otros en que el neonato precise, por alguna condición clínica, hospitalización a continuación del parto, por un periodo superior a siete días, el periodo de suspensión se ampliará en tantos días como el nacido se en-

cuente hospitalizado, con un máximo de trece semanas adicionales, y en los términos en que reglamentariamente se desarrolle”.

C. Prolongación del período por discapacidad del hijo o hija

En el supuesto de discapacidad del hijo o la hija *“la suspensión del contrato a que se refieren los citados apartados tendrá una duración adicional de dos semanas. En caso de que ambos progenitores trabajen, este periodo adicional se distribuirá a opción de los interesados, que podrán disfrutarlo de forma simultánea o sucesiva y siempre de forma ininterrumpida”* (art. 48.6).

D. Riesgo derivado del trabajo durante el embarazo o la lactancia.

Si existe riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural, en los términos previstos en el artículo 26 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL, Ley 31/1995), *“la suspensión del contrato finalizará el día en que se inicie la suspensión del contrato por maternidad biológica o el lactante cumpla nueve meses, respectivamente, o, en ambos casos, cuando desaparezca la imposibilidad de la trabajadora de reincorporarse a su puesto anterior o a otro compatible con su estado”* (art. 48.8).

El citado art. 26 LPRL, en transposición de la Directiva de la Unión Europea 92/85/CEE, contempla una serie de medidas en el supuesto de que existan riesgos o patologías que puedan influir negativamente en la salud de la trabajadora o del feto o del hijo o hija lactante, con un origen relacionado con agentes, procedimientos o condiciones de trabajo del puesto que desempeña la mujer. Las medidas tienen este orden aplicativo: la adaptación de las condiciones o del tiempo de trabajo, el cambio de puesto o función, y, en última instancia, la suspensión del contrato de trabajo.

4.1.2. Adopción

El art. 48.5 prevé una suspensión del contrato para los supuestos de **adopción, de guarda con fines de adopción y de acogimiento** (aunque este sea temporal, pero nunca inferior a un año), de **menores de seis años** o, excepcionalmente, de menores de 18 años edad cuando tengan discapacidad o que, por sus circunstancias y experiencias



personales o por provenir del extranjero, tengan especiales dificultades de inserción social y familiar debidamente acreditadas por los servicios sociales competentes (art. 45.1.d ET). En estos todos estos casos:

*“La suspensión tendrá una duración de **dieciséis semanas ininterrumpidas**, ampliable en los supuestos de adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento **múltiples en dos semanas** por cada menor a partir del segundo. Dicha suspensión producirá sus efectos, a elección del trabajador, bien a partir de la resolución judicial por la que se constituye la adopción, bien a partir de la decisión administrativa de guarda con fines de adopción o de acogimiento, sin que en ningún caso un mismo menor pueda dar derecho a varios periodos de suspensión.*

En los supuestos de adopción internacional, cuando sea necesario el desplazamiento previo de los progenitores al país de origen del adoptado, el periodo de suspensión, previsto para cada caso en este apartado, podrá iniciarse hasta cuatro semanas antes de la resolución por la que se constituye la adopción.

En caso de que ambos progenitores trabajen, el periodo de suspensión se distribuirá a opción de los interesados, que podrán disfrutarlo de forma simultánea o sucesiva, siempre con periodos ininterrumpidos y con los límites señalados”.

La Ley facilita el reparto del período de descanso entre los dos progenitores, de la manera que mejor les convenga, para asumir las nuevas responsabilidades familiares que se derivan de la adopción o acogimiento. Si el disfrute es simultáneo, la suma de ambos períodos no puede superar las 16 semanas o las que correspondan si la adopción es múltiple y también podrá optarse por que sea a jornada completa o a jornada parcial, previo acuerdo con la empresa (art. 48.6).

4.1.3. Paternidad

El art. 37.3 ET señala que *“el trabajador, previo aviso y justificación, podrá ausentarse del trabajo, con derecho a remuneración”* durante **dos días por el nacimiento** de hijo o hija.

Por su parte, el art. 48.7 diseña el permiso de paternidad en estos términos:

*“En los supuestos de nacimiento de hijo, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento de acuerdo con el artículo 45.1.d), el trabajador tendrá derecho a la suspensión del contrato por paternidad **durante cuatro semanas ininterrumpidas**, ampliables en los supuestos de parto, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento múltiples en dos días más por cada hijo a partir del segundo. Esta suspensión es **independiente del disfrute compartido** de los periodos de descanso regulados en los apartados 4 y 5.*

*En el **supuesto de parto**, la suspensión corresponde en exclusiva al otro progenitor. En los supuestos de adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, este derecho corresponderá solo a uno de los progenitores, a elección de los interesados; no obstante, cuando el periodo de descanso regulado en el apartado 5 sea disfrutado en su totalidad por uno de los progenitores, el derecho a la suspensión por paternidad únicamente podrá ser ejercido por el otro.*

El trabajador que ejerza este derecho podrá hacerlo durante el periodo comprendido desde la finalización del permiso por nacimiento de hijo, previsto legal o convencionalmente, o desde la resolución judicial por la que se constituye la adopción o a partir de la decisión administrativa de guarda con fines de adopción o de acogimiento, hasta que finalice la suspensión del contrato por dichas causas o inmediatamente después de la finalización de dicha suspensión.

La suspensión del contrato a que se refiere este apartado podrá disfrutarse en régimen de jornada completa o en régimen de jornada parcial de un mínimo del cincuenta por ciento, previo acuerdo entre el empresario y el trabajador, y conforme se determine reglamentariamente.

El trabajador deberá comunicar al empresario, con la debida antelación, el ejercicio de este derecho en los términos establecidos, en su caso, en los convenios colectivos”.

A pesar de que la duración en 4 semanas (equivalentes a 28 días) fue introducida por la Ley 9/2009, su entrada en vigor es el 1 de enero de 2017. Hasta entonces, la duración fue de 13 días (o 20 si se trataba de familia numerosa), ampliables en dos días más por cada hijo o menor a partir del segundo en



los supuestos de parto, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento múltiples, o si uno de ellos es una persona con discapacidad.

4.1.4. Extensión del derecho de maternidad por los Tribunales. Uso de los permisos. Disfrute diferido de vacaciones

Según datos oficiales de enero a septiembre de 2016, el INSS había gestionado 210.346 prestaciones económicas por maternidad, correspondiendo la gran mayoría a permisos disfrutados por la madre. De ese total, solo 4.309 permisos de maternidad habían sido disfrutados por el padre. Lo que demuestra que, a pesar de que el diseño legal del permiso es favorecedor de la corresponsabilidad, la tarea del cuidado de hijos o hijas recién nacidos es esencialmente asumida por la mujer trabajadora.

En el mismo período, el número de permisos de paternidad gestionados fue de 184.093. A pesar de que suponga un incremento con respecto al año anterior (2,65%), se aprecia una falta de correspondencia entre el volumen de permisos de maternidad y los de paternidad, que, en teoría, deberían ser muy próximos (no necesariamente iguales pues pueden darse supuestos en los que el padre goza del permiso de paternidad y también participar en el cuidado del hijo o hija haciendo uso de parte del permiso de maternidad).

Por otro lado, los tribunales han abierto el reconocimiento del derecho al permiso de maternidad a otros supuestos de parentalidad no recogidos expresamente en el diseño de la medida legal. Por ejemplo, el derecho a percibir la prestación por maternidad de uno de los cónyuges en un supuesto de gestación subrogada (STS de 19 de octubre de 2016), o el derecho a la maternidad por adopción cuando la menor adoptada es hija biológica del otro miembro de la pareja del mismo sexo (STS de 15 de septiembre de 2010).

El escaso avance de la corresponsabilidad en la conciliación se evidencia también a través del estudio de las resoluciones judiciales. De un análisis de las sentencias dictadas en esta materia, se extrae que el 84% de las personas demandantes eran mujeres. Este porcentaje asciende al 95,6% cuando se trata de demandas relacionadas con la excedencia para el cuidado de hijos. Solo el 5,6% de los casos concernía al permiso de paternidad (Calvo y Piconó, 2014).

Con respecto a la coincidencia de las vacaciones con los permisos de maternidad, el art. 38.3 ET establece que:

“Cuando el periodo de vacaciones fijado en el calendario de vacaciones de la empresa al que se refiere el párrafo anterior coincida en el tiempo con una incapacidad temporal derivada del embarazo, el parto o la lactancia natural o con el periodo de suspensión del contrato de trabajo previsto en los apartados 4, 5 y 7 del artículo 48, se tendrá derecho a disfrutar las vacaciones en fecha distinta a la de la incapacidad temporal o a la del disfrute del permiso que por aplicación de dicho precepto le correspondiera, al finalizar el periodo de suspensión, aunque haya terminado el año natural a que correspondan”.

4.1.5. Derechos de adaptación del trabajo para la conciliación con las necesidades familiares

A. Permiso por hospitalización del hijo o hija recién nacidos (art. 37.5 ET).

“En el caso de nacimiento de hijos prematuros o que, por cualquier causa, deban permanecer hospitalizados a continuación del parto, la madre o el padre tendrán derecho a ausentarse del trabajo durante una hora. Asimismo, tendrán derecho a reducir su jornada de trabajo hasta un máximo de dos horas, con la disminución proporcional del salario”.

B. Permiso de lactancia (art. 37.6 ET).

“En los supuestos de nacimiento de hijo, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento, de acuerdo con el artículo 45.1.d), para la lactancia del menor hasta que este cumpla nueve meses, los trabajadores tendrán derecho a una hora de ausencia del trabajo, que podrán dividir en dos fracciones. La duración del permiso se incrementará proporcionalmente en los casos de parto, adopción, guarda con fines de adopción o acogimiento múltiples.

Quien ejerza este derecho, por su voluntad, podrá sustituirlo por una reducción de su jornada en media hora con la misma finalidad o acumularlo en jornadas completas en los términos previstos en la negociación colectiva o en el acuerdo a que llegue con el empresario respetando, en su caso, lo establecido en aquella.



Este permiso constituye un derecho individual de los trabajadores, hombres o mujeres, pero solo podrá ser ejercido por uno de los progenitores en caso de que ambos trabajen”.

La concesión de la titularidad de este derecho a ambos progenitores responde a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (asunto Roca Álvarez), que consideró discriminatoria contra las mujeres el hecho de que el permiso de lactancia tuviera, en la redacción anterior de la ley, una atribución femenina, por causar un efecto perpetuador de los roles femeninos de cuidado. No obstante, Ballester Pastor estima que la ley podría haber evolucionado “hasta convertirse en un derecho más consecuente con las necesidades de adaptación y ajuste que requiere una conciliación efectiva”. Tampoco entiende la razón por la que se limita a uno solo de los progenitores la titularidad del derecho, “cuando el fomento de la corresponsabilidad debiera ser el objeto prioritario sin implicar coste adicional alguno” (Ballester Pastor, 2012: 109).

C. Reducción de jornada por adaptación a las necesidades familiares (art. 37.6).

*“Quien por razones de guarda legal tenga a su **cuidado directo algún menor de doce años** o una **persona con discapacidad** que no desempeñe una actividad retribuida tendrá derecho a una **reducción de la jornada de trabajo diaria**, con la disminución proporcional del salario entre, al menos, un octavo y un máximo de la mitad de la duración de aquella.*

*Tendrá el mismo derecho quien precise encargarse del **cuidado directo de un familiar**, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo, y que no desempeñe actividad retribuida”.*

La configuración legal de esta posibilidad de adaptación de la jornada para poder hacerse cargo de la atención de algún menor u otro familiar es un derecho que se reconoce a cualquier persona trabajadora, lo que facilita el reparto de estas responsabilidades familiares entre los miembros de la pareja. Pueden recurrir a la reducción –hasta la mitad como máximo– de la jornada el padre o la madre si ambos trabajan, y en cualquier momento hasta que, en caso de que la atención sea para un hijo o hija, el menor cumpla 12 años (o sin límite de edad si sufre alguna discapacidad). Por tanto, el diseño legal es positivo.

No obstante, el hecho de que la reducción de la jornada de trabajo sea diaria elimina la posibilidad de tener en cuenta otros parámetros temporales más amplios para hacer efectiva la conciliación. Esto ha llevado a valorar que “la norma actual promueve la ausencia por razones familiares (excedencia) y, en última instancia, el abandono voluntario” (Ballester Pastor, 2012: 111).

D. Cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

El art. 37.6 prevé una medida especial de conciliación que consiste en la posibilidad de reducir la jornada de trabajo para atender al menor. Como mínimo, la reducción será del 50% de la jornada y, como máximo, puede ser cercana al 100% (por ejemplo, del 99%), siempre que quede un remanente de jornada:

*“El **progenitor, adoptante, guardador** con fines de adopción o acogedor permanente tendrá derecho a una **reducción de la jornada de trabajo**, con la disminución proporcional del salario de, **al menos, la mitad de la duración** de aquella, para el cuidado, durante la hospitalización y tratamiento continuado, del menor a su cargo afectado por cáncer (tumores malignos, melanomas y carcinomas), o por cualquier otra enfermedad grave, que implique un ingreso hospitalario de larga duración y requiera la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente, acreditado por el informe del servicio público de salud u órgano administrativo sanitario de la comunidad autónoma correspondiente y, como máximo, **hasta que el menor cumpla los dieciocho años**. Por convenio colectivo, se podrán establecer las condiciones y supuestos en los que esta reducción de jornada se podrá acumular en jornadas completas”.*

E. Excedencia por cuidado de hijos.

La Ley prevé la siguiente medida que permite a los progenitores dedicarse al cuidado de los hijos e hijas más allá del permiso de maternidad. Concretamente, el art. 46.3 ET dispone:

*“Los trabajadores tendrán derecho a un periodo de excedencia de **duración no superior a tres años para atender al cuidado de cada hijo**, tanto cuando lo sea por naturaleza, como por adopción, o en los supuestos de guarda con fines de adopción o acogimiento permanente, a*



contar desde la fecha de nacimiento o, en su caso, de la resolución judicial o administrativa”.

“La **excedencia** contemplada en el presente apartado, cuyo periodo de duración podrá disfrutarse de forma fraccionada, constituye un **derecho** individual de los **trabajadores, hombres o mujeres**. No obstante, si dos o más trabajadores de la misma empresa generasen este derecho por el mismo sujeto causante, el empresario podrá limitar su ejercicio simultáneo por razones justificadas de funcionamiento de la empresa.

Cuando un nuevo sujeto causante diera derecho a un nuevo periodo de excedencia, el inicio de la misma dará fin al que, en su caso, se viniera disfrutando.

El periodo en que el trabajador permanezca en situación de excedencia conforme a lo establecido en este artículo **será computable a efectos de antigüedad** y el trabajador tendrá derecho a la asistencia a cursos de **formación profesional**, a cuya participación deberá ser convocado por el empresario, especialmente con ocasión de su reincorporación. Durante el primer año tendrá **derecho a la reserva de su puesto de trabajo**. Transcurrido dicho plazo, la reserva quedará referida a un puesto de trabajo del mismo grupo profesional o categoría equivalente.

No obstante, cuando el trabajador forme parte de una familia que tenga reconocida oficialmente la condición de familia numerosa, la reserva de su puesto de trabajo se extenderá hasta un máximo de quince meses cuando se trate de una familia numerosa de categoría general, y hasta un máximo de dieciocho meses si se trata de categoría especial”.

F. Excedencia por cuidado de familiares.

El mismo artículo 46.3 ET, y por tanto con el mismo régimen que la excedencia por cuidado de hijos, prevé esta medida de conciliación destinada a la atención de otros familiares:

“También tendrán derecho a un periodo de excedencia, de **duración no superior a dos años**, salvo que se establezca una duración mayor por negociación colectiva, los trabajadores para atender al **cuidado de un familiar**

hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad no pueda valerse por sí mismo, y no desempeñe actividad retribuida”.

4.2. El diseño de las medidas de Seguridad Social

La LGSS presenta, de forma ordenada, las distintas prestaciones que se conceden en cada una de las medidas de conciliación anteriores. Como se apreciará, unas implican una protección económica (reglamentadas por el Real Decreto 295/2009), mientras que otras van destinadas a disminuir la brecha de género que provoca el disfrute de los derechos de conciliación en la carrera contributiva de las personas que hacen uso de ellas, que, como se ha visto, son en su gran mayoría mujeres. El reconocimiento de las prestaciones en la LGSS viene en sus respectivos capítulos dentro del Régimen General.

4.2.1. Maternidad

El capítulo VI, dedicado a la maternidad, distingue entre dos supuestos: el general y el especial.

A. Supuesto general.

Son beneficiarias del subsidio por maternidad las personas, **cualquiera que sea su sexo**, que disfruten de los descansos previstos en la legislación laboral (igualmente los funcionarios, autónomos, etc., en los términos en que se detalle en sus respectivos Regímenes) por maternidad, adopción, acogimiento familiar y tutela (este último supuesto fue introducido por el RD 295/2009). Como condición, deben cumplir un período mínimo de cotización que varía en función de la edad (art. 178 LGSS):

- Si el trabajador o trabajadora es menor de 21 años, no se exige período de carencia.
- Si tiene entre 21 y 26 años, se exigen 90 días cotizados en los últimos 7 años o, alternativamente, acreditar 180 días a lo largo de su vida laboral.
- Si tiene 26 años cumplidos, se exige tener cotizados 180 días en los últimos 7 años o 360 días a lo largo de su vida laboral.



La prestación económica es del 100% de la base reguladora, que es la misma que la establecida para la prestación de incapacidad temporal común (art. 179 LGSS): la base de cotización del mes anterior al inicio de la situación.

Adicionalmente, “en caso de **parto múltiple** y de adopción o acogimiento de más de un menor, realizados de forma simultánea, se **concederá un subsidio especial por cada hijo o menor acogido**, a partir del segundo, igual al que corresponda percibir por el primero, **durante el periodo de seis semanas inmediatamente posteriores al parto**, o, cuando se trate de adopción o acogimiento, a partir de la decisión administrativa o judicial de acogimiento o de la resolución judicial por la que se constituya la adopción” (art. 6 RD 295/2009).

Cuando se haya optado por el uso compartido del descanso por maternidad, cada progenitor tiene que cumplir los requisitos y se les calcula el subsidio en función de su respectiva base reguladora. “No obstante, dicha **opción podrá ser revocada por la madre** si sobrevinieren hechos que hagan inviable su aplicación, tales como ausencia, enfermedad o accidente del otro progenitor, abandono de familia, separación, violencia de género u otras causas análogas”. (art. 9 RD 295/2009).

B. Supuesto especial.

Se concede un subsidio especial de carácter no contributivo a las trabajadoras que, en caso de parto, no reúnen el requisito de período mínimo de cotización. La prestación, en general, es igual al 100% del IPREM (indicador público de renta de efectos múltiples) y se concede por una duración de 42 días posteriores al parto, que se incrementan con un único período de 14 días adicional en algunos supuestos, como el del parto múltiple, la discapacidad de la madre, que la familia sea monoparental, etc. (art. 182 LGSS).

Debe recordarse que, en estos casos, el otro progenitor tiene derecho a hacer uso del permiso de maternidad completo, recibiendo la prestación económica general que le corresponda, además de la de paternidad.

4.2.2. Paternidad

Son beneficiarios del subsidio por paternidad las personas que disfruten de las cuatro semanas

de suspensión por paternidad. Deben acreditar 180 días de cotización en los últimos 7 años. La prestación económica del subsidio por paternidad se calcula de igual forma que la prestación de maternidad: 100% de la base reguladora (art. 185 LGSS).

Según dispone el art. 23.8 RD 295/2009, “cuando la madre resida en un país extranjero y el nacimiento del hijo se haya producido fuera de España, el otro progenitor podrá percibir el subsidio por paternidad, si reúne los requisitos exigidos y disfruta del periodo de descanso”.

4.2.3. Riesgo durante el embarazo y durante la lactancia natural

Ambas situaciones se consideran contingencias profesionales, por lo que no se requiere período previo de cotización. La prestación económica que se reconoce a las trabajadoras durante los períodos de suspensión de sus contratos equivale al 100% de la base reguladora de incapacidad temporal por contingencias profesionales (por lo que puede ser superior a la de la maternidad).

La gestión y el pago corresponderán a la entidad gestora o a la mutua colaboradora con la Seguridad Social, en función de la entidad con la que la empresa tenga concertada la cobertura de los riesgos profesionales (art. 187 LGSS).

4.2.4. Cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave

Se reconoce la prestación económica “para el cuidado directo, continuo y permanente del menor a su cargo afectado por cáncer (tumores malignos, melanomas y carcinomas) o por cualquier otra enfermedad grave que **requiera ingreso hospitalario de larga duración**, durante el tiempo de hospitalización y tratamiento continuado de la enfermedad. La **acreditación** de que el menor padece cáncer u otra enfermedad grave, así como de la necesidad de hospitalización y tratamiento, y de cuidado durante el mismo, en los términos indicados en el apartado anterior, se realizará mediante informe del servicio público de salud u órgano administrativo sanitario de la comunidad autónoma correspondiente”.

En el anexo del RD 1148/2011 figura el listado de las enfermedades que se consideran graves.



Para acceder al derecho a la prestación económica se exigen los mismos requisitos que para la prestación por maternidad. **“Cuando concurrir en ambos progenitores, adoptantes, guardadores con fines de adopción o acogedores de carácter permanente, las circunstancias necesarias para tener la condición de beneficiarios de la prestación, el derecho a percibirla solo podrá ser reconocido a favor de uno de ellos”** (art. 191 LGSS). Es decir, en el supuesto de que esta responsabilidad familiar se asuma de forma compartida, solo uno de los progenitores cuando los dos sean trabajadores recibirá la prestación económica.

El subsidio a percibir durante el tiempo que no se trabaja —y, por tanto, no se recibe remuneración— equivale al 100% de la base reguladora establecida para la incapacidad temporal por contingencias profesionales, en proporción a la reducción que experimente la jornada de trabajo (art. 192). Significa que el progenitor que se dedique al cuidado y acompañamiento del hijo o hija, reduciendo su jornada de trabajo en un 99%, recibirá un subsidio equivalente al 99% de la prestación económica.

4.2.5. Prestación familiar en su modalidad contributiva

El art. 237 reconoce una **prestación no económica** para todos los trabajadores y trabajadoras que hayan hecho uso de algunas de las medidas previstas en el Estatuto de los Trabajadores para conciliar la vida familiar. Se reconoció por primera vez en la Ley 26/1990 y no se aplica a las personas que trabajan por cuenta propia.

A. Excedencia por cuidado de hijos.

“Los períodos de hasta tres años de excedencia que los trabajadores, de acuerdo con el artículo 46.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, disfruten en razón del cuidado de cada hijo o menor en régimen de acogimiento permanente o de guarda con fines de adopción, **tendrán la consideración de período de cotización efectiva** a efectos de las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social por jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad y paternidad” (apartado 1º del art. 237).

Durante el período de excedencia laboral, el trabajador o trabajadora no tiene derecho a retribución ni tampoco a prestación económica por parte de la Seguridad Social. Sin embargo, sí que el Sistema de Seguridad Social computa ese lapso de tiempo como cotizado.

Como se ha apuntado, son las trabajadoras las que mayoritariamente toman la excedencia para cuidar a los hijos durante la primera etapa de su vida. Como no hay prestación económica durante ese tiempo, se afirma que “parece que la medida favorece en su mayor medida a los trabajadores que gozan de estabilidad profesional y de una situación familiar económicamente acomodada, que les permite prescindir de la remuneración del trabajador excedente. En cualquier caso, no cabe duda de que, a la postre, la ausencia de cobertura económica acaba provocando una diferenciación de funciones por razón de género” (García Romero, 2016).

B. Excedencia por cuidado de familiares.

A diferencia de la excedencia por cuidado de hijos, que computa a efectos de cotización por toda su duración máxima, en este caso solo se otorga el beneficio para el primer año de excedencia:

*“De igual modo, se considerará efectivamente cotizado a los efectos de las prestaciones indicadas en el apartado anterior, **el primer año del período de excedencia que los trabajadores disfruten, de acuerdo con el artículo 46.3 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en razón del cuidado de otros familiares, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que, por razones de edad, accidente, enfermedad o discapacidad, no puedan valerse por sí mismos, y no desempeñen una actividad retribuida**”* (apartado 2 del art. 237 LGSS).

C. Efectos del tiempo no trabajado en los supuestos de reducción de la jornada.

Se ha visto que en el art. 37.6 del Estatuto de los Trabajadores se contemplan tres situaciones en las que trabajadores y trabajadoras pueden reducir su jornada para conciliar las responsabilidades familiares. Los efectos que se derivan, para cada una de ellas, en materia de Seguridad Social son:



C.1. Reducción de jornada por cuidado de menor de 12 años.

Las **cotizaciones** realizadas durante los **dos primeros años** del período de reducción de jornada **se computarán incrementadas hasta el 100%** de la cuantía que hubiera correspondido si se hubiera mantenido sin dicha reducción la jornada de trabajo, a efectos de las prestaciones por jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad y paternidad (art. 237.3 LGSS).

C.2. Reducción de jornada por cuidado de otros familiares.

En la excedencia para encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo, el incremento de las cotizaciones hasta el 100% está exclusivamente referido al primer año, con los mismos efectos en cuanto a prestaciones que en el apartado anterior (art. 237.3 LGSS).

C.3. Reducción de jornada por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

Además de la prestación económica descrita, en este caso las cotizaciones realizadas durante los períodos en que se reduce la jornada “se computarán incrementadas hasta el 100 por cien de la cuantía que hubiera correspondido si se hubiera mantenido sin dicha reducción la jornada de trabajo, a efectos de las prestaciones por jubilación, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo, riesgo durante la lactancia natural e incapacidad temporal” (art. 237.3).

4.2.6. El mantenimiento de la obligación de cotizar durante las licencias de maternidad y paternidad.

“La **obligación de cotizar** continuará en las situaciones de incapacidad temporal, cualquiera que sea su causa, **maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural**” (art. 13.2 RD 2064/1995). Al existir cotizaciones reales, estos períodos son efectivamente computados para causar derecho a otras prestaciones.

En la cotización, la empresa ingresará la parte correspondiente a su cuota. Sin embargo, como el pago de las prestaciones económicas se hace directamente por la entidad gestora de las mismas, es esta la que descuenta de la prestación la cuota del/la trabajador/a.

No obstante, existe una **bonificación del 100% de la totalidad de la aportación empresarial** a la Seguridad Social como incentivo para el mantenimiento de la contratación cuando sustituye a los/as trabajadores/as que disfrutaban de estos permisos. Concretamente, la Ley 12/2001 dispuso:

*“A la cotización de los **trabajadores** por cuenta ajena **sustituidos** durante los períodos de descanso por **maternidad, adopción, acogimiento, paternidad, riesgo durante el embarazo o riesgo durante la lactancia natural**, mediante los contratos de interinidad bonificados, celebrados con desempleados a que se refiere el Real Decreto-Ley 11/1998, de 4 de septiembre, **les será de aplicación una bonificación del 100 por cien** en las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y en las aportaciones empresariales de las cuotas de recaudación conjunta.*

*Solo será de aplicación esta bonificación **mientras coincidan en el tiempo** la suspensión de actividad por dichas causas y el contrato de interinidad del sustituto y, en todo caso, con el límite máximo del período de suspensión”* (disp. adic. 2ª).

Otra **cuestión** debatida es la de **si los subsidios tributan o no fiscalmente**. La polémica ha sido abierta por la Sentencia TSJ de Madrid de 6 de julio de 2016 (Rec. 967/2014) que estima que la prestación por maternidad está exenta de retención por el IRPF (impuesto de la renta de las personas físicas). No obstante, su fallo no genera jurisprudencia, por lo que habrá que atender a lo que establezca el Tribunal Supremo. La no tributación supondría una mayor autonomía económica de las personas perceptoras del subsidio.

4.3. El sistema de cuidados

El derecho al cuidado se plasma en la legislación española con la Ley 39/2006 del 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal



y Atención a las personas en Situación de Dependencia, conformándose un sistema de cuidados para personas dependientes, con dificultades físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, derivadas de una enfermedad, de la edad o discapacidad, que necesitan de otra persona para sus actividades básicas diarias. El sistema se articula a través de servicios, orientados a diferentes aspectos del cuidado y de las características de la población dependiente, y de prestaciones económicas. Por un lado, hay servicios centrados en el desarrollo de la autonomía personal, incluyendo la ayuda a domicilio y la teleasistencia; por otro, se amplía la oferta de centros diurnos y nocturnos especializados en atender las necesidades de esta población.

Los servicios se financian con una dotación de presupuesto estatal, de las Comunidades Autónomas y con la aportación de las familias de las personas dependientes. Por lo tanto, no son ayudas y servicios gratuitos, si no que se realizan evaluaciones sobre las características socioeconómicas de las familias beneficiarias y, según su situación económica, financian parte de los servicios que se presten a la persona dependiente. La institucionalización de estos servicios está descentralizada, siendo los municipios, centros concertados y empresas los responsables de la ejecución.

Al regularizar la contratación del personal encargado de cuidar a las personas dependientes, este sistema de cuidados permite a las mujeres integrarse formalmente en el empleo, ya sea a través de regularizar su trabajo de cuidado en centros o a domicilio, o de poder dejar en manos de terceros el cuidado de las personas a su cargo lo que le permite ingresar al mercado laboral.

La posibilidad de conciliar el cuidado con la vida laboral no sólo permite a las mujeres ingresar al mercado laboral, sino que reconoce la labor reproductiva que ello conlleva, haciendo frente a la brecha de género existente en el mercado de trabajo. A su vez, esta ley corresponsabiliza al Estado de los cuidados, es decir, le hace partícipe de las tareas tradicionalmente vinculadas a la familia, repartiendo el peso del cuidado entre ellas, la sociedad y el Estado. Sin embargo, no modifica las responsabilidades que las mujeres tienen en torno a él y el trabajo doméstico, manteniendo al margen a los hombres y no generando transformaciones en la división sexual del trabajo en una sociedad donde las mujeres dedican dos horas más al día a las tareas

doméstica, incluyendo el cuidado, y representan el 70% de las horas dedicadas al trabajo doméstico no remunerado (Conde-Ruiz y Marra, 2016)

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

5.1. La edad de jubilación

La edad ordinaria de jubilación contributiva es idéntica para hombres y mujeres: **67 años** de edad, siempre que se tenga cubierto un mínimo de 15 años cotizados (art. 205 LGSS). No obstante, esta edad de jubilación se aplicará a partir del año **2027** y, mientras, se irá ampliando la edad de manera gradual cada año (por ejemplo, a los 65 años y 5 meses en 2017, a los 65 años y 6 meses en 2018, y así paulatinamente según la tabla que figura en la Disp. transitoria 7ª de la LGSS).

No obstante, vinculada a la edad también tiene un papel fundamental la carrera contributiva de cada persona, porque en aquellos casos en los que se acrediten 38 años y medio de cotizaciones (también con aplicación gradual hasta 2027), la edad de jubilación será de **65 años**.

Los años cotizados también juegan una función importante a la hora de determinar la tasa de reemplazo de la pensión, es decir, que el porcentaje a aplicar a la base reguladora se incrementa según los años cotizados (art. 210 LGSS), por lo que para llegar al 100% será necesario tener cubiertos, al menos, 37 años cotizados en 2027 (hasta 2019, basta con 35 años y medio cotizados).

Para calcular la base reguladora de la pensión de jubilación se tiene en cuenta la carrera de cotizaciones de los últimos 25 años (en 2017 se toman las bases de los últimos 20 años, y se irán incrementando progresivamente los años computables hasta alcanzar los 25 en 2022).

Para tener acceso a modalidades de jubilación anticipada o jubilación parcial, se exigen igualmente carreras muy largas de cotización (art. 207 y 208 LGSS).

Por último, hay que añadir que a la cuantía que resulte del cálculo de la pensión de jubilación se le aplicará, a partir del año 2019, el factor de sostenibilidad, que es el mecanismo por el cual se vincula el importe de aquella pensión a la evolución de la esperanza de vida de los pensionistas. Para la de-



terminación de este instrumento, se toman en cuenta tablas de mortalidad de la población pensionista de jubilación únicas (art. 211 LGSS).

5.2. Medidas compensadoras para el cálculo de las pensiones

Los rasgos del cálculo de la pensión ponen de manifiesto que hay factores de discriminación presentes en el mercado laboral entre hombres y mujeres, como el de las diferencias salariales o la ausencia del trabajo para los cuidados familiares, que repercutirán, en el futuro, en la creación de una brecha de género en las pensiones. El Sistema de la Seguridad Social prevé las siguientes medidas compensadoras, incorporando a las carreras contributivas los períodos de atención a dependientes o mejorando directamente la pensión de jubilación.

5.2.1. Bonificación de períodos de cotización.

A. Períodos de maternidad asimilados a cotizados.

El art. 165.6 LGSS dispone:

*“El período por **maternidad o paternidad** que subsista a la fecha de extinción del contrato de trabajo, o que se inicie durante la percepción de la prestación por **desempleo**, será **considerado como período de cotización efectiva** a efectos de las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social por **jubilación**, incapacidad permanente, muerte y supervivencia, maternidad, paternidad y cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave”.*

B. Períodos de cotización asimilados por parto.

El art. 235 reconoce, únicamente a las trabajadoras en caso de maternidad biológica que en el momento del parto estuvieran en situación de alta o asimilada, con obligación de cotizar:

*“A efectos de las pensiones contributivas de jubilación y de incapacidad permanente, se computarán a favor de la trabajadora solicitante de la pensión **un total de ciento doce días** completos de cotización por cada parto de un solo hijo y de catorce días más por cada hijo a partir del segundo, éste incluido, si el parto fuera múltiple, salvo que, por ser trabajadora o funcionaria en el momento del parto, se hubiera cotizado durante la totalidad de las dieciséis semanas o durante el tiempo que corresponda si el parto fuese múltiple”.*

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, se computará como período cotizado a todos los efectos, salvo para el cumplimiento del período mínimo de cotización exigido, aquel en el que se haya interrumpido la cotización a causa de la extinción de la relación laboral o de la finalización del cobro de prestaciones por desempleo cuando tales circunstancias se hayan producido entre los nueve meses anteriores al nacimiento, o los tres meses anteriores a la adopción o acogimiento permanente de un menor, y la finalización del sexto año posterior a dicha situación.

C. Beneficios por cuidado de hijos o menores

El art. 236 reconoce un beneficio que empezó a aplicarse en 2013 (por la Ley 27/2011):

“1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, se computará como período cotizado a todos los efectos, salvo para el cumplimiento del período mínimo de cotización exigido, aquel en el que se haya interrumpido la cotización a causa de la extinción de la relación laboral o de la finalización del cobro de prestaciones por desempleo cuando tales circunstancias se hayan producido entre los nueve meses anteriores al nacimiento, o los tres meses anteriores a la adopción o acogimiento permanente de un menor, y la finalización del sexto año posterior a dicha situación.

*El **período computable como cotizado será como máximo de doscientos setenta días** por hijo o menor adoptado o acogido, sin que en ningún caso pueda ser superior a la interrupción real de la cotización.*

*Este beneficio **solo se reconocerá a uno de los progenitores**. En caso de controversia entre ellos se otorgará el derecho **a la madre**.*

*2. En cualquier caso, la aplicación de los beneficios establecidos en este artículo **no podrá dar lugar a que** el período de cuidado de hijo o menor, considerado como período cotizado, **supere cinco años por beneficiario**. Esta limitación se aplicará, de igual modo, cuando los mencionados beneficios concurren con los contemplados en el artículo 237.1.”.*

Efectivamente, habría que sumar, a estas bonificaciones, los períodos de cotización reconocidos en las prestaciones familiares no contributivas del art. 237, que ya se han explicado.

5.2.2. Complemento por maternidad

El art. 60 LGSS diseña un complemento por maternidad en las pensiones contributivas del



sistema de la Seguridad Social, que se empezó a aplicar a partir del día 1 de enero de 2016 y que implica, directamente, un aumento en la cuantía de la pensión:

*“1. Se reconocerá un complemento de pensión, **por su aportación demográfica** a la Seguridad Social, **a las mujeres** que hayan tenido **hijos biológicos o adoptados** y sean beneficiarias en cualquier régimen del sistema de la Seguridad Social de pensiones contributivas de jubilación, viudedad o incapacidad permanente.*

*Dicho complemento, que tendrá a todos los efectos naturaleza jurídica de pensión pública contributiva, **consistirá** en un importe equivalente al resultado de **aplicar a la cuantía inicial** de las referidas pensiones **un porcentaje** determinado, que estará en función del número de hijos según la siguiente escala:*

- a) En el caso de 2 hijos: 5 por ciento.*
- b) En el caso de 3 hijos: 10 por ciento.*
- c) En el caso de 4 o más hijos: 15 por ciento.*

A efectos de determinar el derecho al complemento, así como su cuantía únicamente se computarán los hijos nacidos o adoptados con anterioridad al hecho causante de la pensión correspondiente”.

“4. El complemento de pensión no será de aplicación en los casos de acceso anticipado a la jubilación por voluntad de la interesada ni en los de jubilación parcial, a los que se refieren, respectivamente, los artículos 208 y 215.

No obstante, lo anterior, se asignará el complemento de pensión que proceda cuando desde la jubilación parcial se acceda a la jubilación plena, una vez cumplida la edad que en cada caso corresponda.

*5. En el caso de **conurrencia de pensiones** del sistema de la Seguridad Social, se reconocerá el complemento por hijo **solamente a una de las pensiones de la beneficiaria**, de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:*

- 1.º A la pensión que resulte más favorable.*

2.º Si concurre una pensión de jubilación con una pensión de viudedad, el complemento se aplicará a la de jubilación”.

5.3. Complementos para pensiones inferiores a la mínima y revalorización de las pensiones

Cuando, de acuerdo con la aplicación de las reglas de cálculo de la pensión, resulte una pensión contributiva de escasa cuantía, la LGSS garantiza a la percepción de un piso mínimo. Con este objetivo, el art. 59.1 LGSS establece que *“los beneficiarios de pensiones contributivas del sistema de la Seguridad Social, que no perciban rendimientos del trabajo, del capital o de actividades económicas y ganancias patrimoniales, de acuerdo con el concepto establecido para dichas rentas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, o que, percibiéndolos, no excedan de la cuantía que anualmente establezca la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, tendrán **derecho a percibir los complementos necesarios** para alcanzar la cuantía mínima de las pensiones, siempre que residan en territorio español, en los términos que legal o reglamentariamente se determinen”.*

Las cuantías mínimas se fijan para cada pensión y en función de la situación familiar del/la titular, si tiene o no cónyuge a cargo. “El importe de dichos complementos en ningún caso podrá superar la cuantía establecida en cada ejercicio para las pensiones no contributivas de jubilación e invalidez” (art. 59.2 LGSS).

“Las pensiones contributivas de la Seguridad Social, incluido el importe de la pensión mínima, serán incrementadas al comienzo de cada año en función del índice de revalorización previsto en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado”. (art. 58.1 LGSS).

El índice de revalorización de las pensiones es el resultado de una expresión matemática, cuyo resultado, en ningún caso, podrá dar lugar a un incremento anual de las pensiones inferior al 0,25% ni superior a la variación porcentual del Índice de Precios de Consumo en el periodo anual anterior a diciembre del año anterior, más 0,50% (art. 58).

Con esta fórmula, la revalorización de las pensiones en los últimos años, como en 2016, fue de 0,25% con respecto a la cuantía de la pensión que



se recibiera el año anterior. Esto supone que, cuando la inflación real sea superior al valor del índice aplicado, los/as pensionistas verán reducido su poder adquisitivo real.

5.4. Las pensiones por muerte: viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia

Son sujetos **causantes**, cuyo fallecimiento da derecho a las prestaciones por muerte y supervivencia: a) las personas afiliadas y en alta en la Seguridad Social, b) las perceptoras de subsidios de incapacidad temporal, riesgo durante el embarazo, maternidad, paternidad o riesgo durante la lactancia natural y c) las titulares de pensiones contributivas de jubilación e incapacidad permanente (art. 217 LGSS).

Tienen derecho a la pensión contributiva de viudedad, con carácter vitalicio, **los y las cónyuges** de las personas causantes, siempre que estas hubieran completado un período de cotización de 500 días en los últimos 5 años antes de fallecer. No obstante, la prestación económica del viudo o viuda solo tiene una duración de dos años en determinados casos en los que la persona causante hubiera fallecido por enfermedad común sobrevenida antes del vínculo conyugal y no hubiera transcurrido un año desde la celebración del matrimonio (art. 222 LGSS).

También se reconoce el derecho a la pensión de viudedad de las parejas de hecho, aunque en este caso se requiere que hubiera una dependencia económica de la persona fallecida, en los términos del art. 221 LGSS⁸⁸, que también dispone:

*“A efectos de lo establecido en este artículo, **se considerará pareja de hecho** la constituida, con análoga relación de afectividad a la conyugal, por quienes, no hallándose impedidos para contraer matrimonio, no tengan vínculo matrimonial con otra persona y acrediten, mediante el correspondiente certificado de empadronamiento, una convivencia estable y notoria con carácter*

inmediato al fallecimiento del causante y con una duración ininterrumpida no inferior a cinco años.

*La existencia de pareja de hecho **se acreditará** mediante certificación de la inscripción en alguno de los registros específicos existentes en las comunidades autónomas o ayuntamientos del lugar de residencia o mediante documento público en el que conste la constitución de dicha pareja. Tanto la mencionada inscripción como la formalización del correspondiente documento público deberán haberse producido con una antelación mínima de dos años con respecto a la fecha del fallecimiento del causante”.*

Precisamente es el defecto en la acreditación uno de los motivos que origina frecuentemente la denegación de las solicitudes de pensión de viudedad de la pareja de hecho superviviente.

Tienen también derecho a la pensión de viudedad los **ex cónyuges separados o divorciados** que recibieran pensión compensatoria de la persona fallecida, siempre que no hubieran contraído nuevas nupcias o constituido una pareja de hecho. El monto de la pensión de viudedad se ajustará a la cuantía de la pensión compensatoria. En todo caso, tienen derecho a la pensión de viudedad las mujeres que acrediten que, en el momento de la separación judicial o divorcio, eran víctimas de violencia de género (art. 220.1).

En el apartado 2º del art. 220 se señala que

*“Si, habiendo mediado divorcio, se produjera una **concurrencia de beneficiarios** con derecho a pensión, ésta será reconocida en cuantía proporcional al tiempo vivido por cada uno de ellos con el causante, garantizándose, en todo caso, el 40 por ciento a favor del cónyuge superviviente o, en su caso, del que, sin ser cónyuge, conviviera con el causante en el momento del fallecimiento y resultara beneficiario de la pensión de viudedad en los términos a que se refiere el artículo siguiente”.*

⁸⁸ Se exige que la persona solicitante de la pensión acredite que sus ingresos durante el año natural anterior no alcanzaron el 50 por ciento de la suma de los propios y de los del causante habidos en el mismo período. Dicho porcentaje será del 25 por ciento en el caso de inexistencia de hijos comunes con derecho a pensión de orfandad.

No obstante, también se reconocerá el derecho a pensión de viudedad cuando los ingresos del sobreviviente resulten inferiores a 1,5 veces el importe del salario mínimo interprofesional vigente en el momento del hecho causante, requisito que deberá concurrir tanto en el momento del hecho causante de la prestación, como durante el período de su percepción. El límite indicado se incrementará en 0,5 veces la cuantía del salario mínimo interprofesional vigente, por cada hijo común con derecho a la pensión de orfandad que conviva con el sobreviviente.

Se consideran como ingresos los rendimientos de trabajo y de capital así como los de carácter patrimonial.



6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado español.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-----------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1967 |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | 1988 |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | 1965 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1967 |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | 1985 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | |





Guatemala

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo doméstico remunerado

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo
- 4.2. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La edad de jubilación.
- 5.2. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

La ratificación de Convenciones como CEDAW (1981) y Belém do Pará (1994) trajo consigo modificaciones en la legislación guatemalteca, al igual que en la mayoría de países objeto de estudio. De este modo, Guatemala aprobó en 1996 la primera ley para tipificar los delitos en las relaciones familiares denominada **Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar**, a través del Decreto 97-1996. Circunscribiendo la violencia a las relaciones familiares, entiende ésta como cualquier acción u omisión que causare daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o patrimonial, priorizando a colectivos vulnerables como mujeres, menores, personas mayores y discapacitadas. Junto al establecimiento de medidas de seguridad para las víctimas, el Estado se compromete a fomentar el conocimiento sobre el derecho a una vida libre de violencia a través de programas y capacitación.

La ausencia de medidas específicas para las mujeres, principales víctimas de esta violencia, supuso la aprobación de la **Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer**, Decreto No. 7-99, centrada en su desarrollo integral y el disfrute de los derechos establecidos en la Constitución. Con esta ley se estableció el marco para modificar los reglamentos y prácticas vigentes que toleran la violencia hacia las mujeres. Contiene medidas de apoyo, rehabilitación y capacitación para la reinserción social de la víctima y para la modificación de conductas de la persona agresora.

Así, la perspectiva de género se fue incluyendo en diversas esferas como el **Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria**, perteneciente al Acuerdo de Paz de 1996, en el que se incluyeron las propuestas de organizaciones de mujeres que participaron en la Asamblea de la Sociedad Civil. En este Acuerdo se destacaba la ausencia de reconocimiento a la contribución femenina en el desarrollo nacional y se establecía la obligación del Estado en la implementación de medidas y acciones para hacer frente a la discriminación que sufren las mujeres, fomentando su participación en todas las esferas sociales. También se aprecia en la **Ley de Desarrollo Social y Población**, Decreto 42-2001, que considera la igualdad y equidad entre mujeres

y hombres, insta a una maternidad y paternidad responsables y al Estado a salvaguardar estos derechos. Igualmente, establece la necesidad de llevar a cabo acciones que permitan a las mujeres desarrollarse, atendiendo sus demandas según el ciclo vital y enfrentando las violencias que sufren.

Estas leyes abrieron la posibilidad de nuevos marcos normativos que reconocen la existencia de violencias que afectan a las mujeres por el hecho de pertenecer al género femenino. Así, en 2008, se aprobó la **Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer**, N° 22-2008, que vuelve a recalcar las formas de violencia que sufre este colectivo, ampliando los espacios donde acontecen a cualquier relación de poder o confianza y tipifica el delito de femicidio como *“Muerte violenta de una mujer, ocasionada en el contexto de las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres, en ejercicio del poder de género en contra de las mujeres”* (art. 3.e).

Considerando a mujeres y menores como principales víctimas, aunque utilizando un lenguaje neutro, con el que se incluye a cualquier persona como posible víctima o agresora, se aprueba el Decreto No. 09-2009, **Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas**, que modifica el Código Penal incluyendo esos delitos. Destacando la necesidad de actuar y proteger a las víctimas considerando la edad, el género y la identidad cultural, insta a diferentes organismos a conformar planes y actuaciones para su reinserción social y familiar.

Estas modificaciones representan el compromiso por modificar la situación de desigualdad que enfrentan las mujeres respecto a los hombres en los diferentes campos sociales y suponen un marco de referencia para seguir incorporando derechos para las mujeres.

1.2. Transversalidad institucional

Los mandatos internacionales que instan a los Estados a incluir la perspectiva de género en sus políticas e instituciones partir de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en 1995, tuvieron impacto en la organización estatal de Guatemala. La asunción de que el problema de la desigualdad entre mujeres y hombres es sistémica posibilitó la creación de varios órganos asesores dentro de las instituciones. Así, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social cuenta con la **Sección de la Mujer Trabajadora** dentro



del Departamento de Promoción y Divulgación de Derechos Laborales en Población en Riesgo de Vulnerabilidad.

Paralelamente, adscrita también al Ministerio se encuentra la **Oficina Nacional de la Mujer** (ONAM), encargada de asesorar en políticas, programas y proyectos bajo la perspectiva de género. De manos de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), desde 1981 la ONAM está a cargo de la Asamblea General de Delegadas que aúna a representantes gubernamentales y de la sociedad civil para diseñar programas dirigidos a las mujeres. Cabría mencionar, entre las instituciones que conforman la Oficina, el Consejo Nacional de Planificación Económica, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras y la Asociación de Mujeres Periodistas y Escritoras de Guatemala. Su función principal es la coordinación de las instituciones para el desarrollo de actividades que fomenten la autonomía femenina, para lo cual realiza las investigaciones pertinentes sobre la situación de las mujeres guatemaltecas. Todo ello ha convertido a la ONAM en un centro de referencia a nivel de información, documentación y divulgación de temas como la violencia intrafamiliar o la participación política.

En 1994 se creó la **Defensoría de la Mujer** en la Procuraduría de Derechos Humanos, encargada de coordinar acciones con entidades gubernamentales y no gubernamentales para la protección de los derechos de las mujeres. También se encuentran las Defensorías de Diversidad Sexual, Personas Víctimas de Trata y Personas Trabajadoras, entre otras. En torno a los Acuerdos de Paz, en 1998 se conformó el Foro Nacional de la Mujer perteneciente a la Secretaría de la Paz Presidencial de la República. Su objetivo principal era la conformación de un proceso participativo donde se integrase la sociedad civil y el Estado para dar seguimiento al proceso de paz e incidir en las políticas que se desarrollen.

En torno a mujer y etnia, surgió la **Defensoría de la Mujer Indígena** (DEMI) en 1999 tras el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas de 1995. En un primer momento estaba adscrita a la Coordinadora Presidencial de Derechos Humanos COPREDEH, pasando a pertenecer a la Presidencia de la República en 2007. Sus acciones se centran en la defensa de los derechos de las mujeres indígenas, como la justicia social, económica y política de los diferentes grupos.

Con otro rango al de la ONAM, en el año 2000 se crea la **Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)**, órgano dependiente de la Presidencia de la República, que asesora a ésta y al Ejecutivo en políticas públicas dirigidas al desarrollo integral de las mujeres. Esta Secretaría se conforma dentro de los Mecanismos de Adelanto para las Mujeres, con el objetivo principal de coordinar instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil para el impulso de los Planes de Desarrollo para la mujer. A su vez, participó activamente en la elaboración de los anteproyectos de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, El Código Municipal, Ley de Descentralización, Ley de Desarrollo Social y las Reformas al Código de Trabajo.

Otro órgano, coordinado por la Vicepresidencia de la República, es el **Gabinete Específico de la Mujer** (Acuerdo Gubernativo No. 264-2012) integrado por Ministerios, Secretarías y mecanismos especializados en derechos de las mujeres; su misión es la coordinación interinstitucional para la implementación de políticas que permitan el desarrollo integral de las mujeres. Además, es responsable de incluir Unidades de Género en los Ministerios y Secretarías del Organismo Ejecutivo (Acuerdo Gubernativo No. 261-2013), siendo 34 las que se encuentran actualmente establecidas y coordinadas por la SEPREM.

Actualmente se encuentran realizando una reforma al Código Municipal (Decreto 39-2016) que permita la creación de Oficinas Municipales de la Mujer encargadas del fomento de la participación femenina en el desarrollo de políticas públicas territoriales.

Esta inclusión de la perspectiva de género en diversos espacios estatales permite adaptar las acciones a las situaciones que enfrentan las mujeres en los diferentes campos sociales. Cabría destacar la necesidad de la conformación de grupos especializados dentro de las instituciones de Seguridad Social ya que su visión incidiría en la planificación y la evaluación de las acciones realizadas cuya transversalización es aún escasa.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

Guatemala, junto a otros siete países, es uno de los estudiados en este informe que no ha llevado a cabo reformas estructurales en su sistema de pen-



siones, por lo que se puede decir que mantiene un sistema Público de Seguridad Social, si bien de escasa y desigual cobertura. La desigualdad se hace más patente en la medida en que mantiene, además del Régimen General, programas separados para las fuerzas armadas y funcionarios públicos, así como fondos complementarios de pensiones para varios grupos que otorgan en general mejores prestaciones (Mesa Lago, 2010).

Por el contrario, en el sistema del Régimen General Guatemala presenta un carácter excluyente para los trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena, puesto que, según el Reglamento de Inscripción de Patronos en el Régimen de Seguridad Social (Acuerdo de la Junta Directiva 1123/2003), **solo es obligatoria la afiliación y el alta cuando las empresas emplean al menos a tres trabajadores o trabajadoras por cuenta ajena.** *“Excepto Los patronos que se dediquen a la actividad económica del transporte terrestre de carga, de pasajeros o mixtos (carga y pasajeros, utilizando para el efecto vehículos motorizados, están obligados inscribirse cuando ocupen los servicios de uno (1) o más trabajadores.) a nivel nacional”* (art. 2, Reglamento sobre Inscripción en el sistema).

En cuanto a su **Régimen General**, el sistema de Seguridad Social se gestiona a través del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), al frente de tres subsistemas de cobertura que denomina Programas:

- Programa Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS).
- Programa Enfermedad, Maternidad y Accidente (EMA).
- Programa de Accidentes.

Desde 2006 Guatemala concede una pensión no contributiva mensual a quienes se encuentran en situación de pobreza extrema, que hayan cumplido 65 años y no reciban una pensión. El costo para cubrir 79.000 beneficiarios en 2009 se estimó en US\$47 millones o 0,13% del PIB (Mesa-Lago, 2010). Esta pensión está contemplada en la **Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor**, Decreto 85.2005, de 23 de marzo de 2006. Se trata de prestaciones no contributivas, transferencias de rentas totalmente financiadas mediante el 1,85% de la recaudación sobre el Impuesto del Valor Agregado y el Programa es implementado por el Ministerio

de Trabajo y Previsión Social. Las personas que opten por este beneficio no deben tener otros ingresos en el sector privado o por concepto de jubilaciones, ni por la prestación de servicios personales, técnicos o profesionales a cualquier institución del Estado. Mediante el Decreto No. 39-2006, se estableció que, a partir del 01 de enero del año 2007, el aporte económico para cada beneficiario que cumpliera los requisitos sería de cuatrocientos quetzales Q. 400.00 mensuales, aproximadamente US \$ 53.35.

Por último, en 2009 se ha incluido un Programa Especial más para la cobertura del trabajo doméstico remunerado, a cargo del IGSS del que se da cuenta más adelante.

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

Debido a las elevadas tasas de informalidad y a la alta incidencia de la pobreza, la extensión de la cobertura es uno de los grandes retos que enfrenta el sistema de Seguridad Social en Guatemala.

Sin embargo, el propio diseño del acceso al nivel contributivo del sistema contribuye a la expulsión de muchas personas que trabajan de manera dependiente en microempresas con plantillas muy reducidas (uno y dos trabajadores o trabajadoras). “

La exención de la obligación de afiliarse a las empresas que tienen uno o dos trabajadores es injustificada e incongruente con el concepto de la seguridad social como un derecho humano, además de constituirse en un obstáculo para la extensión de la cobertura. Adicionalmente, “distorsiona el mercado de trabajo e incentiva el mantenimiento de empresas pequeñas” (Mesa-Lago, 1998)”. (Linares, 2013).

Un segundo elemento que contribuye a la expulsión del sistema tiene que ver con los fuertes requisitos existentes para poder mantener voluntariamente la cotización cuando se ha perdido el empleo. Los artículos 35 y 36 del Reglamento sobre Protección de la Invalidez, Vejez y Supervivencia (Acuerdo No.1124/2003) contemplan esta posibilidad, pero añaden fuertes requisitos de periodo de carencia (doce meses de contribución en los últimos seis meses) y, cuantía del ingreso (último salario). Además, el derecho se pierde cuando no se han ingresado las cotizaciones durante tres meses.



Linares cuantifica el impacto de los términos excluyentes de ambas regulaciones en dos millones cien mil de trabajadoras y trabajadoras en relación de dependencia, (65%) del total que no están cubiertos por la Seguridad Social (Linares, 2013)

Junto a los trabajadores y trabajadoras dependientes expulsados del sistema, se encuentran los y las independientes que no tienen un instrumento específico para acceder a la cobertura de la Seguridad Social porque no se han desarrollado programas adecuados para ello. La única medida en este sentido se refiere al aseguramiento del trabajo doméstico remunerado que se adoptó en 2009.

3.1. Trabajo doméstico remunerado

El **convenio 189 OIT** se encuentra **en trámite de ratificación** por el Congreso de la República de Guatemala, habiéndose producido el dictamen favorable por la Comisión de Trabajo el 8 de marzo de 2016⁸⁹.

El marco vigente está regulado en el **Acuerdo Número 1235 de 2009, Reglamento del Programa Especial de Protección para Trabajadoras de Casa Particular, PRECAPI**. Obliga a los empleadores con una o más trabajadoras que trabajen más de tres días a la semana a incorporarlas al sistema de protección del IGSS. La gestión le corresponde al IGSS y contempla una financiación tripartita, prestaciones dinerarias (subsídios) y de atención sanitaria, incluyendo salud reproductiva y atención sanitaria de los hijos e hijas menores de cinco años (Control de niño sano), riesgo de accidentes y cuota mortuoria. Para el año 2013 se estima que el IGSS tenía menos de mil afiliadas de las 250 mil trabajadoras de casa particular que se estiman en el país.

Si bien el Programa tiene carácter obligatorio presenta varias debilidades:

- Solo permite el acceso a las trabajadoras que presten servicios al menos tres días a la semana (art. 2).
- Si bien el Programa tiene carácter obligatorio, el acto administrativo de la inscripción y del pago no lo tienen para el empleador o

empleadora, pudiendo realizarlo también la trabajadora, lo que debilita la responsabilidad frente a los posibles incumplimientos (art. 60).

- Presenta requisitos exigentes, tanto para el acceso a la atención sanitaria, como para el acceso al subsidio por maternidad (seis meses de cotización inmediatamente anteriores, requerir la prestación dentro de los tres primeros meses de la gestación y hallarse al corriente de pago, art. 11).
- Solo contempla prestaciones mediante subsidios en los supuestos de maternidad e incapacidad por accidente de trabajo, dejando también sin protección de asistencia sanitaria otras enfermedades ajenas al embarazo o al parto (art. 4).
- La atención sanitaria, tanto para la trabajadora, como para sus hijos e hijas se circunscribe al Departamento de Guatemala, sin perjuicio de una posterior extensión a otros departamentos
- No contempla el acceso a las pensiones.

La duración del subsidio por maternidad es de 30 días antes del parto y 56 posteriores. En caso de aborto es de 26 días (art. 14). Para calcular su cuantía se toma como base el salario mínimo diario para actividades no agrícolas (art. 10)

Pese al carácter obligatorio y progresivo de esta disposición, el dictamen de la Comisión de Trabajo del Congreso para la ratificación del Convenio 189 OIT, con los datos que manejan en 2016 pone de manifiesto que **solo el 1% de las mujeres que realizan trabajo doméstico remunerado** (el 95% son mujeres) **están inscritas y cubiertas por el IGSS**.

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

Tanto en el Código de Trabajo, como en las normas de Seguridad Social, el diseño de las medidas para la conciliación de los tiempos del trabajo y del cuidado está volcado en torno a la ma-

⁸⁹ . <http://old.congreso.gob.gt/uploadimg/archivos/dictamenes/1505.pdf>



ternidad, desde una perspectiva protectora. Las mujeres son contempladas en tanto que madres y las licencias y los subsidios se les atribuyen prácticamente en exclusiva. Se echa en falta un diseño más equitativo de corresponsabilidad en la pareja, así como la existencia de permisos para la atención a los cuidados de personas adultas mayores y dependientes.

4.1. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo

— El trabajo de las mujeres en la estructura del Código de Trabajo

La estructura actual del Código de Trabajo data de su reforma de 1971. En su Título Cuarto, titulado, **Trabajo sujeto a Regímenes Especiales** y bajo el epígrafe, **Trabajo de Mujeres y Menores**, incorpora un artículo 147 del siguiente tenor:

“Protección especial Artículo 147. El trabajo de las mujeres y menores de edad debe ser adecuado especialmente a su edad, condiciones o estado físico y desarrollo intelectual y moral.”

Posteriormente y bajo el mismo epígrafe, en sus artículos 152 a 155, configura un conjunto de derechos, todos ellos relativos a la maternidad o vinculados con la misma.

La propia estructura simbólica del Código, además de obsoleta, refuerza la visión de inequidad en el reparto de las obligaciones de cuidar, derivando en el hecho biológico del embarazo y del parto toda la carga del cuidado de los hijos y de las hijas. Su asociación al trabajo de los menores da cuenta de un trabajo simbólicamente de segundo orden, merecedor de protección especial que contradice al derecho de igualdad y no discriminación frente al trabajo de los hombres. Igualmente oculta el derecho a ser cuidados de mayores y dependientes y la necesidad de tiempos para su atención. Las mujeres en tanto que madres son el pilar con el que adquieren presencia en el Código.

— La maternidad

En el contexto de esta estructura, el Código de Trabajo articula licencias remuneradas de maternidad (art. 152), descanso por lactancia (art. 153) y una regulación sobre locales para hijos menores de tres años (art. 155).

Se establece una **licencia ordinaria de maternidad** de 12 semanas, cuya remuneración sólo recae en la empresa cuando la mujer trabajadora no cumple los requisitos para acceder al subsidio del IGSS:

“Derechos de la madre trabajadora. Artículo 152. La madre trabajadora gozará de un descanso retribuido con el ciento por ciento (100%) de su salario durante los treinta (30) días que precedan al parto y los 54 días siguientes; los días que no pueda disfrutar antes del parto, se le acumularán para ser disfrutados en la etapa post-parto, de tal manera que la madre trabajadora goce de ochenta y cuatro (84) días efectivos de descanso durante ese período.”

A continuación, contempla los supuestos de **aborto no intencional o parto prematuro no viable**, en cuyo caso los descansos se deben reducir a la mitad (art. 152. c)). Y, por último, también se contempla la **adopción**, mediante una licencia post-natal de 54 días, de la que sólo es titular la madre (art. 152 f)).

— **Licencias con goce de sueldo.** En este caso, se trata de licencias retribuidas, concebidas como obligaciones de los patronos que pueden disfrutar los trabajadores y las trabajadoras, en una formulación ya clásica de las leyes laborales, además de discriminatoria si se entendiera que solo ampara a los trabajadores varones:

“Conceder licencia con goce de sueldo a los trabajadores en los siguientes casos:

1) Cuando ocurriere el fallecimiento del cónyuge o de la persona con la cual estuviese unida de hecho el trabajador, o de los padres o hijo, tres (3) días. 2) Cuando contrajera matrimonio, cinco (5) días. 3) Por nacimiento de hijo, dos (2) días (art. 61. o) CT).

No se han observado licencias para los supuestos de atención en enfermedades graves de familiares y la Licencia por nacimiento de hijo de dos días, por su escasa duración no puede producir la satisfacción del derecho a ser cuidados de los hijos y las hijas.

4.2. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

Se regulan en el **Reglamento de Prestaciones en Dinero, Acuerdo 468**, por el que se establece el



régimen jurídico del subsidio de maternidad a través de sus artículos 33 a 37.

Como periodo de carencia se precisan 3 meses de cotización dentro de los 6 meses previos al parto, y la cuantía de la prestación se fija en el cien por cien del salario base (art. 25, b), entendido como el promedio del salario diario efectivamente devengado (art.33).

La duración del subsidio es de 30 días antes del parto y 54 posteriores, es decir, doce semanas (art. 34). En los supuestos de aborto espontáneo o terapéutico el subsidio podrá tener una duración máxima de 27 días (art.36) y en los casos de intervención quirúrgica por embarazo ectópico, mientras dure la incapacidad prescrita por el facultativo (art. 37). No hay sin embargo previsión de subsidio en los supuestos de adopción.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

No existen medidas que permitan compensar las carreras de cotización más cortas y menos densas de las mujeres. Resulta sin embargo de interés la regulación de las prestaciones por viudedad en la medida en que su tratamiento no discrimina en función del vínculo que haya unido a la pareja, pero, sin embargo, presenta un tratamiento diferenciado para los viudos y viudas.

5.1. La edad de jubilación

La edad de jubilación es la misma para las mujeres y para los hombres. El resto de requisitos para el acceso a la pensión de vejez se establece en el artículo 15 del Reglamento Invalidez Vejez y Muerte, IVS, 1124 que ha sido modificado en 2010 para incluir una reforma paramétrica:

“Tiene derecho a pensión por el riesgo de Vejez, el asegurado que reúna las siguientes condiciones:

1. Condiciones para los asegurados cuya fecha de afiliación sea anterior al 1 de enero del 2011:

a. Tener acreditados el número de contribuciones mínimas de acuerdo a la escala siguiente:

a.1) 180 contribuciones hasta el 31 de diciembre del 2010.

a.2) 192 contribuciones a partir del 1 de enero del 2011.

a.3) 204 contribuciones a partir del 1 de enero del 2013.

a.4) 216 contribuciones a partir del 1 de enero del 2014.

b. Haber cumplido la edad mínima de 60 años.”

5.2. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

El acceso a las pensiones de viudedad, en primer lugar, distingue entre beneficiarias mujeres y beneficiarios varones. En el caso de estos últimos requiere añadir a los requisitos establecidos para las mujeres que los varones estén totalmente incapacitados para el trabajo, lo que resulta dudosamente compatible con el principio de igualdad.

Sin embargo, en ambos casos, la convivencia es el elemento esencial para establecer el acceso a la pensión, en cuyo caso no existe diferencia de trato entre los dos vínculos, matrimonio y uniones de hecho que, todo en caso, han de ser legalizadas de acuerdo con el Código Civil:

“Tienen derecho a pensión de Sobrevivencia:

- a) La esposa o la mujer cuya unión de hecho con el causante haya sido legalizada de acuerdo con el Código Civil, siempre que una u otra haya convivido con él hasta la fecha de su fallecimiento. Si no resulta comprobada la convivencia, puede otorgarse el pensionamiento siempre que se compruebe que el causante le proporcionaba ayuda económica indispensable para la satisfacción de sus necesidades vitales.*
- b) En defecto de la beneficiaria a que se refiere el inciso anterior, la compañera que haya convivido maridablemente con el causante durante un tiempo ininterrumpido no menor de dos años hasta la fecha de su vínculo matrimonial vigente no disuelto con tercera persona a la fecha del riesgo.*



- *Con relación a los incisos a) y b) anteriores, se estima que también hay convivencia, cuando por razones de trabajo, el asegurado se encontraba residiendo en lugar distinto al de su familia, si este hecho no le impedía el cumplimiento de todas o la mayor parte de las obligaciones de su hogar. En ningún caso se otorgará pensionamiento a más de una beneficiaria.*
- *c) El varón sobreviviente que esté en las condiciones que determina el inciso a) anterior, con respecto a la mujer causan-*

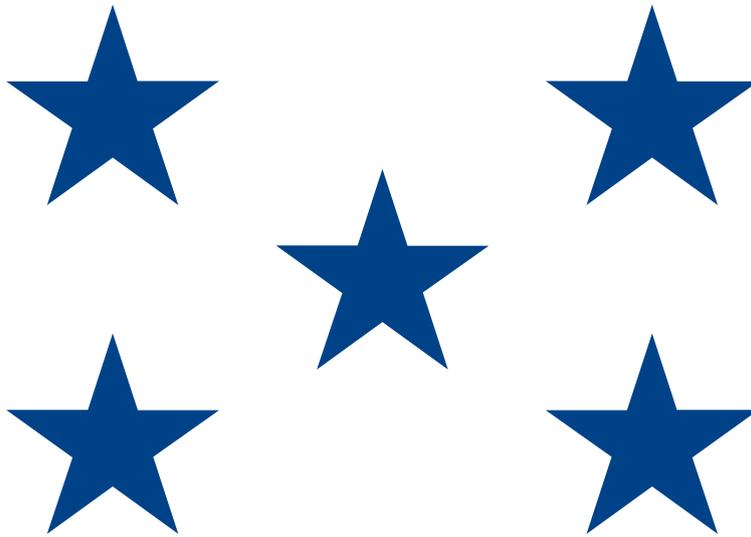
te que fue su cónyuge, mujer de hecho o compañera, siempre que esté totalmente incapacitado para el trabajo” (Art. 24 Reglamento IVS).

6. Ratificación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado guatemalteco.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|------------------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1961 |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | 1989 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1960 |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | 1994 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | |





Honduras

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2.- Trabajo doméstico remunerado

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo
- 4.2. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La edad de jubilación.
- 5.2. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

Con la intención de hacer frente a las violencias que sufren las mujeres y cumplir con los mandatos internacionales, Honduras aprobó diversas leyes desde finales de los noventa, generando un marco normativo que incide en las desigualdades entre mujeres y hombres. Aprobada en 1997 y modificada en varias ocasiones hasta el año 2005, la **Ley Contra la Violencia Doméstica**, Decreto 132-97, regula las medidas y delitos de violencia contra las mujeres. Bajo una concepción amplia de las relaciones afectivas, considera violencias la física, la psicológica, la sexual, la patrimonial o económica y la doméstica; este reconocimiento establece las bases de las medidas que debe desarrollar el Estado para enfrentar estas situaciones a corto y largo plazo. Considerando las iniciativas y experiencias de las organizaciones de la sociedad civil se insta al Estado a desarrollar planes que se irán adaptando periódicamente a las necesidades de las víctimas de estos delitos.

Además, cuenta con una **Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer**, aprobada en 2000, a fin de integrar y coordinar las acciones que el Estado y la sociedad civil tienen que ejecutar para eliminar todo tipo de discriminación contra la mujer y, obtener la igualdad de los hombres y mujeres ante la ley. Prioriza las áreas de familia, salud, educación, cultura, medios de comunicación, medio ambiente, trabajo, seguridad social, crédito, tierra, vivienda y participación en la toma de decisiones dentro de las estructuras de poder (art. 2).

Respecto al **Código Penal**, en el año 2008 se definieron los delitos de violación y acoso sexual de forma genérica, considerándolos una violencia que se ejerce contra cualquier persona. Centrado en las mujeres, se establece, como falta contra las buenas costumbres, el castigo con prisión de sesenta a noventa días a *“Quien en sitios públicos se dirija a una mujer en forma soez o con frases o proposiciones irrespetuosas; o la molestar con hechos o actitudes ofensivos al pudor”* (art. 410.4) Esta falta visibiliza la intolerancia al acoso que las mujeres encuentran en lugares públicos y la intimidación que ello genera. En 2013 se tipifica el delito

de **femicidio**, definido como *“el o los hombres que den muerte a una mujer por razones de género, con odio y desprecio por su condición de mujer”* (art. 118.A).

Otra situación que se legisló es el tráfico de personas a través de la **Ley contra la trata de personas**, Decreto N° 59-2012, destacando a mujeres, niños, niñas y adolescentes como los colectivos más vulnerables. Guiada por las normas internacionales, establece la necesidad de aplicar medidas de coordinación entre instituciones para que las víctimas tengan alojamiento propio y seguro y oportunidades de estudio y trabajo. Las medidas de reinserción social buscan la restitución del *“ejercicio y disfrute de sus derechos humanos fundamentales, en especial la vida en familia, el regreso al lugar de residencia cuando sea seguro y la reincorporación al trabajo, incluida la posibilidad de formación continua y la devolución de los bienes de su propiedad”* (art. 40)

La inclusión de la perspectiva de género en la legislación ha permitido el reconocimiento de diversos delitos violentos y el establecimiento de medidas como la asistencia especializada, la capacitación y la inserción laboral, incidiendo en la reinserción social de las víctimas y en la modificación de conductas sociales que perpetúan las agresiones por razones de género.

Respecto de la **participación política** de las mujeres, la ley de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres contempló una cuota del 30% como mínimo en los cargos de dirección de los partidos políticos, diputadas propietarias y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldesas, vicealcaldesas y regidoras; disposición no aplicable en aquellos departamentos donde la representación recaiga en un solo diputado (Capítulo VI. art.81). Ya el **Código Electoral**, Decreto 44 de 2004, estableció una base de 30% como mínimo aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos, diputados propietarios y suplentes al Congreso Nacional, al Parlamento Centroamericano, alcaldes, vicealcaldes y regidores (art. 105), a fin de lograr la participación efectiva de la mujer y estableciendo una multa equivalente al 5% de la deuda política para los partidos políticos que no la cumplan (art. 104). Posteriormente, el Decreto 54 de 2012 que modifica la Ley electoral, eleva al 40% la cuota de mujeres en las nóminas de los cargos de autoridad y en los órganos de dirección de los partidos políticos y las



candidaturas a cargos de elección popular, especificando además que cuando se elija un solo candidato se aplique el principio de igualdad debiendo ser de distinto sexo que los candidatos propietarios o suplentes. Además, se estableció que a partir del periodo electoral de 2016 se aplicará el **principio de paridad**.

Por último, respecto de la autonomía económica de las mujeres el Decreto 231, de 12 de diciembre de 2013, **Ley de Fomento y Protección de la Lactancia Materna** establece las medidas necesarias para proteger y promover la lactancia materna, y las prácticas óptimas de alimentación de las y los lactantes, así como el derecho del apoyo a las madres durante el embarazo y lactancia, atención médica y el derecho a amamantar fuera de casa.

1.2. Transversalidad institucional

La inclusión de la perspectiva de género en las instituciones estatales para fomentar las políticas orientadas a la autonomía de las mujeres se plantea en instituciones de diferente rango. El Ministerio de Trabajo conformó un departamento de **Protección a la Mujer y menor trabajador** dentro del Departamento de Protección General de la Dirección General de Previsión Social, encargado del Programa Mujer trabajadora. La equiparación del trabajo femenino con el de menores pertenece a una lógica anterior a la configuración de la igualdad de derechos entre mujeres y hombres a nivel internacional, pero persiste en los órganos institucionales y en los Códigos de Trabajo a pesar de las recomendaciones para equiparar los derechos de las mujeres y de los hombres.

En relación a los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM) en 1999 se creó el **Instituto Nacional de la Mujer** (INAM), con rango de Secretaría de Estado y con la responsabilidad de desarrollar la Política Nacional de la Mujer. Esta institución tiene el objetivo de formular, desarrollar, promover, coordinar y dar seguimiento a las políticas vinculadas a los derechos de las mujeres para alcanzar su autonomía. Una de sus áreas de trabajo es Mujer y Economía, participando en la reforma de legislaciones para incluir el trabajo doméstico en la Ley de Seguridad Social, el enfoque de género en la Estrategia de Reducción de la Pobreza, (ERP) y apoyar las iniciativas productivas de las mujeres, entre otras acciones.

Con el II Plan de Igualdad y Equidad de Género aprobado en 2010, cuyos objetivos contemplan el acceso al empleo, el INAM, con el apoyo de ONU-Mujeres y PNUD pusieron en práctica el **Sistema de Gestión de Equidad de Género**. A través de un Mapa de Buenas Prácticas Laborales que establece las acciones que deben realizarse dentro de las empresas para promover la igualdad de género en su interior. El objetivo es premiar las transformaciones que faciliten el acceso de las mujeres al empleo, la conciliación de la vida laboral y familiar y la eliminación de las violencias y desigualdades que enfrenta en el trabajo.

La conformación del Departamento y del Instituto pueden hacer posible el impulso de cambios normativos y, mediante el desarrollo de programas como el **Sistema de Gestión de Equidad de Género**, es posible trasladar a las empresas medidas necesarias para mitigar las desigualdades que encuentran las mujeres para el acceso y la permanencia en el mercado laboral, aunque no de manera generalizada. Cabría destacar que resulta fundamental en la institucionalización de la perspectiva de género, que se consideren por separado los derechos de las mujeres de los de los menores, equiparando plenamente los de ellas a los que gozan los hombres.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

En el momento en el que se cierra este informe el sistema de Seguridad Social hondureño se encuentra en una fase de transición para implantar una **reforma estructural**, por la que se pretende el establecimiento de un sistema multipilar, de carácter mixto. Si bien hay un marco normativo que inaugura la reforma, en la medida en que todavía no se han aprobado las necesarias leyes de desarrollo, no es posible establecer más que las grandes líneas sobre las que el nuevo modelo se asienta.

La reforma se articula en torno a la **Ley Marco de Protección Social, aprobada en julio de 2015**, a la que se unen algunas otras disposiciones de carácter aclaratorio o transicional. Concretamente, el marco normativo de la reforma se instrumenta a través de estas tres disposiciones:

— Decreto 56-2015 de fecha 21 de julio de 2015, por el que se aprueba la Ley Marco del Sistema de Protección Social.



— Fe de Erratas de la Ley Marco, Decreto 56-2015, publicada el 11 de agosto de 2015. De gran trascendencia puesto que más que una fe de erratas da nueva redacción a un buen número de artículos de la Ley.

— Acuerdo STSS-390-2015 del Consejo Económico y Social (CES) que fija la aplicación gradual de la Ley Marco en algunos aspectos.

El carácter multipilar del nuevo sistema es predicado por la Ley Marco en su artículo 5, en el que fija la estructura del mismo a través de cinco regímenes de protección diferentes:

“ARTÍCULO 5.- MODELO MULTIPILAR. - *El Sistema de Protección Social otorga cobertura frente a las contingencias derivadas de los principales riesgos asociados al curso de la vida de las personas, a través de un modelo de estructura multipilar que provee acceso a planes y programas generadores de prestaciones y servicios que garanticen la protección.*

El Sistema está integrado por los regímenes siguientes: 1) Régimen del Piso de Protección Social; 2) Régimen del Seguro de Previsión Social; 3) Régimen del Seguro de Atención de la Salud; 4) Régimen del Seguro de Riesgos Profesionales; y, 5) Régimen del Seguro de Cobertura Laboral”.

El subsistema, **Régimen del Piso de Protección Social**, contempla la protección no contributiva del sistema, mientras que el segundo, **Régimen del Seguro de Previsión Social**, contempla su nivel contributivo. En el sistema de protección para pensiones de éste último se articulan a su vez dos subsistemas obligatorios: uno, **Pilar de Capitalización Colectiva**, para atender prestaciones de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), gestionado por el Instituto Hondureño de Seguridad Social y financiado mediante aportaciones de las empresas, de los trabajadores y trabajadoras y del Estado.

El segundo subsistema está constituido por el llamado Pilar **Complementario de Cuentas Individuales**, gestionado por Aseguradoras de Fondos de Pensiones y financiado por empresas y trabajadores y trabajadoras para constituir cuentas individuales que, no obstante, no será de aplicación a las empresas con plantillas inte-

gradas por menos de 10 personas hasta enero de 2018.

El tercer subsistema, **Régimen del Seguro de Atención de la Salud** contempla tanto un nivel contributivo como el no contributivo. En el primero se integrarán, además de prestaciones de atención sanitaria, subsidios en los supuestos de incapacidad y maternidad.

Están pendientes de desarrollo las siguientes leyes:

- Ley del Seguro Social.
- Ley del Sistema Nacional de Salud.
- Ley de Administración de Fondos de Pensiones y Cesantías.
- Ley del Seguro de Accidentes de Tránsito.

Mientras que éstas no se produzcan, permanece vigente la Ley del Seguro Social actual y sus disposiciones complementarias.

También hay que destacar que, a la situación transicional hay que añadir el señalamiento de Mesa Lago (2010) sobre uno de los grandes problemas del sistema de Seguridad Social hondureño, su alto grado de fragmentación. La Ley Marco de Protección Social no formula con claridad la integración de los distintos regímenes existentes en el sistema multipilar que diseña, por lo que habrá que esperar a sus desarrollos posteriores para determinar el impacto real de la Ley en cuanto a la fragmentación señalada.

Es de destacar que a lo largo de los preceptos de la Ley Marco y de sus disposiciones transitorias y aclaratorias no existe ningún enfoque de género ni mandato para que en los desarrollos normativos pendientes éste deba de ser contemplado. No obstante, la **Ley Marco de Políticas Públicas en materia Social, de junio de 2013** estableció un mandato para que todas las políticas sociales públicas se sometieran a varios ejes transversales, uno de los cuales es el mandato de equidad de género (art. 10.2). En particular, el artículo 9. 1) de esta Ley establece en el primer lugar de las políticas que se encuentran dentro de su ámbito de su aplicación, las políticas de Protección Social.



3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

Honduras cuenta con elevadas tasas de informalidad, además de caracterizarse por ser uno de los países de América Latina con peor distribución del ingreso (Perdomo, 2012). Con datos de 2010, el Informe de la OIT elaborado en 2012 por Perdomo, da cuenta de un 40% de la población asalariada, un 43% de trabajadores y trabajadoras por cuenta propia, un 3% de mujeres dedicadas al trabajo doméstico remunerado y un 13% de trabajo familiar no remunerado. Desde el punto de vista normativo, tanto la afiliación al Seguro Social Obligatorio del trabajo independiente, como la del trabajo doméstico remunerado siguen teniendo carácter voluntario.

En este contexto, en 2013 se aprueba la Ley Para La Protección de Beneficios y Regularización de la Actividad Informal (Decreto 318/2013) que mantiene el carácter facultativo del aseguramiento. Mediante dicha Ley, acreditando la actividad informal ante la Administración se puede obtener una certificación de la misma que permite el acceso al Seguro Social Obligatorio a través del Instituto Hondureño de Seguridad Social, mediante el pago de las cuotas que determine éste.

Por su parte, la Ley Marco de Protección Social, parece querer establecer definitivamente el aseguramiento obligatorio mediante lo dispuesto en su artículo 6 (Fe de erratas), en el sentido de que quienes ejerzan una actividad remunerada por cuenta propia y no requieran la asistencia económica del Estado, están obligados a cotizar al sistema de Seguridad social en los términos que se establezcan en la Ley del Seguro Social y en sus desarrollos reglamentarios. No obstante, hasta tanto no se apruebe la nueva Ley del Seguro Social, en desarrollo de la Ley Marco de Protección Social, el aseguramiento sigue siendo voluntario conforme al marco normativo vigente.

Por último, en el contexto de los cambios normativos que se están produciendo, también en la Ley Tributaria, se ha anunciado un sistema de Monotributo que podría facilitar el acceso al sistema de Seguridad Social, mediante el pago en un único acto del conjunto de las obligaciones tributarias y del Seguro Social.

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

Hasta tanto no se apruebe la nueva la Ley del Seguro Social, en desarrollo de la Ley Marco de Protección Social, sigue vigente la ley actual y su Reglamento, a través de los cuales el acceso a la protección del sistema está regulado mediante un régimen especial de afiliación progresiva, contemplado en el artículo 4 de la Ley del Seguro Social.

La norma que regula su acceso al sistema es el **Reglamento del Régimen Especial y de Afiliación Progresiva de Los Trabajadores Independientes o Autónomos** (Acuerdo Junta Directiva 007-2008) que permite la afiliación gradual y de carácter voluntario, si bien, una vez se accede al Seguro, su mantenimiento tiene un carácter obligatorio no inferior a un año, sometido a prórrogas posteriores mediante autorizaciones del IHSS (art. 11 del Reglamento). Son expresamente sujetos incluidos dentro de su campo de aplicación los siguientes colectivos: *“profesionales, propietarios de pequeños negocios, talleres artesanales, taxistas, trabajadores no asalariados, vendedores ambulantes y similares”* (art. 3).

Las personas que se afilien a este régimen especial tendrán que cotizar a los dos regímenes vigentes del Seguro Social (art. 5): Régimen de Enfermedad y Maternidad, el 8,5% de una renta presuntiva, nunca inferior al salario mínimo determinado por la norma; y el 3,5 % al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Tienen acceso a prestaciones de enfermedad maternidad, invalidez, vejez y muerte. Sin embargo, no se otorgan subsidios de incapacidad (art. 21) pero sí de maternidad a la afiliada activa cotizante (art. 27).

En general puede decirse que el Reglamento mantiene un esquema restrictivo, tanto en el acceso y la permanencia del aseguramiento como en lo que se refiere a las prestaciones que otorga, excluyendo a muchas mujeres que se concentran entre estos colectivos del acceso a las medidas de Seguridad Social.

3.2. Trabajo doméstico remunerado

La regulación del trabajo doméstico remunerado en Honduras está muy lejos de los estándares de protección que exige el convenio 189 de la OIT



sobre el trabajo doméstico. Siempre sometido a un régimen especial, de una parte, presenta una regulación en el Código del Trabajo bajo el epígrafe de Trabajo sometido a Regímenes especiales y, en cuanto a su regulación de Seguridad Social, es también una actividad sometida a la afiliación del Régimen Especial de Afiliación Progresiva, pero ya no en la categoría de trabajo autónomo, sino bajo una propia, “trabajo doméstico” que da lugar a una protección, además de **voluntaria**, mucho menos intensa.

Por su parte, el Código de Trabajo exime a los empleadores y empleadoras de toda responsabilidad por riesgos profesionales (art. 438 CT). La enfermedad de la trabajadora que no sea leve y que incapacite para el trabajo por más de una semana, les da derecho a dar por concluido el contrato *“sin otra obligación que pagar a la otra parte un (1) mes de salario por cada año de trabajo continuo, o fracción de tiempo no menor de tres (3) meses. Esta indemnización no podrá exceder del importe correspondiente a cuatro (4) meses de salario”* (art. 163 CT). En general establece un régimen muy diferenciado del trabajo asalariado común y muy excluyente para las mujeres que realizan estas actividades.

En cuanto a su protección de Seguridad Social, las personas, mayoritariamente mujeres, que realizan trabajo doméstico remunerado en Honduras están contempladas en el artículo 4 de la Ley del Seguro Social, como sujetos de afiliación gradual y progresiva. Su régimen jurídico está regulado también en el Reglamento **del Régimen Especial y de Afiliación Progresiva de Los Trabajadores Independientes o Autónomos** (Acuerdo Junta Directiva 007-2008). Sin embargo, está sometido a una **categoría propia: “trabajo doméstico”**, con una menor intensidad protectora que la previstas para los trabajadores y trabajadoras independientes y, cuyas características más significativas son las siguientes:

- La afiliación y el pago de la cuota es facultad del empleador o empleadora. Se formaliza mediante la firma de un convenio con el IHSS. La cuota es anual y se ha de pagar por anticipado.
- La duración del convenio es de un año y puede prorrogarse sucesivamente tras las comprobaciones que establezca el IHSS.

- Las prestaciones cubiertas son exclusivamente de asistencia médica al Régimen de Afiliación Progresiva y consisten en asistencia médica para la afiliada y sus hijos hasta la edad de once años, en los casos de enfermedad común, embarazo, parto y puerperio.
- En los supuestos de maternidad el pago de un subsidio corresponde al empleador o empleadora.
- Antes de la inscripción, el IHSS puede realizar exámenes médicos y, en el caso de trabajadora embarazada se rechazará la inscripción.

En definitiva, la regulación del trabajo doméstico remunerado en Honduras sitúa a las mujeres que lo desempeñan en posiciones de elevada vulnerabilidad. La inclusión del trabajo doméstico en los sistemas de Seguridad Social mediante una categoría distinta al trabajo asalariado provoca, como es el caso, que las trabajadoras domésticas no puedan acceder a todas las prestaciones que normalmente contempla la Seguridad Social, y a menudo sólo a las prestaciones de asistencia sanitaria (Chamorro y Arteta, 2016).

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

A pesar de que el **Código de Familia** establece en su artículo 11 la igualdad jurídica de los cónyuges en el matrimonio, tanto el diseño de las medidas que aparecen en el Código de Trabajo, como las que se contemplan en la Ley del Seguro Social, se centran casi en exclusiva en la maternidad, asumiendo ésta como una situación que da origen a un régimen especial de trabajo, lejos de un tratamiento igualitario y de equidad entre los géneros.

4.1. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo

El Código de Trabajo, sitúa el trabajo de las mujeres en su Título III, **“Del Trabajo sometido a Regímenes Especiales”** y, dentro de ese título, en su capítulo I, bajo el epígrafe, **“Trabajo de las Mujeres y de los Menores de edad”**. Esa vinculación carece de justificación objetiva, toda vez



que el trabajo de los menores se fundamente en un déficit de capacidad jurídica y de necesidades de protección, expresamente contemplados en el Código de la Niñez y de la Adolescencia que nada tienen que ver con el trabajo de las mujeres. Simbólicamente refuerza estereotipos e inequidades de género en el acceso de las mujeres al empleo y envía el mensaje de que toda la carga del trabajo reproductivo descansa sobre las mismas. Por último, invisibiliza también el trabajo de cuidados de personas adultas mayores y dependientes.

En este sentido, el artículo 135 del Código de Trabajo establece un derecho al descanso obligatorio retribuido por maternidad de diez semanas, muy lejos de las catorce establecidas por la OIT en el Convenio 183. Lo hace en estos términos:

“Artículo 135. Toda trabajadora en estado de gravidez gozará de un descanso forzoso, retribuido del mismo modo que su trabajo, durante las cuatro (4) semanas que precedan al parto y las seis (6) que le sigan, y conservará el empleo y todos los derechos correspondientes a su contrato de trabajo.”

En el artículo 136, a efectos de la remuneración del descanso, se establece que:

“Artículo 136. Los patronos cubrirán la diferencia existente entre el subsidio económico que, por maternidad del Instituto Hondureño de Seguridad Social, y a la retribución que conforme al artículo anterior corresponde a la trabajadora en estado de gravidez.”

Cuando el Instituto Hondureño de Seguridad Social no esté obligado a cubrir el subsidio de maternidad, la obligación que señala este artículo corre íntegramente a cargo del patrono”.

Junto a este supuesto de maternidad que podríamos llamar común, el Código contempla los supuestos de aborto o parto prematuro no viable, concediendo de dos a cuatro semanas de descanso retribuido que puede extenderse a tres meses, en los supuestos de enfermedad derivada del embarazo o parto (art. 137). En este último caso, si la enfermedad mantiene la incapacidad de la mujer para trabajar por tiempo superior *“...disfrutará de licencia que, salvo convenio en contrario, será sin*

goce de salario por todo el tiempo indispensable para su restablecimiento, conservando su empleo y los derechos adquiridos conforme al contrato” (art. 138 CT).

El permiso de lactancia se establece en el artículo 140 del Código, mediante dos descansos retribuidos de treinta minutos cada uno, dentro de la jornada, pudiendo ser utilizados, uno en el trabajo de la mañana y otro en el de la tarde, durante los primeros seis meses de edad.

Finalmente, los artículos 142 y 143 del Código de Trabajo establecen la obligación de las empresas de acondicionar guarderías en estos términos:

“Artículo 142. Todo patrono que tenga a su servicio más de veinte (20) trabajadores queda obligado a acondicionar un local a propósito para que las madres alimenten sin peligro a sus hijos menores de tres (3) años y para que puedan dejarlos allí durante las horas de trabajo, bajo el cuidado de una persona idónea designada y pagada por aquél. Dicho acondicionamiento se ha de hacer en forma sencilla, dentro de las posibilidades económicas del patrono, a juicio y con el visto bueno de la Inspección General del Trabajo.”

Artículo 143. Para el cómputo del número de trabajadoras de que trata el artículo anterior se tomará en cuenta el total de las que presten sus servicios en una misma empresa, aún cuando el trabajo se desarrolle en distintos establecimientos o locales de un mismo lugar”.

No existe en el Código de Trabajo permiso de paternidad ni licencias remuneradas por nacimiento de hijos. Tampoco licencias o descansos para el cuidado y atención a personas adultas mayores y dependientes.

Por cuanto se refiere a la existencia de permisos de paternidad en la negociación colectiva, hay que señalar que esta es muy escasa en Honduras (Beneyito y Orsatti, 2013) y que se concentra en el empleo público. De ahí la necesidad, en primer lugar, de configurar los descansos para el trabajo reproductivo en términos de igualdad y corresponsabilidad, alejados del diseño del “trabajo especial” que hoy presenta el Código de Trabajo. En segundo lugar, hacerlo en términos de igualdad y correspon-



sabilidad de la pareja y, por último, llevarlo a cabo de manera general a través de la modificación del Código de Trabajo, como norma de referencia para la fijación de los derechos y obligaciones en el trabajo.

4.2. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

Están contempladas en el **Reglamento General de Aplicación de la Ley del Seguro social**.

La duración del descanso, a diferencia del Código de Trabajo, alcanza a doce semanas, 42 días anteriores al parto y 42 días posteriores (art. 68). Se establecen como periodo de carencia para acceder al mismo, diez meses de cotizaciones previos al descanso o doce meses en un periodo de dieciocho meses anteriores al mismo (art. 59).

Para fijar la retribución durante el descanso, el art. 67 del Reglamento establece que la cuantía del subsidio será del 66% del salario base mensual y *“... el patrono pagará la diferencia hasta completar la totalidad del salario que devengue la trabajadora”*. Cuando el IHSS no conceda el subsidio por incumplimiento del requisito de cotización previa, *“... subsistirá el derecho al descanso remunerado a que se refiere el art. 135 del Código del Trabajo”* (art. 73). Por último, los supuestos de aborto no intencional tendrán el tratamiento de enfermedad común (art. 71).

Como se puede observar el diseño transversal del Código del Trabajo y de las medidas de Seguridad Social, solo se centra en las mujeres como madres y no presenta avances en la corresponsabilidad de las parejas en la asunción de las cargas del trabajo reproductivo. Incluso puede decirse que, desde el punto de vista legal, en Honduras solo las mujeres son titulares del derecho/obligación de conciliar los tiempos del trabajo y del cuidado y, solo en lo que se refiere a sus hijos e hijas.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

Ni la legislación vigente ni la que abre la Ley Marco de Protección social, como ya se ha dicho, contienen ningún tipo de medidas que presenten

impacto de género en las pensiones. Solo es de destacar el mantenimiento diferenciado de edades para el acceso a las mismas.

5.1. La edad de jubilación

Efectivamente, el artículo 116 del Reglamento General de la Ley del Seguro Social establece el requisito de la edad para el acceso a las pensiones de jubilación en 60 años para las mujeres y 65 para los hombres, ambos deben de acreditar además 180 cotizaciones mensuales.

5.2. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

Por lo que se refiere a las pensiones de viudedad, el mismo Reglamento, en su artículo 124, establece el derecho a las mismas, tanto para las mujeres viudas o compañeras de hecho, como para los hombres en las mismas condiciones.

En cuanto al vínculo matrimonial, el artículo 126 del Reglamento General de la Ley del Seguro Social no parece establecer un vínculo preferente entre las uniones de hecho y el matrimonio. Así se desprende del apartado final del artículo 126 que mantiene el derecho a la pensión, aunque no hayan transcurrido seis meses desde el matrimonio o la unión de hecho: *“...cuando el beneficiario hubiere nuevamente contraído matrimonio, o tenga compañera de hogar o estuviere recibiendo pensión, en cuyo caso se extingue la misma.”*

No se contempla la posibilidad de compartir pensiones de viudedad por varios beneficiario o beneficiarias y del texto del Reglamento parece desprenderse que en los supuestos de concurrencia la convivencia acreditada es el criterio de selección adoptado para su otorgamiento.

6. Ratificación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado hondureño.



| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|------------------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1956 |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | 2012 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1960 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | |





México

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico remunerado

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en la Constitución Mexicana
- 4.2. El diseño de las medidas en la Ley Federal del Trabajo
 - 4.2.1. Licencias por maternidad
 - 4.2.2. Permiso de paternidad
- 4.3. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social
 - 4.3.1. Ausencia de mantenimiento de la obligación de cotizar durante los descansos
- 4.4. La Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La edad de jubilación.
- 5.2. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

6. Ratificación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

La Constitución de la República de los Estados Unidos Mexicanos consagra en su art.1 la igualdad entre todas las personas. Por su parte, la **Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**, aprobada el 29 de abril de 2003 y reformada el 20 de marzo de 2014, tiene por objeto velar por la inclusión social y la garantía del derecho de igualdad consagrado en la Constitución Mexicana frente a toda exclusión basada en el origen étnico, nacional, de sexo, edad, discapacidad y condición social o económica, de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, que impida o anule el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas (art.4).

En concreto, la **Ley General para la Igualdad entre hombres y mujeres. DOF 02-08-2006** y sus recientes modificaciones (2016), buscan garantizar la igualdad entre mujeres y hombres indicando que todo aquello que no esté expresamente plasmado en la ley se regirá por los tratados internacionales. A efectos del presente estudio nos interesa destacar que indica que las autoridades correspondientes deben integrar entre otras acciones, el principio de igualdad en el ámbito de la protección social (art.38. IV); incluye la promoción de revisar los sistemas fiscales para reducir los factores que relegan la incorporación de las personas al mercado de trabajo, en razón de su sexo (art.34.1), y el establecimiento de los estímulos y certificados de igualdad anualmente a las empresas que hayan aplicado políticas y prácticas en la materia (art.34.XI).

Por otro lado, en la lucha contra la violencia de género, según la **Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia**, de 2007 y su última reforma (DOF 17-12-2015), es competencia de la Secretaría de Salud la atención médica y psicológica a las víctimas; la reeducación de víctimas y agresores, y canalizar a las víctimas a instituciones para ser atendidas (art.46); siendo responsabilidad de la **Secretaría del Trabajo y Previsión Social** la prevención y atención a la violencia laboral, y promover acciones que propicien la igualdad en el trabajo y la seguridad social (art.46 Bis). También en 2012 se reguló el **delito de feminicidio**,

con la Reforma del Código Penal Federal de 13 de junio de 2012, dentro de los delitos contra la vida y la integridad corporal (Garita, 2012), definido como: “quien priva de la vida a una mujer por razones de género” (art. 325). Asimismo, en esta reforma y modificaciones subsiguientes del Código Penal (DOF 14-06-2012), los delitos de **Hostigamiento Sexual, el Abuso Sexual, el Estupro y la Violación** se describen con lenguaje neutro, utilizando la palabra víctimas, pero sin especificar el sesgo de género de los mismos; y, además, algunos estados de la federación mantienen normativas que permiten que en el caso de las violaciones, si el estupro se casa con la ofendida cese la persecución o la sanción (Sonora, Baja California y Campeche).

Por otro lado, la **Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos** DOF 14-06-2012, señala a las mujeres y menores como víctimas más comunes y busca transversalizar la perspectiva de género en el tratamiento de la situación. Se encarga a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la capacitación para el trabajo, las oportunidades de su bolsa de trabajo y la firma de convenios con empresas para brindar oportunidades de rehabilitación y resocialización a las víctimas del delito previsto en la misma, así como incrementar sus inspecciones a los centros laborales en el ámbito de su competencia, para prevenir y detectar oportunamente dicho delito (art.89 VIII). La misma norma contempla oportunidades de empleo, educación y capacitación para el trabajo a las víctimas del delito a través de su integración en programas sociales. (art.90 III).

Respecto a la participación política el Decreto 135, de 2014, que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos de México en materia de política electoral para las candidaturas al Congreso Federal y los locales eleva la **paridad a norma constitucional** (art.41), como parte de una evolución desde el establecimiento de cuotas al 30% para mujeres en 1996 al 40% en 2008 para las candidaturas al Congreso de la Unión, con excepción de las candidaturas de mayoría relativa (art 218, incisos 3 y 2); en las candidaturas a diputados y senadores que integren al menos el 40%, procurando llegar a la paridad (art.219); y que las listas de representación proporcional se integren por segmentos de cinco candidaturas y en cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género dis-



tinto, de manera alternada (art.220, Inciso 1); con sanciones para el no cumplimiento con amonestación pública, y sin registro de candidaturas en caso de reincidencia (art.221, Incisos 1 y 2). Además, la **Ley general de Partidos Políticos**. DOF 23-05-2014 obliga a promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre mujeres y hombres (art.37.e).

Por último, respecto a los derechos civiles, el llamado **Matrimonio igualitario** está reconocido desde 2010 en 8 entidades federativas, lo que representa la inclusión de la perspectiva de género al equipar los derechos de las parejas del mismo sexo.

1.2. Transversalidad institucional

El **Instituto Nacional de las Mujeres** (Inmujeres) es la entidad del gobierno federal que coordina el cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad sustantiva y coadyuva con la erradicación de la violencia contra las mujeres, encargado también de la transversalización. Sus objetivos son asegurar el pleno desarrollo de las mujeres, garantizando el ejercicio y el goce de sus derechos humanos y libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres. Entre sus acciones destaca el llamado **Modelo de Equidad de Género**, que funciona desde 2003 como sistema de gestión con perspectiva de género que proporciona herramientas a empresas, instituciones públicas y organizaciones sociales para asumir el compromiso de la igualdad.

Entre sus acciones de transversalización destaca el **Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género** (PFTPG), que implementa la Política Nacional en materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres desde 2008, con proyectos y acciones para reducir las brechas de género e institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas y en la cultura organizacional de las administraciones estatales y municipales de la mujer. Su trabajo se coordina con otras instancias gubernamentales federales y estatales como la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA), o bien, el Programa PROMETE de **Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora** de proyectos productivos en el medio rural y el Programa **Sustentabilidad y Medio Ambiente** para integrar la perspectiva de género en las políticas y programas de medio ambiente,

fomentando la participación activa de las mujeres en la toma de decisiones en asuntos como el agua, el cambio climático, la gestión integral del riesgo, la biodiversidad o la salud ambiental, de la Secretaría de Agricultura. Además, Inmujeres colabora con el **Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación** (CONAPRED), que en cumplimiento de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación (reformada en 2014), recibe y resuelve las reclamaciones y quejas por presuntos actos discriminatorios cometidos por particulares o por autoridades federales en el ejercicio de sus funciones.

Por su parte, la **Secretaría de Trabajo y Previsión Social** (STPS) al momento de cierre del presente informe tiene en marcha acciones en torno a la equidad de género, que dan cuenta de una institucionalización de género en proceso. Las políticas de género se concentran en la Subsecretaría de Previsión Social, Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores y **Dirección de Políticas Laborales para la Mujer y la Infancia**, donde se encuentra la Subdirección para la Igualdad de género que realiza labores de formación y sensibilización en género, violencia y lucha contra la trata, entre otras. Junto al Inmujeres y CONAPRED, la STPS ha impulsado la Norma NMX-R-025-SCFI-2015 en **Igualdad Laboral y no Discriminación**, como mecanismo voluntario que reconoce a los centros de trabajo con prácticas en la materia, a modo del sello de empresas que ya funciona en otros países, aunque con la particularidad de dirigirse a centros públicos o privados, independientemente del tamaño, sector o actividad.

Además, dentro de las llamadas Áreas de Atención se encuentra la **Dirección General para la Igualdad Laboral** encargada de la política para la igualdad laboral de hombres y mujeres como son: el Programa PROEQUIDAD permite a las ONGs sin fines de lucro recibir apoyo económico del Gobierno Federal para realizar proyectos relacionados con actividades para la igualdad entre mujeres y hombres; y, el **Programa Mujeres PYME** que elimina las barreras más frecuentes para el acceso de las mujeres al financiamiento con una tasa de interés preferencial para consolidar, fortalecer y desarrollar las micro, pequeñas y medianas empresas lideradas por mujeres.

En marzo de 2016 INMUJERES y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) firmaron un convenio de colaboración para promover la igualdad de género a través de proyectos conjuntos. El IN-



MUJERES como responsable de transversalizar la perspectiva de género en la política de salud y el derecho de las mujeres a la seguridad social, incide en el trabajo del propio IMSS. Por ejemplo, se está aplicando una política de paridad al interior de la institución de forma que las mujeres son actualmente el 60% del equipo de trabajo y el 33% de los cargos directivos, y se han comprometido a aumentar las plazas de guardería para mujeres trabajadoras y crear una plataforma digital que facilite la tramitación del subsidio por maternidad y la prestación por incapacidad, entre otras acciones⁹⁰.

Por otro lado, la transversalidad en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) alcanza al programa de **Seguro para las Jefas de Familia** que busca ampliar la seguridad social y el bienestar socioeconómico de la población en situación de vulnerabilidad por carencia social o pobreza. Dentro del mismo se contempla la **Reincorporación al Seguro para Jefas de Familia** de las mujeres suspendidas para recibir de nuevo los beneficios del programa, o bien, sus descendientes o personas responsables en su nombre, y la **Solicitud de Apoyo del Seguro de Vida para Jefas de Familia**⁹¹, aplicable en casos de orfandad materna para hijas e hijos estudiantes menores de 23 años cuyas madres estuvieran afiliadas al Seguro para Jefas de Familia. Igualmente, se da Apoyo a las Instancias de la mujer de las Entidades Federativas en prevención y atención de la violencia contra las mujeres, a través del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL), y el **Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a las Madres Trabajadoras**, dirigido a las mujeres trabajadoras que buscan empleo o estudian, y a padres solos con hijas, hijos, o niñas y niños a su cuidado, entre 1 y hasta 3 años y 11 meses de edad, o entre el año y los cinco años de edad con alguna discapacidad, cuyo ingreso per cápita no sobrepase la línea de Bienestar, y declaran no tener acceso a servicios de cuidado y atención infantil por medio de instituciones públicas de seguridad social u otros medios. A través del programa el gobierno federal cubre el costo del servicio de cuidado y atención infantil con un apoyo económico que se entrega directamente a la persona responsable⁹².

La legislación mexicana prevé que las demandas de las mujeres se incorporen en el presupuesto

público como parte de la institucionalización de la perspectiva de género desde 2008, gracias al papel de las organizaciones de mujeres (Equidad de Género: Ciudadanía, Trabajo y Familia y el Centro de Análisis e Investigación FUNDAR) y el propio INMUJERES. El **Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres**, PROIGUALDAD 2013-2018, DOF de 30 de agosto de 2013, busca cumplir el compromiso del Plan Nacional de Desarrollo de garantía para los derechos humanos de las mujeres y las niñas, y la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, e incorpora la perspectiva de género como principio esencial, contemplando acciones especiales orientadas a garantizar los derechos de las mujeres, en coherencia con la **Ley de Planeación** y con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para contar con políticas, programas y presupuestos diseñados con perspectiva de género, alineados y articulados entre sí.

Así, la **Ley Federal de Presupuestos y Responsabilidad Hacendaria**, DOF del 30 de marzo de 2006, última reforma publicada DOF 30-12-2015, señala que el proyecto de Presupuesto de Egresos se presentará y aprobará, cuando menos, conforme a *“una serie de clasificaciones”*, entre las cuales se encuentra la de género (art.28 V), que agrupa las previsiones de gasto sobre la base del objetivo del gasto por género, diferenciando entre mujeres y hombres. Su desarrollo mediante el Decreto anual del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal, incluye un capítulo relativo a la igualdad de género y un anexo específico en el que se detallan los recursos del **Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género** (GEMIG), por parte de la Cámara de Diputados por ramos administrativos y programas presupuestarios federales para las mujeres y la igualdad de género.

Estos presupuestos se distribuyen de manera transversal en el gobierno federal, especialmente en las áreas de salud, educación y lucha contra la pobreza, así como en violencia. Este es uno de los principales mecanismos para la rendición de cuentas del gobierno en materia de igualdad de género.

Sobre la cuestión financiera hay que destacar el papel que desempeña desde 2003 la **Co-**

⁹⁰ Nota de prensa del IMSS: <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201603/ConjuntoINMUJERES>

⁹¹ Vease el acceso al documento de solicitud de la prestación online: <http://www.gob.mx/tramites/ficha/solicitud-de-apoyo-del-seguro-de-vida-para-jefas-de-familia/SEDESOL63>

⁹² En Internet: <http://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/estancias-infantiles-para-apoyar-a-madres-trabajadoras>



misión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados que comenzó a etiquetar y reasignar gastos para atender los problemas más urgentes de las mujeres, promover la igualdad de género y apoyar el proceso de transversalidad. El GEMIG y los indicadores señalados en su implementación quedan vinculados a las acciones estratégicas definidos por dicha comisión y a las políticas públicas que emergen de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. De hecho, el monitoreo mediante informes trimestrales, disponibles en las páginas web del INMUJERES y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, es un avance en el proceso de transparencia y en la rendición de cuentas sobre la política de igualdad de género, pues permite a las organizaciones de mujeres y feministas incidir de forma sostenida e informada en esta política pública.

A pesar de los avances en la transversalización y las políticas de igualdad la sociedad civil señala la falta de seguimiento institucional a las mismas y sobre todo las carencias para la aplicación temprana de los protocolos de emergencia, tales como la alerta temprana, o bien, la defensa legal de las víctimas de trata, al igual que las deficiencias en el acceso a la justicia en los casos de violencia contra las mujeres. Ya en 2012 el Comité de la CEDAW (CEDAW/C/MEX/CO/7-8 de 7 de agosto de 2012) mostraba la necesidad de que la estrategia de seguridad pública se adaptara a las obligaciones internacionales de derechos humanos, incluida la Convención, para poner fin a los altos niveles de inseguridad y violencia en el país, que afectan de forma desproporcionada a las mujeres y las muchachas (ONU 2012: 15); y, que en especial no ha mejorado en los últimos años.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El sistema de Seguridad Social mexicano, además de enfrentar problemas de sostenibilidad financiera, presenta una baja tasa de cobertura, una alta fragmentación y un problema de exclusión para una parte importante de la población (González y Granados, 2009). La multiplicidad de regímenes de Seguridad Social y la falta de integración de los mismos en las sucesivas reformas que se han llevado a cabo en los últimos años es uno de los grandes retos del sistema, puesto que, a nivel federal, estatal

y municipal, Vásquez ha llegado a identificar hasta 138 sistemas de pensiones vigentes (Vásquez, 2013). A los efectos de este estudio solo se ha considerado el régimen de Seguridad Social establecido para trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena, regulado a través de la **Ley del Seguro Social** que, por otra parte, es el régimen de mayor cobertura.

El artículo 123 (apdo. A. XXV) de la Constitución se refiere a la **Ley del Seguro Social** como “de utilidad pública” y establece que en dicha Ley se han de comprender “... *seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares*”.

Por su parte, la Ley del Seguro Social contempla un régimen obligatorio y un régimen voluntario (art.6 LSS) con distintas formas de acceso y niveles de cobertura.

El **Régimen Obligatorio** comprende los siguientes seguros (art.11 LSS):

- I. Riesgos de trabajo;
- II. Enfermedades y maternidad;
- III. Invalidez y vida;
- IV. Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, y
- V. Guarderías y prestaciones sociales.

Dentro de este Régimen Obligatorio, en 1995 se produjo la reforma del sistema de pensiones, una reforma estructural que entró en vigor en 1997 y que estableció un sistema sustitutivo al hasta entonces único, de capitalización colectiva y prestaciones definidas, gestionado de manera pública por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). En sustitución del sistema anterior se estableció un sistema de cuentas individuales y prima definida, administradas por las compañías privadas administradoras de fondos para el retiro (AFORES). No obstante, coexisten los dos sistemas puesto que pervive el de aquellos trabajadores y trabajadoras afiliados antes de 1997 que pueden optar por acceder a las pensiones a través del sistema anterior, cuyas cuantías han acabado resultando mayores.



La reforma estructural de las pensiones que tuvo lugar en 1995 fue revisada en 2009. Sin embargo, en 2015 se ha abierto de nuevo el debate sobre la necesidad de una tercera reforma, en la medida en que no se han cumplido las expectativas con las que se adoptó el sistema actual.

Junto a los regímenes contributivos en México se han extendido en los últimos años programas no contributivos de transferencias de rentas como el **Programa de Pensión para Adultos Mayores** (PAM) que otorga pensiones no contributivas para mayores de setenta años o el **Seguro Popular** que otorga cobertura de salud.

Por lo que se refiere al acceso de las mujeres al sistema, en 2012, por cada diez hombres ocupados que contaban con los beneficios propios de la Seguridad Social, sólo cinco mujeres ocupadas se encontraban en la misma situación. “Entre las mujeres pobres ocupadas, ni siquiera una de cada diez cuenta con acceso a la seguridad social a través de su trabajo. De acuerdo con los resultados de 2012, en etapas avanzadas de la vida prácticamente ninguna mujer ha cotizado en alguna institución de seguridad social y no contará —al menos no de manera directa— con una pensión ni con los servicios de salud asociados con la protección social” (CONEVAL, 2014: 10).

Por último, hay que destacar la elevada presencia de mujeres en los sectores informales de la economía: casi un tercio (29%) de las mujeres mexicanas que trabaja lo hace en el sector informal, el 11% trabaja en el sector doméstico mal remunerado; y 51% de los trabajadores por cuenta propia en el sector informal son mujeres (CEAMEG, 2016).

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

La extensión de la cobertura se lleva a cabo a través de la Ley del Seguro Social, mediante un conjunto de situaciones que contempla la norma como susceptibles de **aseguramiento voluntario**. Junto al Régimen obligatorio, la Ley del Seguro Social, en su artículo 13, contempla la posibilidad del aseguramiento voluntario al Régimen obligatorio de los siguientes colectivos:

I. “Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comer-

cientes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;

II. *Los trabajadores domésticos;*

III. *Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;*

IV. *Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y*

V. *Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social”.*

Este aseguramiento se lleva a cabo mediante convenio con el IMSS, que establecerá sus distintas modalidades regidas por el Reglamento de La Ley del Seguro Social en materia de Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización.

Además de los supuestos anteriores, es posible que los asegurados y aseguradas que dejen de pertenecer al régimen obligatorio, puedan optar por continuar voluntariamente en el mismo, asumiendo el pago de las cotizaciones (art.218 LSS y 64 del Reglamento).

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

Dentro de las distintas modalidades de acceso voluntario, el IMSS contempla dos modalidades específicas que pueden utilizar los trabajadores y trabajadoras independientes, una para independientes propiamente dichos (modalidad 44) y otra denominada, Incorporación voluntaria del campo al Régimen Obligatorio (modalidad 43).

Por lo que se refiere a la afiliación de trabajadores y trabajadoras independientes, el Reglamento de Afiliación contempla, tanto afiliaciones individuales, como colectivas, debiendo éstas últimas incorporar al menos 25 trabajadores (art.75 Reglamento).

Las prestaciones que otorga, conforme al art.222 de la Ley del Seguro Social son:

- Atención sanitaria y prestaciones en especie del Seguro de Enfermedades y Maternidad.
- La ayuda para gastos funerarios (solamente en caso de fallecimiento del titular asegurado).



- Las del Seguro de invalidez y vida.
- Las de los Seguros de retiro y de vejez.

Quedan excluidas las prestaciones frente a riesgos profesionales, las correspondientes al seguro de guarderías y prestaciones sociales, cesantía por edad avanzada, así como el derecho a subsidios en el seguro de enfermedad y maternidad.

Por último, la modalidad 43, “Incorporación voluntaria del campo al Régimen Obligatorio” está contemplada en el artículo 235 de la Ley del Seguro Social en los siguientes términos:

“Las mujeres y los hombres del campo que tengan el carácter de trabajadores independientes, respecto de quienes no medie ninguna relación de subordinación laboral, los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; así como los ejidos y otras formas superiores de organización, podrán acceder a la seguridad social en la forma y términos que señala el artículo 13, a través de convenio de incorporación voluntaria al régimen obligatorio, o bien mediante el seguro de salud para la familia establecido en el artículo 240 de esta Ley.”

Permite también afiliaciones individuales y colectivas y sus niveles de protección son los mismos que los establecidos para trabajadores y trabajadoras independientes.

Como se observa, el diseño de la protección presenta exclusiones que la configuran como de baja intensidad, particularmente para las mujeres que no pueden acceder a subsidios ni a prestaciones sociales ni de guarderías. Si a esto añadimos su carácter voluntario, puede concluirse que su régimen jurídico requiere de un mayor impulso para facilitar e incentivar la extensión de la cobertura a muchas mujeres que se encuentran en sectores informales urbanos y campesinos.

3.2. Trabajo doméstico remunerado

México no ha ratificado el Convenio 189 OIT sobre trabajo doméstico y, como veremos, el régimen jurídico que mantiene está lejos de los estándares que el Convenio exige. **La ley Federal del Trabajo** lo contempla bajo la categoría de “trabajos especiales” a lo largo de los artículos 331 a 343, y como tal establece especialidades en materia de jornada y

en materia de salario que suponen condiciones mucho más desventajosas que las reguladas para el común de los trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena contemplados en la LFT. Por ejemplo, cuando se trate de trabajadoras domésticas que habitan en el hogar donde presten sus servicios, su jornada diaria puede alcanzar las doce horas (art.333) y la semanal, las sesenta y tres horas. En cuanto al salario, alimentos y habitación se estimarán equivalentes al 50% del salario que se pague en efectivo (art.334 LFT), suma excesiva y desproporcionada en relación con legislaciones semejantes en otros países.

Su acceso a la Seguridad Social es de carácter **voluntario** para el empleador o empleadora y como sucede con el trabajo independiente se contempla en la Ley del Seguro Social y su Reglamento de Afiliación bajo el Régimen de Aseguramiento Voluntario, previsto en el artículo 13 de la Ley del Seguro Social. La afiliación se realiza ante el IMSS, bajo la “modalidad 34”, sólo de forma individual, y las prestaciones cubiertas son las mismas que para los trabajadores y trabajadoras independientes, con la sola diferencia de contar además con prestaciones por cesantía.

Como se acaba de ver, esas prestaciones cubiertas resultan insuficientes, especialmente para las mujeres. El carácter voluntario del aseguramiento y el “tratamiento especial”, tanto en la Ley Federal de Trabajo, como en la Ley del Seguro Social constituyen un obstáculo para el reconocimiento pleno de derechos de las mujeres que trabajan en este sector y para la extensión de su cobertura en el acceso a la Seguridad Social.

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

El reparto de la carga de trabajo reproductivo se expresa en datos en México con una gran desigualdad entre las mujeres y los hombres. Preocupa, además, la tendencia creciente de estas diferencias, dado el incremento observado entre 2008 y 2012. “La sobrecarga de trabajo es aún mayor para las mujeres en condición de pobreza, lo cual se debe, por un lado, a su incapacidad para adquirir servicios domésticos en el mercado laboral y, por otro, a una mayor precariedad en las condiciones materiales de la vivienda y sus servicios. Estas situaciones son comunes tanto para las mujeres que



participan en el mercado laboral como para las que no lo hacen” (CONEVAL, 2014:12).

Como veremos a continuación, el peso que tiene la maternidad en todos los ámbitos regulatorios contradice la formulación igualitaria de los derechos de cónyuges en el matrimonio y sesga todos los desarrollos normativos, ocultando incluso el trabajo de cuidados a las personas adultas mayores y dependientes, cuyo derecho a ser cuidados no se contempla con ningún tipo de descanso, permiso o licencia para quienes tienen la obligación de atenderlos.

4.1. El diseño de las medidas en la Constitución Mexicana

El artículo 4 de la Constitución establece que: “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.”

Tras esa mención a la igualdad entre mujeres y hombres, el artículo 123 se refiere a las mujeres en el ámbito del trabajo sólo en relación con su condición de madres, llevando a la Constitución las licencias por maternidad e incluso los descansos por lactancia:

“Artículo 123 A. V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno para alimentar a sus hijos”.

Si queremos atender al régimen del matrimonio tenemos que acudir a la legislación ordinaria. En donde, desde el punto de vista del Derecho de Familia, el reparto de las obligaciones de la pareja en el Código Civil Federal apunta a un matrimonio “democrático”, pese a la posibilidad que contempla diferentes formas acordadas entre los cónyuges para la contribución al sostenimiento del hogar. El artículo 164 del Código Civil se establece lo siguiente:

*“Los cónyuges contribuirán económicamente al sostenimiento del hogar, a su alimentación y a la de sus hijos, así como a la educación de éstos en los términos que la ley establece, sin perjuicio de distribuirse la carga en la forma y proporción que acuerden para este efecto, según sus posibilidades. A lo anterior no está obligado el que se encuentre imposibilitado para trabajar y careciere de bienes propios, en cuyo caso el otro atenderá íntegramente a esos gastos. **Los derechos y obligaciones que nacen del matrimonio serán siempre iguales para los cónyuges e independientes de su aportación económica al sostenimiento del hogar”.***

4.2. El diseño de las medidas en la Ley Federal del Trabajo

La Ley Federal del Trabajo dedica su Título Quinto al “Trabajo de las Mujeres” aunque no bajo el epígrafe de “Trabajos Especiales”. A diferencia de lo que ocurre en otros códigos de trabajo, contiene un primer precepto (art.164 LFT) que expresa rotundamente que **“Las mujeres disfrutan de los mismos derechos y tienen las mismas obligaciones que los hombres”.**

En el artículo 165 aclara que “Las modalidades que se consignan en este capítulo tienen como propósito fundamental, la protección de la maternidad”. Efectivamente, a partir del artículo 166, la Ley Federal del Trabajo desarrolla seis artículos más con ese único fin. Esta formulación constituye una cierta depuración respecto de diseños anteriores, en los que el trabajo de las mujeres aparecía asimilado al trabajo de los menores. No obstante, no se acompaña con una regulación en términos de igualdad en el reparto de los tiempos para satisfacer las obligaciones de cuidar a los hijos e hijas. Esos tiempos son contemplados básicamente para las mujeres madres.

4.2.1. Licencias por maternidad

La Ley Federal del Trabajo establece los siguientes tiempos “de no trabajo” destinados a la maternidad sólo a las mujeres en sus artículos 170 y siguientes:

- **Descanso por maternidad:** 12 semanas, 100% del salario.



- Nacimiento de **hijos e hijas con discapacidad** o que requieran tratamiento hospitalario: hasta 8 semanas posteriores al parto y 100% del salario.
- Extensión del descanso por **imposibilidad para el trabajo**: Hasta 60 días, 50% del salario.
- **Adopción**: Con goce de salario, 6 semanas posteriores a la entrega del hijo o la hija.
- **Lactancia**: Dos periodos de media hora a lo largo del día o una hora de reducción de jornada retribuida íntegramente por un periodo máximo de 6 meses.
- **Excedencia**: Derecho a regresar al puesto que desempeñaban, siempre que no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto.
- Reconocimiento de los períodos pre y post-natales a efectos del cómputo **en su anti-güedad**.
- **Servicios de guardería**. En los términos que fije la Ley del Seguro Social. Concretamente, “La Ley del Seguro Social en su artículo 201 cubre el riesgo de la mujer trabajadora y del trabajador viudo o divorciado que conserve la custodia de los hijos de no poder proporcionar cuidados durante su jornada de trabajo a sus hijos en la primera infancia, mediante el otorgamiento de las prestaciones de guardería. Por su parte el artículo 205 contempla que las madres aseguradas, o los viudos o divorciados que conserven la custodia de sus hijos, mientras no contraigan nuevamente matrimonio o se unan en concubinato, tendrán derecho a los servicios de guardería, durante las horas de su jornada de trabajo” (Montalvo, 2016:120).

Hay que destacar que las 12 semanas que contempla la Ley Federal del Trabajo están lejos de las 14 establecidas en el Convenio 183 OIT que México no ha ratificado.

4.2.2. Permiso de paternidad

Junto a las licencias de maternidad, la Ley Federal del Trabajo, tras su reforma de 2012, en su artículo 132, fracción XXVII Bis, incorpora un **per-**

miso de paternidad de cinco días laborales, con goce de sueldo, a cargo exclusivo de la empresa empleadora que puede utilizar, tanto por nacimiento biológico de hijos o hijas, como en los supuestos de adopción.

La existencia de este permiso de cinco días laborales, constituyendo un avance significativo, por su escasa duración no altera demasiado el reparto desigual del cuidado de los hijos e hijas nacidos o adoptados. Por otra parte, por la ausencia de garantía del salario a través del Seguro Social, puede resultar escasamente efectiva. Particularmente desigual resulta la ausencia de los padres cuando los hijos e hijas nazcan con discapacidad o requieran tratamiento hospitalario, solo para las mujeres se contemplan licencias, por lo que solo ellas tendrán que atender su cuidado. Algo parecido sucede con la adopción, que no está asociada al hecho biológico del parto, por lo que los tiempos destinados a la misma tienen por objeto el cuidado de los hijos e hijas y el establecimiento de vínculos afectivos y, por consiguiente, deberían ser iguales para la madre y para el padre. Sin embargo, la Ley establece unos tiempos de 6 semanas para la madre y de 5 días laborales para el padre.

Como se ha dicho, no deja de ser un avance respecto de las situaciones anteriores que en el caso de México se puede acompañar con la introducción de permisos de mayor duración mediante las leyes de los estados (como es el caso del Distrito Federal, en donde alcanza una duración de quince días) o a través de la negociación colectiva, más extendida que en otros países de su entorno, a través de la que se incorporan estrategias que permiten la conciliación de la vida laboral y familiar (Montalvo, 2016).

4.3. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

En los supuestos de maternidad el IMSS otorga a la asegurada durante el embarazo, el alumbramiento y el puerperio, prestaciones en especie (art.94 Ley del Seguro Social) así como un subsidio durante los descansos en embarazo y puerperio (art.101, LSS).

Las **prestaciones en especie** son las siguientes:

- Asistencia obstétrica.



- Ayuda en especie por 6 meses para lactancia.
- Los descansos diarios para lactancia establecidos en la Ley Federal del Trabajo, puede utilizarlos para efectuar la extracción manual de leche, en lugar adecuado e higiénico que designe la institución o dependencia
- Una canastilla al nacer el hijo cuyo importe será fijado por el Consejo Técnico del IMSS.

En cuanto al **subsidio**, al artículo 101 de la Ley del Seguro Social establece el derecho al mismo en una cuantía igual al 100% del último salario diario de cotización. Este subsidio se percibirá durante 12 semanas, 6 anteriores al parto y 6 posteriores. Desde 2016 las aseguradas pueden distribuir libremente de una a cuatro semanas el periodo preparto trasladándolas al periodo postparto. Además,

“En los casos en que la fecha fijada por los médicos del Instituto no concuerde exactamente con la del parto, deberán cubrirse a la asegurada los subsidios correspondientes por cuarenta y dos días posteriores al mismo, sin importar que el período anterior al parto se haya excedido. Los días en que se haya prolongado el período anterior al parto, se pagarán como continuación de incapacidades originadas por enfermedad. El subsidio se pagará por períodos vencidos que no excederán de una semana” (art.101 LSS).

Como periodo de carencia para el acceso de ambas prestaciones se exige que la asegurada haya cubierto por lo menos treinta cotizaciones semanales en el período de doce meses anteriores a la fecha en que debiera comenzar el pago del subsidio (art.102 LSS).

El reconocimiento y pago del subsidio por el IMSS, exime a las empresas del pago de salarios contemplados en el artículo 170 de la Ley Federal del Trabajo, hasta los límites establecidos en la Ley del Seguro Social y cuando la asegurada no cumpla el requisito del periodo de carencia “...quedará a cargo del patrón el pago del salario íntegro” (art.103 LSS).

Por último, al artículo 104 LSS reconoce una **ayuda por fallecimiento**, consistente en dos meses del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal en la fecha del fallecimiento, siempre que

la asegurada fallecida tenga reconocidas cuando menos doce cotizaciones semanales en los nueve meses anteriores al fallecimiento.

4.3.1. Ausencia de mantenimiento de la obligación de cotizar durante los descansos

El artículo 31 de la Ley del Seguro Social establece que cuando por ausencias del trabajador o de la trabajadora a sus labores no se paguen salarios, pero subsista la relación laboral, se mantendrá la obligación de cotizar solo al Seguro de Enfermedad y maternidad, si las ausencias son menores de ocho días.

Sin embargo, *“Si las ausencias del trabajador son por períodos de ocho días consecutivos o mayores, el patrón quedará liberado del pago de las cuotas obrero patronales” (art.31 LSS).*

Esta disposición tiene un efecto doblemente penalizador para las mujeres porque, además de asumir en exclusiva el cuidado del hijo o la hija recién nacidos a través de los descansos, a efectos del acceso a sus posteriores pensiones se encontrarán con un vacío de cotizaciones por estos periodos. Varios de los países objeto de este estudio mantienen la obligación de cotizar durante los descansos de maternidad y paternidad (cuando éstos últimos se pagan con cargo a subsidios de los sistemas de seguridad social), tanto para las empresas, como para las trabajadoras, de manera que esto no suceda.

4.4. La Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación

A pesar de la denominación de “Norma” que se utiliza, se trata de un instrumento de certificación en el contexto de la Responsabilidad Social de las Empresas y en particular, incardinado en las medidas que Naciones Unidas ha venido apoyando en torno a los “sellos de calidad por la igualdad de género”. Como tal, tiene carácter voluntario y carece de toda fuerza de obligar.

Mediante la certificación se obtiene el reconocimiento oficial de los centros de trabajo que cuentan con buenas prácticas en materia de igualdad laboral y no discriminación, para favorecer el desarrollo integral de las y los trabaja-



dores. La norma establece un procedimiento de evaluación externa y los criterios para llevarla a cabo, de conformidad con los estándares de los instrumentos internacionales adoptados por México. Uno de esos criterios se refiere a las medidas para la corresponsabilidad de mujeres y hombres en el trabajo de cuidados y en este sentido puede ser un estímulo para la introducción de permisos parentales y para la ampliación del permiso de paternidad. Eso sí, de manera aislada y restringida a las empresas que voluntariamente quieran incorporar unilateralmente estas medidas. Este tipo de prácticas pueden resultar más eficaces si además incorporan algún otro tipo de beneficio que vaya más allá de la mera obtención de la certificación, pero por sí mismas no introducen beneficios o acciones positivas con carácter general ni garantizan su consolidación, cosa que solo puede hacer una norma jurídica que como tal tiene fuerza de obligar y eficacia general.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

La Ley del Seguro Social no contempla ningún tipo de medida compensadora para las mujeres a la hora del acceso a las pensiones. Desde esta perspectiva se trata de una legislación insensible al género y al peso de la desigual carga de trabajo de cuidados que acompaña a las mujeres. En su formulación otorga un cierto privilegio al vínculo matrimonial respecto de las uniones de hecho y, por último, reconoce pensiones de viudedad sólo a las mujeres, salvo que los hombres viudos hubieran dependido económicamente de ellas en una suerte de situación discriminatoria que ha dado origen recientemente a una Iniciativa legislativa, de octubre de 2016, para la reforma del artículo 130 de la Ley del seguro Social, tras la declaración de inconstitucionalidad por la Suprema Corte De Justicia de la Nación.

5.1. La edad de jubilación

Tanto para la pensión de vejez, como para la de cesantía por edad avanzada, la Ley del Seguro Social no contempla edades diferenciadas para mujeres y hombres. En el caso de pensiones por vejez el requisito de edad es de 65 años y en el de cesantía por edad avanzada 60 (art.154 y 162 LSS).

5.2. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

Como ya se ha dicho, el art.130 de la Ley del Seguro Social formula el derecho a la pensión de viudedad en términos casi exclusivos para las mujeres, mientras que para los hombres precisa además el requisito de que el hombre haya dependido económicamente de la mujer causante de la pensión. En la medida en que se ha declarado la inconstitucionalidad de esta formulación habría que entender que todo el marco regulatorio es de aplicación indistinta para hombres y mujeres, también en los supuestos contemplados por el artículo 132. El texto literal de ambos preceptos es el siguiente:

“Artículo 130. Tendrá derecho a la pensión de viudez la que fue esposa del asegurado o pensionado por invalidez. A falta de esposa, tendrá derecho a recibir la pensión, la mujer con quien el asegurado o pensionado por invalidez vivió como si fuera su marido, durante los cinco años que precedieron inmediatamente a la muerte de aquél, o con la que hubiera tenido hijos, siempre que ambos hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato. Si al morir el asegurado o pensionado por invalidez tenía varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la pensión.

La misma pensión le corresponderá al viudo o concubinario que dependiera económicamente de la trabajadora asegurada o pensionada por invalidez.”

“Artículo 132. No se tendrá derecho a la pensión de viudez que establece el artículo anterior, en los siguientes casos:

I. Cuando la muerte del asegurado acaeciera antes de cumplir seis meses de matrimonio;

II. Cuando hubiese contraído matrimonio con el asegurado después de haber cumplido éste los cincuenta y cinco años de edad, a menos que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del enlace, y

III. Cuando al contraer matrimonio el asegurado recibía una pensión de invalidez, vejez o cesantía en edad avanzada, a menos de que a la fecha de la muerte haya transcurrido un año desde la celebración del matrimonio.



Las limitaciones que establece este Artículo no regirán cuando al morir el asegurado o pensionado la viuda compruebe haber tenido hijos con él”.

Además del problema de constitucionalidad ya señalado, la regulación de ambos preceptos establece la preferencia del vínculo matrimonial para el acceso a la pensión frente a las uniones de hecho, de tal manera que, existiendo vínculo matrimonial, la pensión solo se otorga a quien lo ostente. Sólo en el supuesto de que no exista, entra en juego el derecho al acceso para las uniones de hecho y con requisitos añadidos más exigentes. Por último, el supuesto de concurrencia se resuelve a favor siempre del vínculo matrimonial, con independencia de

la convivencia efectiva y en el caso de varias personas que concurren como consecuencia de varias uniones de hecho, la ley señala que ninguna de ellas tendrá derecho a la pensión. En definitiva, se trata de una configuración legal muy tradicional y muy excluyente para las mujeres e incluso para los hombres.

6. Ratificación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado mexicano.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|------------------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1952 |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | 1961 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1961 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | |





Nicaragua

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico remunerado
- 3.3. Trabajo en el campo

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. Diseño en la Constitución
- 4.2. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo en la Ley de Seguridad Social y en el Código de Familia

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La edad de jubilación
- 5.2. Pensión reducida
- 5.3. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

6. Ratificación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

La visibilización de la discriminación que enfrentan las mujeres permitió modificar la primera ley de violencia doméstica en 2012, **Nº 203, de Reformas y Adiciones al Código Penal para Prevenir y Sancionar la Violencia Intrafamiliar**, aprobada en 1996, a consecuencia de la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres (Belém do Pará, 1994). En 2012 se actualizó por la **Ley Integral Contra la Violencia hacia las Mujeres**, Nº 779, a la cual se le incorporaron más modificaciones en 2014. El reconocimiento, a través de esta ley, de la discriminación y desigualdad que viven las mujeres en las relaciones de poder permitió señalar como conductas a modificar la misoginia, la violencia laboral, la patrimonial o la psicológica, entre otras.

La Ley Integral Contra la Violencia hacia las Mujeres considera que las relaciones de poder no se circunscriben a las familiares, si no que atraviesan todo el tejido social manteniendo en una situación de subordinación a las mujeres. Bajo esta concepción, se insta al Estado a llevar a cabo políticas de prevención de las violencias dentro de la familia y a desarrollar planes para modificar los patrones culturales actuales e integrar los valores de no discriminación y corresponsabilidad. A su vez, la ley permitió tipificar el delito de femicidio, entendiéndolo como *“Delito cometido por un hombre en contra de una mujer en el marco de las relaciones interpersonales de pareja y que como resultado diere muerte a la mujer, en las circunstancias que la ley establece”* (art. 9).

En 2008 Nicaragua aprobó una ley de igualdad entre mujeres y hombres, denominada **Ley de Igualdad de Derechos y Oportunidades**, Nº 648. Con la intención de erradicar las prácticas que limitan el ejercicio de los derechos de las mujeres la ley plantea la necesidad de promocionar y educar en la equidad y no discriminación entre mujeres y hombres y encomienda al Ministerio de Salud la tarea de supervisar el cumplimiento de las leyes laborales y de seguridad social relativas a las trabajadoras, especialmente embarazadas y lactantes. Igualmente, el Ministerio de Trabajo debe incluir los mandatos de la ley en las políticas laborales para corregir las des-

igualdades que enfrentan las mujeres en el mercado laboral, ya que su inserción ocupacional es precaria, mayoritariamente en servicios domésticos, maquilas y actividades del sector informal (MFN, 2011).

Con anterioridad, en 2007 se aprobaron dos leyes que abrieron un debate sobre la perspectiva que atraviesa las políticas de igualdad. La primera de ellas es la **Ley de Responsabilidad Paterna y Materna**, Nº 623, que regula las responsabilidades de padres y madres con sus hijos e hijas, bajo la concepción del derecho de menores a conocer la identidad de sus progenitores. La segunda de ellas es la **Ley de Reformas al Código Penal**, Nº 150, en la que se establece que *“Los autores de los delitos de violación, estupro y seducción ilegítima serán considerados padres de la prole que nazca de la mujer ofendida, para los efectos sucesorios y alimentarios siempre que ésta así lo pida y que el nacimiento ocurra después de los ciento ochenta días y dentro de los trescientos posteriores a la fecha de la comisión del delito”* (art. 208).

Esta legislación mantiene una concepción tradicional de la familia y puede conculcar el derecho de las mujeres a mantener el anonimato en el caso de delitos como la violación o la cesión en adopción del o de la menor, entrando en conflicto con los derechos de los hijos e hijas.

Los avances legislativos más recientes se produjeron en 2015 con la aprobación de la **Ley Contra la Trata de Personas**, Nº 896, y el **Nuevo Código de Familia**, Nº 870. En la primera de ellas se destaca a las mujeres y menores como víctimas más comunes, estableciéndose protocolos de actuación y de reparación de daños a las víctimas, entre los que se incluyen el acceso al sistema educativo, al mercado laboral y la reinserción social. Por su parte, el Nuevo Código de Familia se estructura en base a la corresponsabilidad en la pareja, estableciendo las obligaciones de mujeres y hombres dentro del matrimonio y las parejas de hecho, basadas en la igualdad. Para ello dota de valor el trabajo doméstico al establecer que *“Los cónyuges deben sufragar en proporción a sus recursos económicos los gastos de la familia. Si uno de ellos no tuviere bienes ni gozare de emolumento alguno, el desempeño del trabajo del hogar o el cuidado de los hijos e hijas se estimará como su contribución a tales gastos, con el mismo significado de las aportaciones del otro”* (art. 82). Igualmente, amplía la cobertura de Seguridad Social al cónyuge y la hija o hijo de las parejas en unión de hecho estable e insta a las autoridades a



proteger la unidad familiar “con base en la equidad de derechos entre hombres y mujeres, observando el interés superior de las niñas, niños, adolescentes y personas mayores declaradas judicialmente incapaces y personas con discapacidad que no pueda valerse por sí mismas” (art. 435).

Esta ley trata de poner de manifiesto el trabajo invisibilizado que desempeñan las mujeres en el hogar e insta a desarrollar políticas que permitan responsabilizar a los hombres, la sociedad y el Estado de los cuidados de las personas dependientes.

1.2. Transversalidad institucional

La perspectiva de género tuvo su impacto dentro de las instituciones estatales tras la visibilización de las desigualdades a través de las políticas anteriormente señaladas. En el año 2013 se elevó al rango de Ministerio de la Mujer el extinguido Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM); depende directamente de la Presidencia de la República y tiene las funciones de asesorar en las políticas y planes gubernamentales, realizar estudios sobre la condición de la mujer y garantizar que éstas participen del desarrollo económico, social, cultural y político del país. Su estructura interna se divide en oficinas encargadas de aspectos legales y organizativos; divisiones, cuyas funciones son administrativas, de planificación y cooperación externa y de recursos humanos.

Las direcciones especializadas del Ministerio de la Mujer son:

- de protagonismo y derechos de la mujer: responsable de la prevención de la violencia y la promoción de la participación de las mujeres.
- formación en prácticas de género: a cargo de la capacitación y la formación para la equidad de género.
- políticas públicas para el desarrollo de la mujer: centrada en la asesoría técnica de género, las políticas públicas y la investigación humana.

Otro espacio que ha incorporado la perspectiva de género a nivel institucional es el Ministerio de Trabajo que posee una **Unidad Técnica de Género por la Igualdad y la no Discriminación en el Empleo** encargada de asesorar a la Dirección Superior

en las acciones y políticas que se llevan a cabo en la esfera laboral. En el periodo 2009-2010, junto a la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), puso en marcha el **Programa Ventana de Género** con el objetivo de fomentar la equidad de género y el empoderamiento de las mujeres a través de la participación y prácticas de género en los presupuestos públicos.

Anteriormente, con el apoyo de PNUD se inició en 2007 el **Modelo de Gestión de Buenas Prácticas Empresariales con Igualdad de Género**, un programa en el que participa la Unión Nicaragüense de Responsabilidad Social Empresarial (unirse). Con el objetivo de lograr la equidad de género en el mercado laboral, este programa dota a las empresas de un certificado si han implementado una política interna de género; con medidas como la promoción de las mujeres en la empresa, su presencia en cargos de dirección y medidas que permitan conciliar la vida laboral y familiar.

Programas como estos permiten incluir la perspectiva de género en el sector empresarial, modificando las estructuras internas de organizaciones públicas y privadas, aunque para aumentar el impacto de estas acciones resulta fundamental dotar al Ministerio de la Mujer de autonomía y autoridad que permita una verdadera transversalización y cumplir los compromisos internacionales sobre igualdad de oportunidades (MFN, 2011). A su vez, es necesario incluir la perspectiva de género en otras instancias como el Poder Judicial para garantizar el acceso femenino a la justicia aplicando los mandatos de los convenios internacionales.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

Pese a que en 2001 se aprobó una reforma para la capitalización de la rama de pensiones, ésta fue derogada en 2005, manteniéndose en la actualidad vigente la Ley 974, de febrero de 1982, **Ley Orgánica de Seguridad Social** que configura un sistema público de reparto, con participación en la financiación de empleadores, trabajadores y el Estado.

El sistema se apoya en tres ramas diferenciadas: Riesgos Profesionales, Enfermedad y Maternidad y Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte.

Existen también otros sistemas de Seguridad Social para Fuerzas Armadas y Policía y Emplea-



dos del Ministerio de Gobernación, así como un régimen de Beneficios para Víctimas de Guerra (Ley 119/1990) que no se van a considerar en este estudio. Como sucede en otros países la fragmentación del sistema dificulta su sostenibilidad, su igualdad y su carácter inclusivo.

El marco normativo está integrado por las siguientes disposiciones:

- Constitución Política de la República artículos 61 y 82 numeral 7.
- Ley Orgánica de Seguridad Social (Decreto 974 del 11 de febrero de 1982)
- Reglamento General de la Ley de Seguridad Social (Decreto 976 del 23 de febrero de 1982).
- Código del Trabajo (Ley 185 del 5 de septiembre de 1996) arts. 17 y 100 al 129.

La Ley Orgánica de Seguridad Social y su Reglamento General han sufrido varias modificaciones, las más importantes se han producido, una en 2005, de carácter paramétrico, mediante la que se modificaron los porcentajes para la cotización y se establecieron nuevas reglas para el cálculo de las prestaciones; y otra en 2015, por la que se han introducido pensiones reducidas.

La financiación del sistema tiene carácter tripartito y se establece en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Seguridad Social (LOSS):

Artículo 23. *“El Instituto financiará los programas del Seguro Social con los siguientes recursos:*

- a) Contribución de los empleadores que se calculará en relación con los salarios de los trabajadores o según cualquier otra modalidad que se considere adecuada para financiar los programas del Instituto los que deberán ser fundamentado en los principios de solidaridad y equidad y propender a 1 redistribución de los ingresos.*
- b) La contribución de los trabajadores que será calculada en relación a los salarios o a otras formas de sus ingresos.*
- c) El aporte del Estado.*

d) La contribución de los asegurados incorporados voluntariamente a los regímenes del Seguro Social.

e) El producto de multas y recargos que cobre el Instituto de conformidad con ésta Ley y sus Reglamentos.

f) Los ingresos que produzcan las operaciones financieras que efectúe el Instituto.

g) Los bienes que adquiera a título de donación, herencia o legado, así como las rentas provenientes de los mismos.

h) Cualquier otro ingreso que pudiere percibir el Instituto”.

La gestión le corresponde al Instituto Nicaragüense de Seguridad Social, INSS, que gestiona también las pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte de Víctimas de Guerra y Especiales no Contributivas.

Por último, la Constitución establece el derecho a la Seguridad Social para toda la población como un derecho de configuración legal (art.61):

“Arto. 61: El Estado garantiza a los nicaragüenses el derecho a la Seguridad Social para su protección integral frente a las contingencias sociales de la vida y el trabajo, en la forma y condiciones que determine la Ley.”

Mientras que en su artículo 82, formula el reconocimiento del derecho a la Seguridad Social para los trabajadores con un contenido directo:

“Arto. 82: Los trabajadores tienen derecho a condiciones de trabajo que les aseguren en especial: Inciso 7: Seguridad Social para la protección integral y medios de Subsistencia en casos de invalidez, vejez, riesgos profesionales, enfermedad y maternidad y a sus familiares en casos de muerte, en la forma y condiciones que determine la Ley”.

Esta formulación constitucional fortalece la vinculación del derecho al acceso a la Seguridad Social a través el trabajo por cuenta ajena y permite un gran margen de actuación para la extensión de la cobertura a otros colectivos.



3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

En Nicaragua, la afiliación de los trabajadores por cuenta propia es voluntaria y está contemplada como tal en el artículo 6 de la Ley de Seguridad Social. La regulación acerca de sus aspectos concretos se encuentra en los artículos 24 al 41 del Reglamento General de la Ley de Seguridad Social, en el que se establecen dos formas diferentes de afiliación, también facultativas: “...podrá comprender todas las contingencias (excluyendo los Riesgos Profesionales) o la rama de Invalidez, Vejez y Muerte” (art. 25 Reglamento).

La cotización se determina aplicando un porcentaje a unas bases predeterminadas de ingresos fijadas en el artículo 26 del Reglamento. A esas sumas se aplica un porcentaje del 5,25% para la cobertura por Invalidez, Vejez y Muerte, y del 13,3% para el Sistema Nacional Único de Salud. En el caso de que la inscripción se realice en ambas ramas resulta un porcentaje del 18,55%, porcentaje muy elevado en comparación con los de otros países para que pueda suponer un verdadero incentivo a la afiliación.

3.2.- Trabajo doméstico remunerado

En el año 2013 Nicaragua ha ratificado el Convenio 189 OIT sobre trabajo doméstico remunerado. Previamente se había dado una nueva regulación al mismo, mediante la Ley nº 666, septiembre 2008, por la que se reformaron algunos preceptos del Código de Trabajo y en particular los relativos a los y las adolescentes en el trabajo doméstico. Esta Ley se dictó en el contexto de la lucha contra el trabajo infantil, dado que en el trabajo doméstico nicaragüense se concentra un elevado número de mujeres adolescentes especialmente vulnerables. Las materias relativas a la protección social se encuentran en los artículos 150 a 152. Fruto de esta regulación, en Nicaragua el aseguramiento del trabajo doméstico remunerado es **obligatorio** y su régimen es el **general**.

“Arto. 150 Código del Trabajo. Es obligación del empleador inscribir a los trabajadores y a las trabajadoras del servicio del hogar, en el régimen de seguridad social, quienes gozaran de los beneficios de la seguridad social y de pro-

gramas especiales de salud. En caso de incumplimiento, el empleador asume la responsabilidad en los casos que corresponda.

En el caso de las trabajadoras y los trabajadores adolescentes del servicio del hogar, además del estricto cumplimiento de la obligación del empleador de incorporados al régimen obligatorio de seguridad social, deberán incorporados a los programas especiales de salud. El Ministerio del Trabajo y el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social realizarán inspecciones conjuntas para verificar el cumplimiento de dicha disposición. El incumplimiento de estas obligaciones genera responsabilidad administrativa y será sancionado por la Inspectoría Departamental del Trabajo correspondiente.

El Instituto Nicaragüense de Seguridad Social será la autoridad competente para aplicar sanciones por la falta de inscripción en el régimen de seguridad social en el caso de la trabajadora o el trabajador adolescente del servicio del hogar.”

El régimen jurídico del trabajo doméstico remunerado está integrado por las siguientes normas:

- El Código del Trabajo, en su nueva redacción dada por la Ley 666/2008,
- El Reglamento General de la Ley de Seguridad Social y,
- El Decreto 25-2005, de 12 de abril que modificó el Reglamento General de Seguridad Social.

A pesar del marco normativo descrito, las tasas de afiliación son bajas y requieren de campañas específicas y decididas por parte del INSS.

3.3. Trabajo en el campo

La ley Orgánica de Seguridad Social y su Reglamento General contemplan el aseguramiento del trabajo en el campo estableciendo dos tipos de aseguramiento: uno voluntaria, para “dueños de propiedades agrícolas”, regulado en el art.24 del Reglamento General de Seguridad Social, y otro obligatorio, para trabajadores y trabajadoras asalariados del campo que se incorporan al Régimen General, por mandato de Ley Orgánica de Seguridad Social, en su artículo 974.



4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

4.1.- Diseño en la Constitución

La Constitución nicaragüense contiene una formulación igualitaria clara en torno a la pareja que orienta la asunción de las cargas del trabajo reproductivo hacia la corresponsabilidad de mujeres y hombres. En su artículo 73 establece la igualdad de la pareja en estos términos:

“Art. 73 [Igualdad del hombre y la mujer]

*Las relaciones familiares descansan en el respeto, solidaridad e **igualdad absoluta** de derechos y responsabilidades entre el hombre y la mujer.*

*Los padres deben atender el mantenimiento del hogar y la formación integral de los hijos mediante el esfuerzo común, **con iguales derechos y responsabilidades**. Los hijos, a su vez, están obligados a respetar y ayudar a sus padres. Estos deberes y derechos se cumplirán de acuerdo con la legislación de la materia.”*

Más adelante alude a la maternidad como función que requiere la protección para la reproducción humana:

“Art. 74 [Protección al proceso de reproducción humana]

El Estado otorga protección especial al proceso de reproducción humana.

La mujer tendrá protección especial durante el embarazo y gozará de licencia con remuneración salarial y prestaciones adecuadas de seguridad social.

Nadie podrá negar empleo a las mujeres aduciendo razones de embarazo ni despedirlas durante éste o en el período post-natal; todo de conformidad con la ley.”

4.2. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo, en la Ley de Seguridad Social y en el Código de Familia

Formulado así el principio de corresponsabilidad en la pareja, la regulación de los tiempos des-

tinados al cuidado en relación con los destinados al trabajo debería contemplar permisos, descansos o licencias, tanto para las mujeres como para los hombres, regulados y protegidos en términos de igualdad. Sin embargo, eso sucede de manera matizada puesto que la mayoría de los descansos con garantía plena de protección se articulan en torno a la maternidad biológica para las mujeres y las medidas de Seguridad Social sólo les alcanzan a ellas.

Con todo, en la línea de abrir espacios a la corresponsabilidad y fuera del campo de las medidas de Seguridad Social, el Código de Familia de 2014 ha introducido un permiso de paternidad de cinco días, con goce de salario, si bien a cargo de las empresas como empleadoras, lo que no garantiza eficazmente su utilización.

Por otra parte, en el Código del Trabajo, además de contemplar permisos remunerados para atenciones médicas y de cuidados para hijos e hijas y personas que pertenezcan al núcleo familiar, se regula un supuesto de reducción de jornada para el cuidado de personas gravemente discapacitadas que puede ser utilizado indistintamente por trabajadores y trabajadoras. También, en la medida en que conlleva reducción de salarios, la articulación de la reducción de jornada no es suficientemente incentivadora para que se utilice indistintamente, la experiencia en países que cuentan con medidas parecidas demuestra que son las mujeres quienes mayoritariamente se acogen a ellas y muy excepcionalmente lo hacen los hombres.

A continuación, se especifican todas estas medidas, contempladas en la Ley de Seguridad Social, en el Código del Trabajo y en el Código de Familia en sus propios términos:

— Prestaciones por maternidad

Ley 974 Orgánica de Seguridad Social

Art. 94.-Tendrán derecho al subsidio de descanso por maternidad la trabajadora asegurada que acredite **dieciséis cotizaciones semanales dentro de las últimas treinta y nueve semanas que precedan a la presunta fecha del parto.**

Art. 95.-El subsidio de descanso por maternidad será equivalente **al 60% de la remuneración semanal promedio, calculado en igual forma señalado para el subsidio de enfermedad y se otorgará **durante las cuatro semanas anteriores y las ocho****



semanas posteriores al parto, que serán obligatorias descansar.

Art. 96.-La fecha presunta del parto será determinada por los servicios médicos que comprueben el embarazo y servirá de referencia para el otorgamiento de los beneficios. Cuando el parto sobrevenga después de la fecha presunta señalada por los servicios médicos, el descanso pre-natal será prolongado hasta la fecha del parto, sin que proceda reducir el período post-natal de ocho semanas. Cuando el parto sobrevenga antes de la fecha prevista, el período faltante se acumulará al período post-natal señalado.

La **duración** del descanso está regulada en el **Código del Trabajo**:

Artículo 141. Las trabajadoras en estado de gravidez tendrán derecho al reposo durante las cuatro semanas anteriores al parto y las ocho posteriores, o a diez en caso de partos múltiples, con goce del último o mejor salario, sin perjuicio de la asistencia médica que deben suministrarle las instituciones sociales encargadas de proteger la maternidad. El período de reposo será computado como de efectivo trabajo para fines de los derechos por antigüedad, vacaciones y decimotercer mes.

Cuando el parto sobreviniere antes de la fecha presunta señalada por el médico, el tiempo no utilizado del descanso prenatal se sumará al período de descanso postnatal.

Si se produjere interrupción accidental del embarazo, parto no viable o cualquier otro caso anormal de parto, la trabajadora tiene derecho al descanso retribuido de acuerdo con las exigencias del certificado médico.

El reposo es obligatorio tomarlo y obligación del empleador concederlo.

— Riesgo durante el embarazo

No existen prestaciones de Seguridad Social, solo obligaciones del empresario de cambio de puesto de trabajo:

Artículo 140 Código del Trabajo. Se prohíbe a los empleadores permitir la continuación del trabajo de la mujer en estado de gravidez en obras o faenas perjudiciales al mismo. En este caso, el empleador deberá facilitarle un trabajo que no al-

tere la normalidad de este proceso biológico, sin menoscabo del salario ordinario que tenía antes del embarazo.

Una vez concluido éste, el empleador estará obligado a trasladar a la trabajadora a su puesto anterior con el salario vigente.

— Lactancia

Artículo 143 Código del Trabajo. El empleador suministrará lugares adecuados y sillas o asientos a disposición de las trabajadoras lactantes. En los centros de trabajo donde laboren más de treinta mujeres, el empleador deberá acondicionar o construir un local apropiado para que las trabajadoras puedan amamantar a sus hijos.

La trabajadora, cuando esté lactando, dispondrá en los lugares de trabajo de **quince minutos cada tres horas** durante la jornada de trabajo, para alimentar a su hijo. Ese tiempo debe computarse como de trabajo efectivo.

Art. 97 Ley 974 Orgánica de Seguridad Social. -Durante los primeros seis meses de vida del niño se otorgará un **subsidio de lactancia**, con sujeción a las siguientes normas:

a) Se fomentará la lactancia materna.

b) Si el hijo es amamantado, el Servicio Médico Pediátrico suministrará productos adecuados para mantener en buen estado la salud de la madre.

c) Si el hijo no es amamantado, será dado preferentemente en leche de calidad, cantidad e indicaciones que determine el Servicio Médico Pediátrico.

En ambos casos podrá determinarse la sustitución del producto con el equivalente en dinero entregado directamente a la madre del niño.

Art. 98 Ley 974 Orgánica de Seguridad Social. -En caso de muerte de la madre, o en su ausencia, se entregará el subsidio de lactancia a la persona que tenga a su cargo al niño. Se suspenderá el subsidio si la madre o quien la sustituye infringe las instrucciones que impartan los Servicios Médicos Pediátricos para el control periódico y oportuno del niño.

— Permisos para atenciones familiares



Artículo 74 Código del Trabajo. - El empleador concederá a los trabajadores permiso o licencia en los siguientes casos:

a)

b) Para acudir a consulta médica por **enfermedad de los hijos menores o discapacitados** de cualquier edad, cuando no sea posible hacerlo en horas no laborables;

c) Por un período no mayor de **seis días** laborables por **enfermedad grave de un miembro del núcleo familiar que viva bajo su mismo techo**, si la enfermedad requiere de su indispensable presencia;

En los casos de los literales a) y b) el trabajador gozará del cien por ciento de su salario; en el caso del literal c), lo relativo al salario será acordado entre empleador y trabajador, sin que el goce de su salario sea menor del cincuenta por ciento de su salario ordinario. En todos los casos el trabajador presentará constancia médica.

— Reducción de jornada para el cuidado de personas gravemente discapacitadas

Art. 75 Código del Trabajo. - Los trabajadores que tuvieren bajo su guarda a una persona gravemente discapacitada, podrán solicitar al **empleador una reducción de la jornada laboral con goce de salario proporcional**, mediante acuerdo entre las partes, durante el tiempo necesario.

Es de destacar que el ejercicio de la reducción de la jornada está sometida al acuerdo con el empleador o empleadora y no configurado como un derecho pleno.

— Permiso de paternidad

Art. 79 Código de Familia. - El cónyuge o conviviente en unión de hecho estable declarada notarialmente, tendrá derecho a **cinco días calendario de permiso con goce de salario** y sin pérdida de ninguna prestación social con ocasión del parto de su cónyuge o conviviente.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

Puede decirse que, con carácter general, no existen medidas compensatorias para las mujeres que permitan subsanar los vacíos de sus carreras

de cotización, derivadas de las retiradas del trabajo asalariado para atender a las cargas del trabajo reproductivo. Hay una excepción para las mujeres maestras y sí existe también alguna medida que puede favorecer a las mujeres particularmente, como es el caso de las recientemente introducidas, pensiones reducidas.

5.1. La edad de jubilación

En términos generales no hay diferencias entre mujeres y hombres a la hora de fijar el requisito de la edad pensionable. El artículo 55 del Reglamento General de la Ley de Seguridad Social establece el requisito general del cumplimiento de la edad de 60 años y la acreditación de 750 cotizaciones semanales.

Sin embargo, las maestras de educación de cualquier nivel, al cumplir 55 años de edad, pueden acceder a la pensión siempre que acrediten las 750 cotizaciones semanales. Por el contrario, los maestros varones podrán jubilarse a partir de los 55 años, si acreditan 1.500 cotizaciones semanales (art. 55. B) del Reglamento). Se establece así un mecanismo de compensación para las mujeres que hayan desempeñado esta actividad, puesto que no solo se disminuye el requisito de edad, sino que además se reducen los periodos de carencia cotizados.

5.2. Pensión reducida

En mayo de 2015 se produjo la segunda reforma de calado del Reglamento General de la Seguridad Social, mediante el Decreto 12/2015. Se trata de una medida de interés para las mujeres pues permite el acceso a pensiones contributivas reducidas proporcionalmente a los periodos cotizados, cuando no se han alcanzado los niveles de cotización establecidos. La Ley contiene un único artículo por el que se reforma el artículo 56 del Reglamento General de la Ley de Seguridad Social en el quedan fijadas los periodos de cotización requeridos y las cuantías de las pensiones correspondientes. Dicho precepto queda redactado en estos términos:

“Artículo 56. En los casos en que el asegurado que ha cumplido 60 años de edad no acredite el período de calificación prescrito, pero ha cotizado al menos 250 semanas, tendrá derecho a una pensión de vejez reducida proporcional, de acuerdo a los siguientes parámetros:



a) Desde 250 hasta 349 semanas cotizadas: C\$ 1,910.00 (Unos mil novecientos diez córdobas);

b) Desde 350 hasta 449 semanas cotizadas: C\$ 2,356.00 (Dos mil trescientos cincuenta y seis córdobas);

c) Desde 450 hasta 549 semanas cotizadas: C\$ 2,884.00 (Dos mil ochocientos ochenta y cuatro córdobas);

d) Desde 550 hasta 649 semanas cotizadas: C\$ 3,290.00 (Tres mil doscientos noventa córdobas);

e) Desde 650 hasta 749 semanas cotizadas: C\$ 3,656.00 (Tres mil seiscientos cincuenta y seis córdobas)."

5.3. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

Los artículos 64 a 67 del Reglamento General de la Seguridad Social se refieren a las pensiones de viudedad con diferentes exigencias entre mujeres y hombres. El artículo 64 refiere a solo a la condición de viuda de un asegurado fallecido para causar derecho a la pensión como requisito suficiente para el acceso a la misma. Añade además que:

"A la viuda menor de 45 años, se le otorgará la pensión por un plazo de dos años, salvo que tuviere hijos pensionados a su cargo, en tal caso se le extenderá hasta que extingan todas

las pensiones de orfandad y si en esa fecha ya cumplió los 60 años se le mantendrá con carácter vitalicio. La viuda que haya disfrutado de pensión temporal y no haya contraído matrimonio, ni viva en concubinato, reanudará su derecho a la pensión con carácter vitalicio al cumplir la edad de 60 años, si no trabaja o no tiene derecho a otra pensión."

Sin embargo, para el caso de los hombres viudos, el artículo 67 del Reglamento exige que además tengan la condición de "inválidos", o que sean mayores de 60 años sin derecho a pensión de vejez y dependientes de su cónyuge. Es una regulación dudosa constitucionalmente que se está tratando de modificar a través de la Asamblea Nacional de Nicaragua.

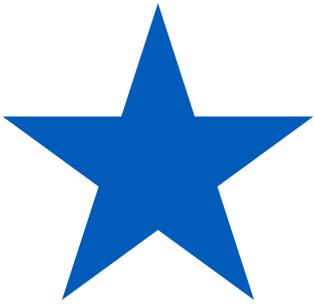
Por otra parte, el matrimonio es el único vínculo reconocido para el acceso a la pensión, con lo que no se contemplan situaciones de concurrencia posibles ya que la convivencia no opera como requisito, se alcanza la condición de beneficiaria por el solo hecho del cumplimiento del requisito del vínculo matrimonial. Es esta otra cuestión que confronta con el diseño constitucional en torno a la igualdad de los vínculos que unen a las parejas.

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado nicaragüense.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-----------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1967 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1967 |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | 2013 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |





Panamá

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico remunerado
- 3.3. La afiliación voluntaria del trabajo del hogar no remunerado y otras actividades

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo
- 4.2. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La edad de jubilación
- 5.2. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

Las acciones estatales para modificar la situación de subordinación que enfrentan las mujeres en la vida pública y privada se plasmaron por primera vez en la **Ley sobre Delitos de Violencia Intrafamiliar y Maltrato de Menores** N° 27 de 1995. Articulada para la protección de todos los integrantes del núcleo familiar se modificó en 2001 (Ley N° 38) para ampliar las violencias que pueden ser denunciadas y los tipos de relaciones donde se producen. De este modo, las violencias consideradas delito fueron la doméstica, la física, la patrimonial, la sexual y la psicológica. Sin embargo, esta ley considera potenciales víctimas y agresoras a todas las personas que integran el núcleo familiar, aunque establece protocolos de protección diferenciados si la víctima es menor de edad o adulta. A pesar de ello, es el primer reconocimiento de la violencia que se produce en las relaciones familiares y es un marco legal que permite a las mujeres denunciar, aunque sin contemplar el carácter diferenciado que tiene la violencia de género, tanto conceptualmente, como en los textos internacionales de derechos humanos sobre la materia.

Más adelante, en 1999 se aprueba la Ley N° 4 **Por la cual se constituye la Igualdad de Oportunidades para las Mujeres**, con la que quedó establecida la prohibición de discriminación basada en el sexo y se condenaron todas las violencias contra las mujeres contempladas en la Convención de Belém do Pará. El objetivo ahora es el desarrollo de políticas que busquen la plena integración de las mujeres en las esferas de desarrollo; para ello, el Estado se compromete a formar al funcionariado en la perspectiva de género; conformar grupos especializados dentro de las instituciones estatales encargados del diseño, la ejecución y la evaluación de políticas y programas para las mujeres; instituir la igualdad de oportunidades de las mujeres en las medidas y acciones; esto es: la transversalización.

Dos aspectos que destaca esta ley para hacer frente a las desigualdades que enfrentan las mujeres son: por un lado, fomentar la redistribución equitativa de las responsabilidades en el sector público y privado, y, por otro lado, reducir la tasa de desempleo femenino y la segregación laboral por razón de

género a través de mayores niveles de formación. A su vez, se establece la prioridad de realizar investigaciones para profundizar en el conocimiento sobre la situación de las panameñas y llevar a cabo acciones que incidan en la participación de las mujeres en puestos de dirección y en la política. Igualmente, se insta a modificar las normas jurídicas para consagrar los derechos de las mujeres y eliminar las desigualdades que permanecen vigentes en los marcos normativos y a desarrollar servicios sociales que favorezcan la distribución equitativa de las responsabilidades familiares; a facilitar el acceso a la vivienda, la educación y la salud, con especial atención a las situaciones de violencia; todo ello considerando las diferencias de edad y origen étnico de los grupos femeninos.

En materia laboral, la ley señala la necesidad de desarrollar medidas para prevenir el acoso sexual en el trabajo, además de otras acciones para facilitar el acceso de las mujeres al empleo. En la esfera política, la obligación de modificar las estructuras de los partidos supuso que, en 1997, se estableciera la garantía del 30% de pre-candidaturas femeninas en las elecciones internas y postulaciones (Ley N° 22).

Posteriormente, en el año 2013 se aprobó la **Ley Que adopta medidas de Prevención contra la Violencia en las Mujeres y reforma el Código Penal para tipificar el Femicidio y Sancionar los hechos de Violencia contra la Mujer**, Ley N° 82, con la que se busca protegerlas de las diversas violencias a las que se enfrentan. En esta ocasión, las relaciones de subordinación son ampliadas a los ámbitos público y privado, tipificándose delitos anteriormente normalizados en diversos campos de interacción social; de este modo se considera delito el **acoso sexual**, la violencia **docente**, la **violencia obstétrica** y en los servicios de salud, la **violencia laboral y salarial**, y muchas otras que se producen contra las mujeres por el mero hecho de pertenecer al sexo femenino. Considerando que se limitan las oportunidades de las mujeres en diversos ámbitos, centra los mandatos en acciones que modifiquen las desigualdades que generan estas violencias. Así, al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral se le encomienda la promoción de políticas para formar y facilitar la inclusión laboral a mujeres víctimas de violencia. A su vez, el Ministerio de Desarrollo Social gestiona los albergues para víctimas y debe desarrollar acciones enfocadas a la integración de las mujeres en la vida social, laboral y familiar.



Otra de las características destacables de esta ley es el reconocimiento del delito de **femicidio**, entendido como “*Causar la muerte a una mujer basada en la pertenencia al sexo femenino, por causa de la discriminación o cualquier otra forma de violencia*” (art. 4.7) Panamá es uno de los seis países de estudio que reconoce la figura del femicidio/feminicidio, visibilizando la existencia de asesinatos de mujeres por su pertenencia a dicho género.

Al ser considerado el país como un “*corredor de tránsito para el tráfico y trata de personas*” (CLADEM, 2010), en el año 2011 se aprobó la **Ley de Trata de Personas y Actividades Conexas**, Ley N° 79, donde se destaca que las mujeres y menores son las principales víctimas del tráfico y explotación de personas. A través de la ley se establecen medidas para prevenir la trata y restablecer los derechos de las víctimas, entre los que se encuentra la repatriación voluntaria o la permanencia en el país y el acceso a alojamiento, manutención y servicios de salud. No especifica actuaciones para la reinserción social y laboral, pero conforma una estructura de protección para la población más propensa a ser explotada, las mujeres y menores.

En la esfera política, en 2012 se aprobó la Ley 54, que reforma el Código Electoral, al establecer que en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias las postulaciones se harán garantizando como mínimo que el cincuenta por ciento (50%) de las candidaturas sean para mujeres (art. 239).

Estas leyes permiten visibilizar las desigualdades que enfrentan las mujeres en diversos campos, penalizando las violencias derivadas de ellas. A su vez, ofrece alternativas a las víctimas para la reinserción social y penaliza a quienes ejercen esas violencias.

1.2. Transversalidad institucional

El Instituto de la Mujer (INAMU), creado en 2008, surge a petición del Ministerio de Desarrollo Social y es uno de los órganos responsables de las políticas públicas de igualdad de oportunidades, desarrollando planes y proyectos que buscan disminuir la exclusión social que enfrentan las mujeres. Esta oficina se conforma para cumplir con los Mecanismo para el Adelanto de la Mujer e integrar la perspectiva de equidad de género en las demás instituciones estatales. A través del Programa de Género del

UNFPA en Panamá se ha fomentado el desarrollo de acciones contra la violencia de género, igualdad de oportunidades y salud sexual y reproductiva, fortaleciendo la inclusión de la perspectiva de género en organismos gubernamentales y no gubernamentales. Actualmente están desarrollando el programa **Sello de Igualdad**, una iniciativa que busca visibilizar a las empresas que modifiquen su estructura interna para incidir en la promoción interna de las mujeres, facilitar la corresponsabilidad del trabajo con la vida familiar y otras acciones que permitan que disminuyan las desigualdades que enfrentan las mujeres. Desde 2014 a la actualidad el INAMU ha logrado extender su cobertura con la instalación de los Centros del Instituto nacional de la Mujer en doce Provincias y dos Comarcas Indígenas.

La perspectiva de género se inscribe en el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral a través de un ente asesor, la **Oficina de Género y Trabajo**, cuya función es aconsejar al Ministerio para alcanzar la igualdad de condiciones entre mujeres y hombres dentro del mercado laboral. Para ello se encarga de recibir y analizar las denuncias de casos discriminatorios en el empleo y de visibilizar las desigualdades persistentes en la normativa vigente. La meta principal de esta oficina es que mujeres y hombres puedan desarrollar su trabajo en condiciones de igualdad.

Desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), cuyo organigrama no presenta ningún órgano de género, se desarrollan programas para la reducción de la pobreza, donde destaca **Red de Oportunidades** cuyas beneficiarias exclusivas son las mujeres que perciben transferencias de rentas condicionadas. Las jefas de hogar deben asistir a controles médicos durante el embarazo, cumplir con el calendario de vacunas y la asistencia a la escuela de sus hijas e hijos y participar en capacitaciones para poder percibir una ayuda monetaria y el acceso a diversos servicios. Cabría destacar que al recaer la responsabilidad del cuidado de la salud de los hijos e hijas exclusivamente en las mujeres, perpetúa su rol subordinado y dificulta su integración al mercado laboral.

La institucionalización de la perspectiva de género permite impulsar los cambios normativos, depurando los ordenamientos jurídicos y adaptándolos a las situaciones específicas de las mujeres, especialmente en lo que concierne a la autonomía económica. El papel de la Oficina de Género y Trabajo y del INAMU es fundamental para asegurar el



acceso de las mujeres a derechos y la transversalidad en los cambios que en materia de protección social está abordando el país.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El sistema actual de Seguridad Social panameño quedó diseñado en la **Ley 51** de 27 de diciembre de **2005**, por la que se reformó la **Ley Orgánica de la Caja de Seguro Social**. Mediante esta Ley se extendió la cobertura y se llevó a cabo una reforma estructural en su sistema de pensiones. Previamente, una reforma constitucional en 2004 dio entrada al nuevo modelo, un sistema mixto, cuyas bases aparecen reflejadas en los artículos 113 y 114 de la Constitución.

En el art. 113 CP quedó establecido un principio de universalidad de carácter progresivo, y se reconoció a *“todo individuo” el derecho a prestaciones concretas que “... cubrirán los casos de enfermedad, maternidad, invalidez, subsidios de familia, vejez, viudez, orfandad, paro forzoso, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y las demás contingencias que puedan ser objeto de previsión y seguridad sociales”*.

Por otra parte, la apertura al nuevo modelo de pensiones quedó establecida en el artículo 114:

“ARTÍCULO 114. El Estado podrá crear fondos complementarios con el aporte y participación de los trabajadores de las empresas públicas y privadas a fin de mejorar los servicios de seguridad social en materia de jubilaciones. La Ley reglamentará esta materia”.

En la actualidad, la ley Orgánica de la Caja del Seguro Social incluye en su ámbito de aplicación a trabajadoras y trabajadores dependientes e independientes y empleados y empleadas públicos. Para atender su cobertura establece tres programas:

1. Sistema de Salud,
2. Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte,
3. Régimen de Riesgos Profesionales⁹³

Para completar la protección hacia la universalidad se creó un nivel no contributivo, a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, con dos grandes programas: Red de Oportunidades y “Programa 120 por 65”, consistente en pensiones no contributivas para mayores de sesenta y cinco años en situación de pobreza. Ambos son programas de transferencias condicionadas de rentas.

Volviendo al nivel contributivo, dentro del Sistema de Salud se otorgan prestaciones por enfermedad y maternidad, mediante asistencia sanitaria y prestaciones económicas consistentes en subsidios.

El Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) quedó conformado mediante dos subsistemas: uno, el existente a la entrada en vigor de la reforma y, otro, el nuevo subsistema, multipilar y de carácter mixto. El artículo 150 de la Ley los define de esta forma:

“Artículo 150. Componentes del Régimen. El Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte, administrado por la Caja de Seguro Social, está integrado por un régimen compuesto, en el que coexisten dos subsistemas de beneficios a saber:

1. *Un Subsistema Exclusivamente de Beneficio Definido, administrado bajo un régimen financiero actuarial de Reparto de Capitales de Cobertura.*
2. *Un Subsistema Mixto, el cual se conforma de:*
 - a. *Un componente de Beneficio Definido, administrado bajo un régimen financiero actuarial de Reparto de Capitales de Cobertura, en el cual se participará con las cuotas pagadas sobre los ingresos de hasta quinientos balboas (B/.500.00) mensuales.*
 - b. *Un componente de Ahorro Personal, administrado bajo un régimen financiero de Cuenta Individual, en el cual se participará con las cuotas pagadas sobre los ingresos que excedan de quinientos balboas (B/.500.00) mensuales.*

⁹³ Decreto de Gabinete 68 de 31 de marzo de 1970. “Por el cual se centraliza en la Caja del Seguro Social la Cobertura Obligatoria de los Riesgos Profesionales para todos los trabajadores del Estado y de las Empresas Particulares que operan en la República”. (G.O. 16,576 de 3 de abril de 1970)



La Caja de Seguro Social sumará los ingresos de cada asegurado provenientes de más de un empleo que se desarrollen en forma simultánea, a los efectos de determinar la parte de estos que será alcanzada por el componente de Ahorro, sin perjuicio de lo dispuesto para los independientes en el primer párrafo del artículo 83”.

En los artículos 151 y 152 se establecieron los criterios de asignación a uno u otro subsistema, fijando un plazo de opción que concluyó el 31 de diciembre de 2007. En el subsistema de Beneficio Definido permanecieron pensionistas que lo eran a esa fecha y quienes optaron por permanecer en el mismo haciendo uso de un derecho de opción condicionado al cumplimiento de la edad de 35 años. Por su parte, al Subsistema Mixto se integraron quienes hicieron esa opción y todos los trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena que ingresaron por primera vez al Seguro Social a partir del 1 de enero de 2007.

Como sucede en muchos de los países que adoptaron reformas estructurales, los costes de transición y la gestión financiera que se ha llevado a cabo de los mismos provocan serios cuestionamientos sobre su sostenibilidad, en un contexto de crisis económica, crisis del empleo y envejecimiento de la población.

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

La reforma llevada a cabo en 2005, además de modificar estructuralmente el sistema de pensiones, se propuso extender la cobertura de Seguridad Social, avanzando en el mandato constitucional. Para ello, el art. 77 de la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social estableció la obligatoriedad del aseguramiento para el trabajo independiente a partir de 1 de enero de 2007 y remitió a desarrollos reglamentarios posteriores el régimen jurídico específico de la afiliación obligatoria de quienes realizaran trabajo independiente y no fueran contribuyentes, quienes realizaran trabajo ocasional, estacional y quienes realizaran trabajo doméstico. Así mismo estableció la posibilidad del aseguramiento voluntario.

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

El Reglamento General de Afiliación e Inscripción posteriormente desarrolló los mandatos del artículo 77 de la Ley; a los efectos de afiliación, es-

tableció dos categorías de personas que realizan trabajo independiente:

Independiente contribuyente: *Persona natural, nacional o extranjera, que, siendo independiente, recibe como única retribución por sus ingresos, honorarios por una suma superior a los nueve mil seiscientos balboas (B/. 9,600.00) anuales.*

Independientes no contribuyentes o informal: *Persona natural, nacional o extranjera, que, siendo independiente, no recibe como ingreso, ninguna otra retribución, más que honorarios, por una suma inferior a los nueve mil seiscientos balboas (B/. 9,600.00) anuales.*

Posteriormente, el artículo 17 del Reglamento estableció el siguiente régimen:

1 En el caso de los trabajadores y trabajadoras por cuenta propia, considerados **independientes contribuyentes o formales: la afiliación es obligatoria** y nace a partir del 1 de enero de 2007, referida solamente al componente de Ahorro Personal del Subsistema Mixto del Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte, siempre que a esa no se haya superado la edad de treinta y cinco años, de conformidad con los términos y condiciones establecidos en la Ley y el reglamento.

2. En el caso de los **trabajadores y trabajadoras ocasionales, estacionales y trabajadores y trabajadoras, domésticos, la afiliación es obligatoria** y nace desde el momento en el que ingresan a trabajar para un empleador o empleadora, de conformidad con los términos y condiciones establecidos en la Ley y el reglamento.

3. En el caso de los **trabajadores y trabajadoras por cuenta propia considerados independientes no contribuyentes o informales**, esta obligación nace a partir de que la Junta Directiva dicte los reglamentos correspondientes, mientras tanto **tiene carácter voluntario**.

La cotización al sistema de IVM está establecida en la actualidad en el 13,5% sobre la suma resultante de aplicar una deducción del 48% sobre los ingresos declarados.

3.2. Trabajo doméstico remunerado

Panamá ha ratificado el convenio 189 de la OIT sobre trabajo doméstico en junio de 2015. Recien-



temente ha aprobado la Ley 12/ 2016 que reforma varios artículos del Código de Trabajo y del Código de La Familia, sobre condiciones laborales para las personas que realizan trabajo doméstico, limitando aspectos relativos a su jornada y mejorando sus derechos en cuanto a condiciones de trabajo se refiere.

El aseguramiento obligatorio al sistema de Seguridad Social, como acabamos de ver, se hizo efectivo a partir de 2007, mediante la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social y su Reglamento General de Afiliación. A mayor abundamiento: *“la Resolución No. 39,489 del 23 de marzo de 2007 de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social resuelve que todo empleado doméstico que labore en forma regular bajo la subordinación de un mismo empleador por un tiempo mayor a un mes queda obligado a cotizar”* (OIT, Atencio, 2012).

Con todo, desde el punto de vista normativo se mantiene alguna diferencia con el aseguramiento general de los trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena, concretamente, carecen de cobertura de riesgos profesionales y de prestaciones familiares (OIT, 2016). Así se puede deducir en la medida en que el Artículo 70 de la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social establece que concederá a los trabajadores y trabajadoras domésticos *“...las prestaciones a las que tienen derecho los empleados incluidos dentro del Régimen Obligatorio en el Riesgo de Enfermedad y Maternidad y el Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte”*.

No obstante, el gran avance que esta legislación ha constituido, por lo que se refiere a la aplicación efectiva de la misma es necesario todavía continuar trabajando con intensidad porque los niveles de afiliación siguen siendo muy bajos (15% de personas afiliadas, según datos del Ministerio de Trabajo y desarrollo laboral de 2016⁹⁴). Los datos de afiliación son peores para las trabajadoras domésticas que no pernoctan en las viviendas de sus empleadores y empleadoras y, mucho peores, para las que trabajan a tiempo parcial (UNIFEM y COM-MCA/SICA, 2009).

La propia exposición de motivos de la Ley 12/2016 señala que.

“En Panamá, las personas que realizan trabajo doméstico tienen acceso a la seguridad social; sin embargo, es necesario hacer un llamado de atención a fin de establecer los mecanismos de seguimiento y fiscalización para que esto se cumpla”.

En el mismo sentido se han pronunciado varios estudios, en los que se destaca la particularidad del trabajo doméstico remunerado en Panamá, en donde el fenómeno migratorio tiene especial incidencia, con las dificultades añadidas que conlleva la regularización de la condición de extranjería. Por otra parte, también se destacan las grandes diferencias de las condiciones de trabajo que se presentan territorialmente (OIT, Atencio, 2012).

3.3. La afiliación voluntaria del trabajo del hogar no remunerado y otras actividades

Como ya se ha dicho la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social estableció la posibilidad del aseguramiento voluntario. En su artículo 79 la remite a:

“1. Las personas naturales que no estén sujetas al régimen obligatorio.

2. Las personas naturales domiciliadas en el territorio nacional al servicio de organismos internacionales.

3. Las personas naturales al servicio de misiones diplomáticas y consulares acreditadas en Panamá.

4. Los hombres y mujeres mayores de edad, así como los emancipados, que se dedican de manera exclusiva a la atención y cuidado de su familia.

5. Los trabajadores señalados en el párrafo 2 del artículo 77, hasta tanto se reglamente su incorporación al régimen obligatorio (informales)

6. Los independientes contribuyentes que no estén sujetos a la afiliación obligatoria”.

Por su parte, el Reglamento General de Afiliación establece tres modalidades de aseguramiento

⁹⁴ http://imprensa.prensa.com/panorama/empleadas-hogar-cotiza-CSS_0_4458304135.html



to voluntario, con coberturas diferentes, en su artículo 36:

1. Aseguramiento voluntario al Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte.
2. Aseguramiento voluntario al Riesgo de Enfermedad y Maternidad, sólo para los trabajadores independientes contribuyentes obligados a afiliarse.
3. Aseguramiento voluntario al Riesgo de Invalidez, Vejez y Muerte y al Riesgo de Enfermedad y Maternidad.

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

La Constitución panameña establece un principio de corresponsabilidad estatal en los cuidados de menores y personas adultas mayores y dependientes, así como una formulación del matrimonio en igualdad de derechos de los cónyuges en estos términos:

“ARTÍCULO 56. El Estado protege el matrimonio, la maternidad y la familia. La Ley determinará lo relativo al estado civil.

El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores y garantizará el derecho de éstos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad y previsión sociales. Igualmente tendrán derecho a esta protección los ancianos y enfermos desvalidos.

ARTÍCULO 57. El matrimonio es el fundamento legal de la familia, descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges y puede ser disuelto de acuerdo con la Ley”.

Por su parte, el Código de Familia reconoce el trabajo del hogar no remunerado a efectos de la extinción del régimen de separación de bienes, cosa que no sucede cuando el régimen matrimonial hubiera sido de gananciales:

*“Artículo 128. Los cónyuges contribuirán en el sostenimiento de las cargas del matrimonio, proporcionalmente a sus respectivos recursos económicos. **El trabajo para la casa de cualquiera de los cónyuges será computado***

como contribución a las cargas y dará derecho a obtener una compensación que el Juez señalará, a falta de acuerdo, a la extinción del régimen de separación”.

Desde la perspectiva de la corresponsabilidad en la pareja para atender a las obligaciones de cuidados se echa de menos una formulación más clara de la igualdad entre los cónyuges en materia de deberes.

4.1. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo

Prácticamente todas las medidas que articulan la conciliación entre los tiempos de trabajo y los tiempos destinados al cuidado aparecen relacionadas en el Código de Trabajo, en el Capítulo II del Título III (Normas Especiales de Protección al Trabajo), bajo el epígrafe **Trabajo de las mujeres y menores**. Como veremos a continuación, todas ellas se centran en la maternidad biológica y en las mujeres como madres. Al igual que sucede todavía en algunos otros países, el trabajo de las mujeres aparece vinculado con el de los menores en una construcción simbólica de sujetos vulnerables ya superada. Las medidas que se articulan son las siguientes:

Descanso retribuido por maternidad

Consiste en **14 semanas, 6 antes del parto y 8 después**. **“En ningún caso el período de descanso total será inferior a catorce semanas, pero si hubiese retraso en el parto, la trabajadora tendrá derecho a que se le concedan, como descanso remunerado, las ocho semanas siguientes al mismo”** (art. 107 CT).

“El empleador cubrirá la diferencia entre el subsidio económico que otorga la Caja de Seguro Social por maternidad y la retribución que, conforme a este artículo, corresponde a la trabajadora en estado de gravidez.

Cuando la Caja de Seguro Social no esté obligada a cubrir el subsidio de maternidad, la obligación que señala este artículo correrá íntegramente a cargo del empleador.”

Aborto o parto no viable

En este supuesto *“el descanso forzoso retribuido se fijará de acuerdo con las exigencias de la sa-*



lud de la interesada, según resulte del certificado médico y de las prescripciones del facultativo que la atiende” (art. 112 CT).

Lactancia

El tiempo remunerado destinado a lactancia es de **quince minutos cada tres horas**, o, si la madre lo prefiere, de **media hora dos veces al día** durante su jornada de trabajo. *“El empleador le procurará algún medio de descanso dentro de las posibilidades de sus labores y mantendrá en número suficiente sillas o asientos a disposición de las trabajadoras. El tiempo empleado para tal fin, deberá computarse para el efecto de la remuneración de la trabajadora, como tiempo de trabajo efectivo, al igual que los intervalos antes mencionados. Todo empleador que ocupe en el local o lugar de trabajo más de veinte mujeres, quedará obligado a acondicionar un local para que las madres alimenten sin peligro a sus hijos. Este acondicionamiento se hará dentro de las posibilidades económicas del empleador, a juicio y con el visto bueno de la Dirección General o Regional de Trabajo”* (art. 112 CT).

Guarderías

“El órgano ejecutivo y la Caja de Seguro Social, dentro del plazo de un año a partir de la vigencia de este Código, establecerá guarderías y centros infantiles ubicados en sectores industriales o comerciales, donde existe concentración de trabajadoras. En tales centros, la madre trabajadora podrá dejar a sus hijos hasta la edad escolar y allí recibirán atención médica, dietética, y de recreación necesarias” (art. 115 CT).

Permiso para atender citas médicas para hijos menores de dos años

Dentro de las obligaciones de las empresas, el artículo 128.30 del Código de Trabajo establece la de *“conceder permiso remunerado por jornada parcial al trabajador que, mediante aviso previo y comprobación posterior, tenga necesidad de atender citas de control médico para su cuidado personal o para la atención de sus hijos menores de dos años”*.

Permisos de paternidad

En la actualidad no existe ninguna clase permiso o descanso por paternidad. No obstante, recientemente se ha presentado una iniciativa legislativa para introducirlo.

Como se observa, el Código de Trabajo no contempla descansos para los padres en ningún momento de los tiempos vinculados con la maternidad, solo una licencia para acudir a citas médicas de hijos e hijas menores de dos años. Se trata de un diseño normativo muy centrado en las mujeres en tanto que madres, en el que ellas aparecen como las responsables del trabajo reproductivo, sin que tampoco aparezcan contempladas las obligaciones de cuidar a las personas adultas mayores y dependientes.

4.2. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

Además de la atención sanitaria, las prestaciones económicas de la Caja del Seguro Social se concretan en un **subsidio por maternidad**, cuya duración es de **14 semanas**, 6 anteriores y 8 posteriores al parto. Durante este periodo se percibirá la totalidad del salario promedio sobre el que se hubiera cotizado en los últimos nueve meses. El requisito de carencia exigido es de nueve meses de cotizaciones en los últimos doce (art. 146 de la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social).

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

No existen medidas que permitan compensar los tiempos de las mujeres destinados al trabajo reproductivo en sus carreras de cotización.

5.1. La edad de jubilación

La Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social mantiene edades diferenciadas para el acceso a las pensiones de vejez: 57 años de edad para las Mujeres y 62 años de edad para los Hombres.

5.2. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

En cuanto al vínculo que une a la pareja a la hora del acceso a las pensiones de viudedad es preciso señalar que la Constitución da un trato diferenciado a las uniones de hecho del que se deduce una clara preferencia por el vínculo matrimonial. En este sentido establece:



“ARTÍCULO 58. La unión de hecho entre personas de distinto sexo legalmente capacitadas para contraer matrimonio, mantenida durante cinco años consecutivos en condiciones de singularidad y estabilidad, surtirá todos los efectos del matrimonio civil. Para este fin, bastará que las partes interesadas soliciten conjuntamente al Registro Civil la inscripción del matrimonio de hecho. Cuando no se haya efectuado esa solicitud, el matrimonio podrá comprobarse, para los efectos de la reclamación de sus derechos, por uno de los cónyuges u otro interesado, mediante los trámites que determine la Ley. Podrán, no obstante, oponerse a que se haga la inscripción o impugnarla después de hecha, el Ministerio Público en interés de la moral y de la Ley, o los terceros que aleguen derechos susceptibles de ser afectados por la inscripción, si la declaración fuere contraria a la realidad de los hechos”.

En esta línea, el artículo 205 de la Ley Orgánica de la Caja del Seguro Social establece un acceso preferente a las pensiones de viudedad para quie-

nes cuenten con un vínculo matrimonial con la persona causante del derecho, sin más condición que la existencia del mismo.

Por el contrario, las uniones de hecho solo entran juego a falta de viudo o viuda cuando se acredite el requisito de la convivencia y “...a condición de que no hubiera existido impedimento legal para contraer matrimonio y de que la vida en común se hubiera iniciado, por lo menos, cinco años antes del fallecimiento del asegurado o pensionado” (art. 205 LOCSS).

Por lo demás no se contemplan reglas específicas de concurrencia de beneficiarios o beneficiarias.

6. Ratificación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado panameño.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-----------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1958 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1966 |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | 2015 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |





Paraguay

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico remunerado
- 3.3. La afiliación voluntaria del trabajo del hogar no remunerado

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño en la Constitución
- 4.2. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo y la Ley de Promoción y Protección de la Maternidad y apoyo a la Lactancia Materna
- 4.3. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La edad de jubilación
- 5.2. Pensiones proporcionales reducidas
- 5.3. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

El desarrollo de políticas que buscan mitigar las desigualdades que enfrentan las mujeres cobran relevancia en el año 2000 con la **Ley Contra la Violencia Doméstica**, N° 1.600, estableciéndose como delito la violencia física, psicológica y sexual, y el desarrollo de medidas de protección para cualquier integrante de la familia que sea víctima de las mismas. Bajo una concepción amplia de las relaciones familiares donde no es necesaria la cohabitación para la existencia de estas violencias, se considera a cualquier miembro susceptible de recibir o ejercer esas violencias sin recalcar que mujeres y menores son las principales víctimas. A pesar de invisibilizar ese hecho, se establece un mecanismo que permite a las mujeres denunciar las situaciones de violencia familiar. Otras características de la ley es la obligatoriedad de adaptar las políticas públicas para prevenir la violencia doméstica, buscando enfrentar la situación desde diversas instituciones públicas como la policía o el sistema sanitario.

Para compensar esta ley de mínimos, en noviembre de 2016, ha sido aprobada la **Ley de Protección Integral a las Mujeres, contra toda forma de Violencia**, en la que se ha tipificado la discriminación contra la mujer en todas las esferas sociales y el delito de feminicidio; se han ampliado los tipos de violencia al incluir la patrimonial y la económica; y se ha eliminado la figura de la conciliación entre víctima y victimario por la cual se obligaba a una resolución alternativa de los conflictos con la participación de la víctima en el proceso judicial, negándole la protección. Así establece la obligatoriedad de desarrollar políticas dirigidas a prevenir y erradicar las diferentes violencias que define la ley; en el ámbito laboral, describe acciones consideradas discriminatorias como el despido durante el embarazo, la negación injustificada de permisos o licencias por enfermedad, maternidad o vacaciones, o aquellas que dificultan su acceso, permanencia o ascenso en el empleo.

Al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social se le atribuyen funciones como el empoderamiento social y económico de las mujeres, facilitándoles el acceso al crédito; la creación de mecanismo de vigilancia para proteger los derechos

laborales de las mujeres y la puesta en marcha de medidas que reduzcan la brecha salarial. La perspectiva de igualdad entre mujeres y hombres deberá ser incorporada en el currículo educativo por parte del Ministerio de Educación y Cultura, así como la creación de mecanismos de denuncia en el ámbito educativo que consideren la relación jerárquica entre víctima y agresor.

En relación al Ministerio de la Mujer, esta ley lo convierte en el órgano rector que deberá desarrollar las políticas que permitan aplicar los derechos de esta ley. A su vez, deberá crear el Observatorio de Derecho a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia donde se llevarán a cabo investigaciones cuyos resultados permitirán diseñar políticas públicas acordes a la realidad de las violencias que sufren las mujeres.

Con anterioridad a esta ley, se produjeron cambios normativos que tomaron en consideración otras violencias que impactan especialmente en las mujeres. Así, las modificaciones introducidas en el Código Penal en 2008 posibilitaron la consideración de la violación como delito, entendida como actos sexuales bajo coacción que ponen en peligro la vida o la integridad física (art. 128), al igual que el delito de acoso sexual, ya tipificado en el Código Penal en 1997 y entendido como “El que con fines sexuales hostigara a otra persona” (art. 131.1); sin embargo, el lenguaje neutro equipara a mujeres y hombres en la situación de víctimas y de perpetradores de estas violencias. Bien es cierto que posibilita denunciar estas agresiones y, al no especificar tipos de relaciones o lugares, reconoce la existencia de estos delitos dentro y fuera del seno familiar.

Recientemente, en el año 2012, con la aprobación de la **Ley Integral contra la Trata de Personas, N° 4.788/12**, se reconoce a las mujeres y niñas como las principales víctimas, estableciendo medidas para su reinserción familiar, social y comunitaria a través de capacitación y oportunidades de empleo, entre otras acciones.

Por otro lado, dentro de las medidas para alcanzar la igualdad, en 2009 el Consejo de Administración del Instituto de Previsión Social (IPS) aprobó la extensión del Régimen Especial del Seguro, a través de la Resolución N° 089-012/2009, permitiendo el acceso a la protección social contributiva de la población dedicada al trabajo doméstico, donde las mujeres representan el 93%. En 2015 se legisló la Ley N° 5446 del 20 de julio de 2015, de **Políticas**



Públicas para Mujeres Rurales, que establece los principios de igualdad, equidad, empoderamiento e inclusión social (art. 3).

Todos estos cambios legislativos conforman un marco que permite hacer frente a las desigualdades y violencias que sufren las mujeres por el mero hecho de pertenecer a ese género, conformando las bases para nuevas modificaciones legales y sociales.

1.2. Transversalidad institucional

A nivel institucional, Paraguay posee un **Ministerio de la Mujer** con capacidad de influir en las políticas, cuya misión es modificar la situación de desigualdad que enfrentan las mujeres, tras elevar al nivel de Ministerio la Secretaría de la Mujer en el año 2012, siendo sus funciones:

- La recepción de denuncias por parte de las mujeres en materia de violencia de género y vulneración de derechos.
- La gestión del Servicio de Atención a la Mujer (SEDAMU) a través del cual ofrecen atención a las mujeres víctimas de violencia doméstica, intrafamiliar y de género.
- El mantenimiento de la Casa para Mujeres en situación de Violencia.
- La atención social, psicológica y jurídica a las víctimas de trata de personas, proporcionándoles alojamiento y mecanismos de reinserción social, gestionado a través de la Dirección de Combate a la Trata de Mujeres.

El Ministerio es el Mecanismo de Adelanto para las Mujeres de Paraguay y se organiza en direcciones y secretarías que abarcan diversos campos de acción, cuyos programas se han establecido en partenariatado con organismo internacionales como la FAO y ONU Mujeres. Cabe destacar entre las mismas:

- la **Dirección de Programas de Igualdad**, encargada de temas como el empoderamiento económico, la situación de las mujeres rurales, el acceso a una salud integral y la educación, influyendo en la legislación al respecto; y,
- la **Dirección General de Transversalización de la Perspectiva de Género** que articula las

relaciones interinstitucionales y con los gobiernos departamentales y municipales para integrar la perspectiva.

A su vez, es la institución responsable de visibilizar las desigualdades y violencias que sufren las mujeres con jornadas de sensibilización, formación y publicidad y la implementación de tres Planes Nacionales de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1997/2002; 2003/2007; y 2008/2017). Uno de los objetivos del último Plan es la promoción de la igualdad de género en las políticas públicas a través de mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan visibilizar y eliminar las desigualdades de género.

Con la aprobación de la Ley de Protección Integral a las Mujeres, contra toda forma de Violencia, se convierte en el órgano rector para desarrollar las políticas públicas y programas necesarios para hacer frente a las violencias que define la ley y coordinar las acciones al respecto con todas las instancias públicas. Igualmente, es responsable del diseño y desarrollo del Programa Casas de Acogida, lugares donde, además de apoyo y protección, se ofrece a las mujeres y su familia capacitación laboral.

Según el último informe de las organizaciones civiles, la falta de recursos y voluntad política dificulta la continuidad de los planes, políticas y acciones, así como la actualización del marco normativo (CEPAL, 2015). Destaca además la necesidad de desglosar la información estadística por sexo para una mejor adaptación de las acciones a las necesidades de mujeres y hombres y la unificación de la información del Registro Único de Casos de Violencia Basada en Género (RUVIG) creado en 2012. Ante ello, con la reciente aprobación de ley de violencia se encomienda al Ministerio de la Mujer la creación del Sistema Unificado y Estandarizado de Registro de Violencia contra las Mujeres, en coordinación con la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos y con la información que aporten las demás instancias estatales; este Sistema tendrá que presentar la información considerando las características sociodemográficas de víctimas y agresores, así como las decisiones de los procesos judiciales.

Por último, cabría destacar el papel del Ministerio de la Mujer en la denuncia de las condiciones del trabajo doméstico, cuya regulación en el Código Laboral presenta una discriminación con descansos menores al resto de trabajos y una remuneración del 40% del salario mínimo.



Toda esta institucionalización está permitiendo visibilizar y modificar las desigualdades que las mujeres encuentran en todas las esferas sociales, destacando el mercado laboral, permitiendo incidir en su autonomía física, económica y política.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El sistema de Seguridad Social en Paraguay está integrado por ocho diferentes regímenes que dan cobertura a distintos grupos profesionales, con diferentes niveles de protección y de requisitos para acceder a la misma. A la fragmentación de este sistema se une su baja tasa de cobertura, una de las más bajas de los países objeto de este estudio, con especial incidencia en los sectores informales de la economía y en el ámbito rural (OIT, 2013). Aunque desde el año 2013 se vienen haciendo avances importantes en materia de extensión de la cobertura, Paraguay no ha ratificado el Convenio 102 de la OIT, norma mínima de Seguridad Social.

De los ocho regímenes aludidos, dos concentran la mayor parte de la afiliación: *“el Instituto de Previsión Social (IPS), que cuenta con casi el 50 por ciento de las personas afiliadas en situación de activos, y la Caja Fiscal, que tiene más del 50 por ciento de personas afiliadas en situación de pasivos. Estos dos entes del sector regulado cubren aproximadamente al 95 por ciento de la población total afiliada a algún régimen de jubilación y pensiones”* (OIT, 2013)⁹⁵.

El Instituto de Previsión Social (IPS) otorga cobertura mediante afiliación obligatoria para trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena y, mediante afiliación voluntaria, a trabajadores y trabajadoras independientes y otros colectivos. Por su parte, la Caja Fiscal, dependiente del Ministerio de Hacienda cubre a los empleados y empleadas del sector público en general y a determinados cuerpos de la Administración del Estado⁹⁶. No obstante, en este

estudio solo se va a considerar la protección otorgada por **el Régimen del Instituto de Previsión Social (IPS)**, para trabajadores y trabajadoras asalariados e independientes.

Su marco normativo básico está establecido en la **Constitución** (art. 95), en el **Decreto Ley N° 1.860/50, aprobado por Ley N° 375/56**, norma reguladora del Instituto de Previsión Social y del régimen jurídico de su cobertura y, en la **Ley N° 4.933** de fecha 5 de junio de 2013, que autoriza la incorporación voluntaria de los trabajadores y trabajadoras independientes y otros colectivos.

El artículo 95 de la Constitución establece un mandato de Seguridad Social de configuración legal, para los trabajadores y trabajadoras dependientes y sus familias y aunque no hay un mandato expreso de universalidad, la Constitución establece la promoción y la extensión de la misma a otros sectores de la población:

Artículo 95 - DE LA SEGURIDAD SOCIAL

“El sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia será establecido por la ley. Se promoverá su extensión a todos los sectores de la población”.

Ninguno de los distintos regímenes que integran el sistema de Seguridad Social en Paraguay ha sufrido reformas estructurales, por lo que el **Régimen del Instituto de Previsión Social** mantiene su modelo inicial para las pensiones a través de un sistema público de reparto y prestaciones definidas.

En cuanto a su estructura, el artículo 2 del DL 1860/50, contempla un Régimen General **contributivo** denominado **Seguro Social Obligatorio** que incluye, además de trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena, a los aprendices y al personal de los Entes Descentralizados del Estado o Empresas Mixtas y al personal del servicio doméstico, además de otros colectivos⁹⁷.

⁹⁵ Las restantes entidades que conforman el sistema previsional son: Caja Municipal, Caja Ferroviaria, Caja Bancaria, Caja Parlamentaria, y Administración Nacional de Electricidad -ANDE- e ITAIPÚ.

⁹⁶ Docentes de universidades nacionales, Policía, Fuerzas Armadas y Magistrados y Magistradas.

⁹⁷ Están igualmente cubiertos los maestros y catedráticos de la enseñanza primaria y normal de la República, que dependan del Ministerio de Educación y Culto, de acuerdo con la Ley N° 537 del 20 de septiembre de 1.958, y este mismo régimen legal se aplicará a los catedráticos de la educación media, profesional y de idiomas dependientes del Ministerio mencionado. Igualmente, quedan incluidos en el régimen establecido en la mencionada Ley N° 537/58, los catedráticos universitarios de instituciones públicas o privadas (art. 2 Decreto Ley N° 1.860/50, aprobado por Ley N° 375/56)



El Seguro Social obligatorio otorga cobertura ante los riesgos de enfermedad, accidente común y maternidad, riesgos profesionales, vejez, invalidez y muerte, así como prestaciones familiares.

Junto al Régimen General del **Seguro Social Obligatorio** se configura un Seguro General Voluntario para trabajadores y trabajadoras independientes y otros colectivos sometidos a regímenes especiales.

Por último, el sistema cuenta con un **nivel no contributivo**, gestionado por la Caja Fiscal, a través de la Dirección de Pensiones No Contributivas del Ministerio de Hacienda que gestiona y reconoce el derecho de las prestaciones a Veteranos de la Guerra del Chaco, Herederos de Veteranos de la Guerra del Chaco, Adultos Mayores en situación de pobreza, Pensionados graciables y Herederos de Policías y Militares fallecidos en acto de servicio.

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

En el año 2013 se aprobó la **ley n° 4.933**, por la que se regula la Incorporación Voluntaria de Trabajadores Independientes, Empleadores, Amas de casa y Trabajadores del Servicio Doméstico al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social (Seguro General Voluntario). Esta ley, además de cumplir un mandato constitucional permite la extensión de la cobertura del Seguro Social, si bien, de manera voluntaria y con prestaciones y requisitos diferenciados.

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

La **ley n° 4.933**, remite el concepto de trabajador o trabajadora independiente al artículo art. 76 d) del DL 1860/50 (**en adelante, Ley del IPS**) que son definidos del siguiente modo:

“TRABAJADOR INDEPENDIENTE: Es la persona que desempeña habitualmente actividades lucrativas por cuenta propia, y **que no tiene personal asalariado a su cargo.”**

Por cuanto se refiere a las **prestaciones** a las que se accede mediante este aseguramiento, la **ley n° 4.933**, en sus artículos 1 y 4, establece, respectivamente, que la Ley no comprende las pres-

taciones médicas y asistenciales proveídos por el Seguro Social. Mientras que la cobertura dispuesta se concreta en Prestaciones por Edad Avanzada y por Invalidez y Sobrevivencia. Las prestaciones por Edad Avanzada comprenden:

“Por Edad Avanzada. Los sujetos de la presente Ley que hayan cumplido 60 (sesenta) años de edad y cotizado al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social durante 25 (veinticinco) años, tendrán derecho a la jubilación ordinaria y les corresponderá en este concepto el 100% (cien por ciento) del promedio de la base de cotización de los 120 (ciento veinte) últimos meses de aporte. Quienes hayan cotizado durante 30 (treinta) años y hayan cumplido 55 (cincuenta y cinco) años de edad, podrán acceder a un haber jubilatorio del 80% (ochenta por ciento) del promedio de la base de cotización de los 120 (ciento veinte) últimos meses de aporte; este porcentaje aumentará a razón del 4% (cuatro por ciento) por cada año que sobrepase a los 55 (cincuenta y cinco) años de edad, en el momento de solicitarlo, hasta los 59 (cincuenta y nueve) años de edad. Asimismo, los sujetos de la presente Ley que se encuentren retirados de la actividad laboral, que hayan cumplido 65 (sesenta y cinco) años de edad y tengan 750 (setecientos cincuenta) semanas de cuotas como mínimo, podrán acogerse a la jubilación proporcional establecida en la Ley N° 4290/11” (art. 4, Ley 4.933).

La cotización se contempla en el artículo 3 de la **ley n° 4.933** y consiste en el 13% que se aplica sobre una base imponible declarada por el asegurado o asegurada que podrá variar anualmente, no inferior al valor del salario mínimo legal para actividades diversas no especificadas. La aportación se distribuye aplicando el 12,5% al Fondo de Jubilaciones y Pensiones, y 0,5% al Fondo de Administración General del IPS.

Si bien esta disposición se considera un avance, la ausencia de cobertura para prestaciones médicas y asistenciales del Seguro de Salud pueden desincentivar a muchas mujeres que trabajan en sectores de la economía informal. Lo mismo sucede con el carácter voluntario del aseguramiento, en la medida en que no permite extender con mayor magnitud el acceso al Seguro Social. Téngase en cuenta que en los sectores urbanos cerca de la mitad del trabajo informal en 2010 era desempeñado por mujeres (OIT, 2013).



3.2. Trabajo doméstico remunerado

En materia de extensión de la cobertura para quienes realizan trabajo doméstico remunerado, Paraguay ha realizado avances importantes en los últimos años. En 2013 **ha ratificado el Convenio 189 OIT** y en 2015 y 2016, mediante una ley específica, **Ley 5.407** y su reglamento de desarrollo (Res. MTESS No 233 /16) ha establecido un marco jurídico que se completa con **ley n° 4.933, sobre Seguro General Voluntario** y con la ley de Promoción y Protección de la Maternidad y apoyo a la Lactancia Materna, **Ley 5.508**, también de 2015.

De este conjunto normativo se desprenden dos tipos de protección para las mujeres que realizan trabajo doméstico remunerado, condicionado por el concepto de “habitualidad” que marca la frontera entre uno y otro. El artículo 2. IV del Reglamento del Seguro Doméstico establece este concepto:

*“Habitualidad: La realización de trabajos o prestación de servicios domésticos, durante por lo menos **doce (12) horas a la semana o cuarenta y ocho (48) horas en el mes**, en la residencia o habitación particular de un mismo empleador”.*

A partir de ahí, el artículo 15 del Reglamento establece la “habitualidad” como requisito para la obligatoriedad del aseguramiento en el Instituto de Previsión Social, de manera que quienes no cumplan la condición sólo podrán acceder al aseguramiento voluntario que contempla la Ley 4.933, sobre Seguro Social Voluntario, para lo cual la aportación al IPS es exclusivamente a su cargo, por el 13,5% de los ingresos que declaren.

Cumplido el requisito de “habitualidad”, quienes realizan trabajo doméstico tienen acceso a la siguiente cobertura, según el art. 16 del Reglamento:

- Prestaciones de Enfermedad y Maternidad, y
- Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte en los mismos términos que el resto de trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena.

No obstante, carecen de prestaciones por riesgos profesionales y prestaciones familiares. La financiación de su cobertura requiere de las aportaciones de los trabajadores y trabajadoras (9% del salario) y de los empleadores y empleadoras (14% del salario con una base imponible mínima).

Por el contrario, quienes trabajen menos de 12 horas a la semana o de 48 al mes se encuentran en una situación de menor protección si deciden afiliarse, porque su aportación al IPS es mayor y solo a su cargo y, porque el Seguro Social Voluntario sólo les garantizará cobertura por pensiones, en los términos ya vistos de la Ley 4.933. En estas condiciones es posible que muchas mujeres que trabajan por horas no encuentren muchos incentivos para afiliarse.

Ciertamente esta regulación plantea todavía ciertas desigualdades en la protección respecto del trabajo por cuenta ajena y especialmente, para quienes trabajan por horas inferiores en número a las establecidas en el Reglamento, pero constituye un avance importante que otros países con sistemas de Seguridad Social con semejantes características tienen todavía pendiente.

3.3. La afiliación voluntaria del trabajo del hogar no remunerado

Por último, en orden a la extensión de la cobertura, el artículo 1 de la Ley 4.933, contempla expresamente la afiliación voluntaria de “amas de casa” al Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones del Instituto de Previsión Social. Como ya se ha visto, no comprende las prestaciones médicas y asistenciales del Seguro Social, pero sí pensiones por Invalidez, Vejez (en los concretos términos de la propia Ley) y Muerte.

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

La corresponsabilidad de la pareja en las obligaciones de cuidar ha comenzado a dar sus primeros pasos en Paraguay recientemente, mediante la **Ley 5.508, de Promoción y Protección de la Maternidad y apoyo a la Lactancia Natural**. Mediante esta Ley, por primera vez, con carácter general, se introducen tiempos destinados a los padres para el cuidado de sus hijos e hijas. Ciertamente en el reparto de los tiempos y en las garantías que la Ley adopta para el ejercicio de los derechos a las licencias y descansos se observa todavía un sesgo maternalista, que no considera los tiempos para el cuidado que destinan mayoritariamente las mujeres al cuidado de personas adultas mayores y dependientes. Con todo, esta ley supone un significativo cambio de tendencia en relación con el tratamiento que las mujeres y los hombres reciben en el Código de Trabajo.



4.1. Diseño en la Constitución

La corresponsabilidad en las obligaciones de cuidar de la pareja y la corresponsabilidad del Estado tienen formulaciones específicas en la Constitución de Paraguay que después deberían desarrollarse a través de las leyes ordinarias. La corresponsabilidad en la pareja se desprende de su artículo 50:

Artículo 50 - DEL DERECHO A CONSTITUIR FAMILIA

*“Toda persona tiene derecho a constituir familia, en cuya formación y desenvolvimiento **la mujer y el hombre tendrán los mismos derechos y obligaciones**”.*

Que las obligaciones de cuidar alcanzan no sólo a los hijos y a las hijas, sino también a personas adultas mayores y dependientes y que el Estado tiene una responsabilidad compartida de protección, se desprende del art. 49:

Artículo 49 - DE LA PROTECCIÓN A LA FAMILIA

*“La familia es el fundamento de la sociedad. Se promoverá y se garantizará su protección integral. **Esta incluye a la unión estable del hombre y de la mujer, a los hijos y a la comunidad que se constituya con cualquiera de sus progenitores y sus descendientes.**”*

Con mayor rotundidad y en términos de plena igualdad de la pareja, la obligación de corresponsabilidad del Estado aparece definida por lo que se refiere a los hijos e hijas en el art. 55:

Artículo 55 - DE LA MATERNIDAD Y DE LA PATERNIDAD

“La maternidad y la paternidad responsables serán protegidas por el Estado, el cual fomentará la creación de instituciones necesarias para dichos fines”.

4.2. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo y la Ley de Promoción y Protección de la Maternidad y apoyo a la Lactancia Materna

A pesar del diseño constitucional, el Código del Trabajo sigue contemplando el régimen de la

alternancia de los tiempos para trabajar y para cuidar bajo el epígrafe **“El Trabajo de menores y mujeres”**, dentro de los contratos especiales (Capítulo II, Título III, Libro I), equiparando ambos sujetos como necesitados de protección especial en una formulación arcaica y desenfocada, en la medida en que la ausencia de capacidad legal de los menores que justifica su protección especial no se da en las mujeres. Se confunde así mujer con maternidad y con trabajo reproductivo y simbólicamente se construye un concepto jurídicamente falso que posiciona a las mujeres en una situación de inequidad frente a los hombres. Conforme a esta construcción, la carga de cuidar a los hijos e hijas recae solo en las mujeres en tanto que madres y se oculta la obligación de cuidar a personas adultas mayores y dependientes que también recae fundamentalmente sobre ellas.

Sin embargo, **la Ley 5.508, Ley de Promoción y Protección de la Maternidad y apoyo a la Lactancia Materna**, aún manteniendo una gran parte de la carga del trabajo reproductivo en las mujeres, rompe el esquema tradicional de reservárselo en exclusiva a éstas e introduce la figura del padre mediante un permiso de paternidad relativamente extenso, en comparación con el existente en otros países y le da entrada en el cuidado de los hijos y de las hijas cuando la madre fallece. La ley 5.508, es de aplicación a las personas que trabajen ejerciendo cualquier modalidad laboral prevista en el Código de Trabajo (art. 2) y las medidas que contempla son las siguientes:

Permiso de maternidad

Se establece en el artículo 11 de la Ley 5.508. Su duración se irá ampliando gradualmente hasta alcanzar las 18 semanas en 2019. En este momento está fijado en 14 semanas, dos de las cuales podrán utilizarse antes del parto “en interés superior” del niño o de la niña

Partos prematuros, y nacimientos en situaciones de especial gravedad

“Cuando el parto se produjese antes de iniciada la semana número 35 (treinta y cinco) de gestación, o si el niño al nacer pesare menos de 2.000 (dos mil) gramos o naciera con enfermedades congénitas que ameriten incubadora o cuidados especiales, justificados con certificación médica, el permiso será de 24 (veinticuatro) semanas” (art. 11, Ley 5.508).



Embarazos múltiples

En este supuesto el permiso se amplía por un mes más por cada hijo nacido a partir del segundo (art. 11, Ley 5.508).

Fallecimiento de la madre

“Si la madre muriera en el parto o durante el período de permiso posterior a éste, dicho permiso o el resto del tiempo que faltase transcurrir hasta el término del permiso, será destinado al padre o a quien fuera designado por la familia de la madre como cuidador del niño o de los niños, siempre que este período de tiempo, sea destinado en forma exclusiva al cuidado.

El ejercicio del derecho de usufructo del permiso de maternidad, tendrá por efecto la prohibición de realizar trabajo alguno o prestar servicios en forma parcial, aleatoria u ocasional a favor de terceros” (art. 11, Ley 5.508).

Adopción y acogimiento

“La madre adoptante, acreditada con sentencia judicial y la madre de la familia de acogimiento, declaradas como tales por sentencia judicial, tendrán derecho a acceder al permiso por maternidad de 18 (dieciocho) semanas cuando el adoptado o el niño acogido, fuere menor de 6 (seis) meses, y 12 (doce) semanas cuando fuere mayor de 6 (seis) meses” (art. 13. a, Ley 5.508).

Hoy que destacar que, en ambos casos de adopción y acogimiento, solo es la madre la que puede gozar del permiso, lo que no deja de ser un sesgo de género puesto que aquí no hay hecho biológico que lo justifique sino la necesidad de cuidar y de construir lazos afectivos que implican tanto a la madre como al padre.

Permiso de paternidad

*“Serán concedidos, con **carácter irrenunciable**, a todo trabajador padre de recién nacido, **2 (dos) semanas posteriores al parto**, con goce de sueldo, a cargo del empleador. Durante el período el padre deberá inscribir al niño o niña ante la Dirección General del Registro del Estado Civil de las Personas, y tramitar los documentos requeridos para iniciar la solicitud de la cédula de identidad ante el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional”* (art. 13. b, Ley 5.508).

Del permiso de paternidad destacan tres cuestiones; en primer lugar, su duración de dos semanas, una duración relativamente extensa comparándola con las existentes en otros países de América Latina. En segundo lugar, la debilidad de la eficacia con la que se articula, estableciendo que la remuneración es a cargo de la empresa empleadora y sin que se acompañe con garantías claras frente al despido en el artículo 15 de la Ley, como sí sucede con las madres. Por último, su “carácter irrenunciable” que, en ese contexto de desprotección, desde el punto de vista probatorio puede jugar incluso en contra de los hombres que lo hayan solicitado y a los que se les haya denegado.

Permiso por lactancia

El permiso por lactancia es comparativamente uno de los más extensos de los existentes en los países estudiados y con mayor detalle regulatorio:

*“Se concederá a las madres trabajadoras, **un permiso al día de 90 (noventa) minutos** para amamantar a sus hijos durante los primeros 6 (seis) meses, los cuales podrán ser usufructuados por la madre, de la forma en que ella estime conveniente, en función a las necesidades del niño, computados desde el primer día de reintegro al trabajo después del Permiso de Maternidad; pudiendo extenderse dicho permiso según indicación médica, desde los 7 (siete) meses incluso hasta 24 (veinticuatro) meses de edad que en este caso será de 60 (sesenta) minutos al día. Dicho permiso será considerado como período trabajado, con goce de salario. Además, el empleador dará el tiempo necesario a la madre trabajadora en su empleo, para realizar la extracción de la leche materna, para lo cual brindará las condiciones necesarias y contará con una sala de lactancia. **En caso de parto múltiple, dicho permiso se incrementará 60 (sesenta) minutos más por día a partir del segundo hijo”** (art. 14, Ley 5.508).*

4.3. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

La Ley 5.508, en su artículo 12, se refiere al subsidio por permiso de maternidad en el sentido de que éste será satisfecho por el IPS y su cuantía será del 100% del salario al momento de ocurrido el parto:



“En el caso de que el empleador no haya inscripto o se encuentre en mora en relación al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el Régimen de Seguridad Social del Instituto de Previsión Social (IPS), este deberá asumir el pago del 100% (cien por ciento) del monto correspondiente al subsidio establecido en el presente artículo, sin perjuicio de la aplicación de las demás sanciones administrativas que pudieran corresponder”.

Sin embargo, cuando acudimos a la Ley IPS (Decreto Ley N° 1.860/50, aprobado por Ley N° 375/56) se observa que el acceso al subsidio por maternidad está sujeto a unos requisitos de carencia que no han sido contradichos por la Ley 5.508 y que la misma Ley no resuelve en el supuesto de que no se cumplan por causa no imputable al empleador o empleadora.

Los requisitos que establece el artículo 38 de la Ley IPS, además de no realizar trabajo remunerado durante los periodos de descanso, son: encontrarse al corriente de pago de las cuotas y, “que tenga como mínimo cuatro meses de aportes anteriores y seis semanas de cuotas correspondientes a trabajos efectivos en el curso de los citados meses.

Por último, además del subsidio por maternidad, la Ley IPS otorga una prestación en especie, consistente en una **provisión de leche** para el hijo que no pueda amamantar por incapacidad constatada por médico, como máximo durante los ocho meses siguientes al parto.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

La legislación del Instituto de Previsión Social no cuenta con medidas específicas que compensen el tiempo dedicado por las mujeres al trabajo reproductivo que impacta en sus carreras de cotización haciéndolas más cortas. Únicamente, desde 2011 existe la posibilidad de acceder a pensiones reducidas y proporcionales en su cuantía a los periodos cotizados. Estas pensiones, aunque de bajas cuantías, pueden ser una oportunidad para mujeres que no hayan podido completar las cotizaciones requeridas para el acceso a jubilaciones ordinarias.

5.1. La edad de jubilación

No existe diferencia de edad entre mujeres y hombre para el acceso a las pensiones de jubilación. El IPS contempla tres tipos de jubilaciones: ordinaria con pensión completa; extraordinaria-reducida (anticipada); y proporcional reducida. En todos los casos las edades requeridas y los periodos de carencia son iguales para las mujeres y para los hombres, así como las formas de cálculo para determinar las cuantías de las pensiones.

En el caso de la jubilación ordinaria completa el requisito de edad es de 60 años y el periodo de carencia de 25 años cotizados. En el caso de la jubilación extraordinaria-reducida, el requisito de edad es de 55 años, y el periodo de carencia de 30 años (art. 60, Ley IPS, Decreto Ley N° 1.860/50, aprobado por Ley N° 375/56).

5.2. Pensiones proporcionales reducidas

La opción de la pensión proporcional reducida se introdujo en 2011, mediante la **Ley 4.290**. Dicha Ley añade a los dos tipos de jubilación existentes una tercera, **pensión proporcional reducida** que requiera haber cumplido la edad de 65 años y al menos tener efectuadas 750 semanas de cotización. “Esta Jubilación será proporcional al tiempo de aportes efectivamente realizados; será financiada por el Fondo Común de Jubilaciones y Pensiones, y los aspectos financieros y operativos vinculados a ella, serán establecidos reglamentariamente por el Instituto de Previsión Social” (art. 4 Ley 4290/11).

5.3. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

El art. 62 de la ley IPS (Decreto Ley N° 1.860/50, aprobado por Ley N° 375/56) establece dos tipos de prestaciones de viudedad:

- Una, consistente en una **pensión vitalicia** para la viuda o concubina o viudo o concubino; y
- Otra, consistente en una **indemnización** equivalente a tres anualidades de la pensión que le hubiera correspondido para La viuda o concubina o viudo o concubino **menor de cuarenta años de edad**.



Por lo que se refiere al tipo de vínculo que une a la pareja para el acceso a la pensión o a la indemnización por viudedad, el art. 64 de la misma norma viene a formular una preferencia por el vínculo matrimonial. Así sucede en la medida en que la norma, recogiendo lo dispuesto en el Código de Familia, requiere para las uniones de hecho la acreditación de dos años de convivencia de “*relación de pública notoriedad, estable y singular*” si tuvieran hijos o hijas comunes, y cinco años si no los tuvieran. En el caso del vínculo matrimonial la convivencia se presume y no requiere acreditación de ningún tipo.

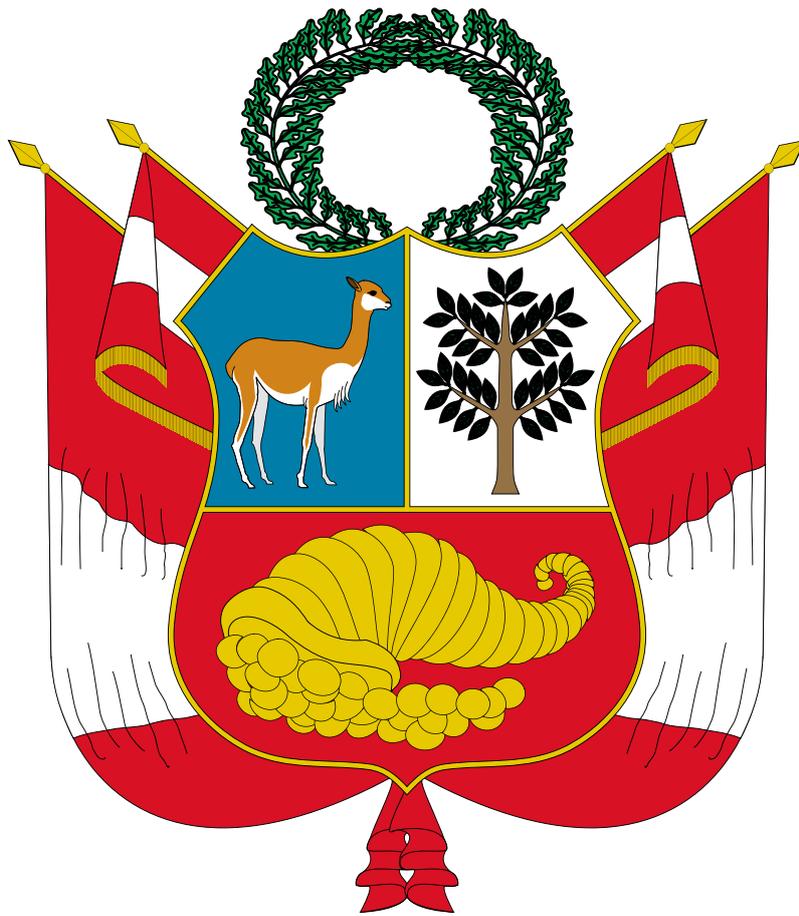
Por último, el Decreto Ley N° 1.860/50 no contempla disposiciones sobre concurrencia de beneficiarios o beneficiarias a las pensiones de viudedad.

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado paraguayo.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-----------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1964 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1967 |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | 2007 |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | 2013 |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | |





Perú

- 1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social**
 - 1.1. Políticas de igualdad
 - 1.2. Transversalidad institucional
- 2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social**
- 3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura**
 - 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
 - 3.2. Trabajo doméstico remunerado
- 4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación**
 - 4.1. El diseño de la corresponsabilidad en la Constitución
 - 4.2. El diseño de las medidas en las leyes ordinarias
- 5. Medidas con impacto de género en las pensiones**
 - 5.1. La edad de jubilación
 - 5.2. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias
- 6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo**

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

Los cambios legislativos para hacer frente a las desigualdades y violencias que enfrentan las mujeres en los distintos campos sociales fueron generalmente precedidos de las Convenciones internacionales y regionales que instaron a los Estados a adaptar sus normativas nacionales para alcanzar la igualdad de derechos entre los géneros. Sin embargo, Perú aprueba su primera Ley 26.260 de Protección frente a la Violencia Intrafamiliar en 1993.

Perú aprobó la **Ley de protección frente a la violencia familiar**, N° 26.260, en 1997 con la que regula las violencias en el seno de las relaciones familiares o de cohabitación y genera medidas de protección inmediata y casas de acogida para las víctimas. Éstas no se diferencian por género o edad, pero es el primer mecanismo que permite a las mujeres denunciar las situaciones de violencia que sufren en el hogar o las relaciones afectivas. Esta ley se modificó en el año 2000, **N° 27.306**, ampliando las relaciones en las que se producen estas violencias al no considerar imprescindible la cohabitación, y aunque no considere a las mujeres como principal. Este cambio normativo introduce demandas que se corresponden con una perspectiva de género, aunque no considere a las mujeres principales víctimas de este delito ni apruebe medidas vinculadas con el empleo o la reinserción social, las cuales son fundamentales para la autonomía de las mujeres, pero supuso el inicio de cambios legislativos que inciden en la situación de subordinación que viven a nivel social y reconocen la necesidad de un cambio en las relaciones sociales.

En 2003, se dictó la Ley 27.942, **Ley de Prevención y Sanción del Hostigamiento Sexual** que tiene por objetivo prevenir y sancionar el hostigamiento sexual producido en relaciones de autoridad o dependencia, independientemente de la forma jurídica de esta relación. Y un año después la **Ley 28.251** modificó el **Código Penal** al incorporar artículos referidos a la **Violación sexual, explotación sexual comercial y pornografía infantil**. El Código Penal se reformó de nuevo en 2007 al sancionarse las siguientes leyes:

- **Ley 28.963** para definir la violencia sexual e imponer penas de cárcel mayores e inhabilitación cuando para la ejecución del delito el agresor se ha prevalido de cualquier posición o cargo que le dé particular autoridad sobre la víctima o de una relación de parentesco o proveniente de un contrato de locación de servicios, de una relación laboral o si la víctima le presta servicios como trabajador del hogar (art. 170)
- Ley 28.950 **Contra la Trata de Personas** y el tráfico ilícito de migrantes que reconoce la trata de personas como “formas agravadas” por la cual se establecen agravantes en las penas privativas de libertad y la inhabilitación (art. 36 incisos 1, 2, 3, 4, y 5 del Código Penal).

En 2011 se dictó La **Ley de feminicidio N° 29.819**, que regula conjuntamente el parricidio y el feminicidio, que se define como un *feminicidio íntimo*, englobando al cónyuge, conviviente o persona con quien haya mantenido relación análoga de afectividad en el art. 107 del Código Penal, que es nuevamente modificado por la **Ley 30.068** de 2011 para separar ambos delitos.

Los últimos cambios legislativos en materia de violencia se introdujeron en 2015, con la **Ley N° 30.314 Para prevenir y sancionar el acoso sexual en espacios públicos** que afecta los derechos de las personas, en especial, los derechos de las mujeres; y la ley 30.364 para **Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contras las Mujeres y los integrantes del Grupo Familiar**, que tiene por objeto prevenir, erradicar y sancionar toda forma de violencia producida en el ámbito público o privado contra las mujeres por su condición de tales, y contra los integrantes del grupo familiar, en especial, en situación de vulnerabilidad, por la edad o situación física como las niñas, niños, adolescentes, personas adultas mayores y personas con discapacidad. La ley contempla los mecanismos, medidas y políticas integrales de prevención, atención y protección de las víctimas, así como reparación del daño causado; y dispone la persecución, sanción y reeducación de los agresores sentenciados.

En 1997, Perú se convierte en uno de los trece países objeto de este estudio que introduce la perspectiva de género en el ámbito político al establecer una cuota de género en su **Ley Orgánica de Elecciones**, N° 26.859, obligando a que cada Distrito Electoral incluya un porcentaje no menor al 30% de



representantes femeninos y masculinos. Posteriormente, en 2003, la Ley N° 28.094 de partidos políticos agregó las cuotas del 30% a las candidaturas internas de partidos y para cargos de representación popular (art. 26). Finalmente, la Ley N° 28869 de 2006 estipuló que para los Consejos Municipales la posición de los candidatos de la lista deberá estar conformada por no menos de un 30% de hombres o mujeres, no menos del 20% de ciudadanos o ciudadanas jóvenes menores de 29 años de edad y un mínimo de 15% de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios de cada provincia correspondiente, donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (art.1).

También Perú es uno de los seis países objeto del estudio que aprueba una **Ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres**, N° 28.983, en 2007 con la que el Estado se compromete a “Aprobar normas que garanticen los derechos de igualdad entre mujeres y hombres, a nivel laboral, económico, cultural, social, político y en cualquier otra esfera” (art. 5.a), para facilitar el acceso de las mujeres a un trabajo productivo que les permita alcanzar la autonomía económica. La ley se desarrolló en el Decreto Supremo N° 004/12/MIMP como **Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017** y el Decreto Supremo N°. 012/16 MINAM - **Plan de Acción en Género y Cambio Climático del Perú** (PAGCC), que tiene por objetivo: promover la producción y acceso de información diferenciada sobre los impactos climáticos en mujeres y hombres; fortalecer las capacidades en funcionarios públicos para incorporar el enfoque de género en las políticas de gestión; promover en hombres y mujeres acceso de espacios de diálogo; incorporar el enfoque de género en las políticas e instrumentos de gestión; y en proyectos y programas de adaptación y mitigación cambio climático.

Sobre el trabajo del hogar no remunerado se aprobó en 2011 la **Ley que incluye el Trabajo no Remunerado en las Cuentas Nacionales**, N° 29.700 y lo contabiliza a través de las Encuestas de uso del tiempo, dotando de valor las labores que mayoritariamente realizan las mujeres en el hogar, desde el cuidado de dependientes a las tareas de mantenimiento cotidianas.

Por último, la Ley 29.083 de 2007 establece disposiciones para realizar un análisis de género en la evaluación de la ejecución del presupuesto público, y desde 2010 se implementaron en el país los Presupuestos por Resultados y el **Ministerio de**

Economía y Finanzas comienza a asignar recursos específicos para promover la igualdad de género en las distintas políticas públicas que lleva a cabo el Estado (Rojas, 2016). Asimismo, el Sistema Nacional de Indicadores de Género (SNIG) se encarga de registrar los avances de las entidades públicas en una base de datos para permitir la toma de decisiones y el seguimiento de la sociedad civil.

1.2. Transversalidad institucional

Los cambios legislativos y las recomendaciones internacionales supusieron la creación de oficinas especializadas en género dentro de los organismos estatales. En el caso peruano, estas oficinas no se han desarrollado dentro del Ministerio del Trabajo y Promoción del Empleo, ni en la institución de Seguro Social, espacios donde resultan fundamentales para incidir en las desigualdades que enfrentan las mujeres en el empleo y fomentar su autonomía económica, pero se han incluido dentro del Mecanismo de Adelanto para las Mujeres. En la estela de la Convención de Belém do Pará, de 1994, se crea el **Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano** (PROMUDEH, Decreto Legislativo 866 de 1996), que da prioridad a la población menor en riesgo y al desarrollo humano en la familia. Posteriormente, en 2002, la Ley Orgánica N° 27779 lo transformó en el **Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social** (MIMDES) para diseñar e implementar políticas de promoción de la igualdad de oportunidades de las poblaciones vulnerables, donde estaban incluidas las mujeres. Sin embargo, será con el Decreto Legislativo N° 1098 de 2012 que lo convierte en **Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables** (MIMP) cuando sus funciones se adecuan al mandato de transversalidad de género para producir políticas nacionales que garanticen los derechos de las mujeres, en especial a una vida libre de violencia.

El cambio de orientación del Ministerio posibilita una mayor incidencia en políticas vinculadas al mercado laboral u otras esferas donde la población femenina es la principal discriminada. El **Viceministerio de la Mujer** se encarga de la igualdad de género y la lucha contra la violencia hacia la mujer y las familias, a través de tres direcciones generales (Decreto Supremo N°. 002-2015-MIMP Reglamento de Organizaciones y Funciones del MIMP). La **Dirección General de Igualdad de Género y No Discriminación** tiene entre sus principales actividades las acciones de formación y desarrollo de



capacidades, junto al esfuerzo de transparencia y rendición de cuentas que da acceso público a los Informes de evaluación del cumplimiento de la Ley N.º. 28983 de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres desde 2012 hasta la actualidad.

La **Dirección de Promoción y Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres** se encarga de formular y coordinar el acceso de las mujeres a recursos tecnológicos y financieros para asegurar su participación igualitaria en la economía, y trabaja en coordinación con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, los gobiernos regionales y empresas públicas y privadas así como con la cooperación técnica internacional de ONU Mujeres, CEPAL, la OIT, entre otras, a fin de cerrar las brechas de trabajo y salariales entre mujeres y hombres. Entre sus acciones está el impulso a la inclusión de la perspectiva de género en el Plan Nacional de Diversificación Productiva y la participación de las Mujeres en la Cumbre de Asia Pacífico (Lima, 2016a), y el Proyecto **“Estrategias Innovadoras para la Participación de las Mujeres Andinas en la Economía Digital”** se realizaron talleres de formación en “Tecnologías de la Información y Comunicación para Emprendedoras”, para insertar a las mujeres en el comercio electrónico para el desarrollo de sus negocios y su empoderamiento económico⁹⁸.

La **Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género** impulsa cuatro actividades principales: la Generación de conocimientos, el Desarrollo de capacidades, la Coordinación intersectorial y la Publicación de materiales de difusión. Sus áreas prioritarias de trabajo son: la Gestión pública con enfoque de género, la Planificación con enfoque de género y el Presupuesto con enfoque de género (MIMP, 2015b). Sin embargo, sus propias evaluaciones que son accesibles gracias a un esfuerzo de transparencia con la publicación de los resúmenes ejecutivos de todas las actividades realizadas y de los manuales para orientar en la transversalización de género desde el punto de vista jurídico, programático y de gestión⁹⁹, señalan numerosas carencias en este sentido. Además, coordina la **Comisión Multisectorial Permanente** encargada de transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas del Estado en todos sus

niveles (Decreto Supremo N.º 004-2012-MIMP de 18 de agosto de 2012).

Desde 2014 se impulsa la planificación e instrumentos de gestión para alinearlos al Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 con funcionarias y funcionarios, ya que las políticas públicas no están teniendo en cuenta las desigualdades de género y la necesidad de analizar el impacto de género de las mismas, de voluntad política y esfuerzos del personal técnico para de seguir creando mecanismos institucionales y fortalecer las capacidades del personal directivo, técnico, especializado y general (MIMP, 2015a). Así, se diseñó el **“Plan de Acción Intersectorial 2015 para el empoderamiento y la autonomía económica de la Mujer”**, en colaboración con CEPAL y la articulación entre los Ministerios de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR), Producción (PRODUCE), Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), Relaciones Exteriores (RREE), Economía y Finanzas (MEF) y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), en el llamado **Grupo Funcional de trabajo para el empoderamiento y la autonomía de la mujer**. Este grupo trabaja sobre las grandes brechas de género que obstaculizan la autonomía económica de las mujeres: acceso al empleo; salariales; conciliación de la vida personal, familiar y laboral; perspectivas de las empresas lideradas por mujeres y su formalización y acceso al crédito para el crecimiento de sus empresas.

Otros avances intersectoriales realizados junto a la **Dirección de Articulación Sectorial e Interinstitucional** son el impulso a la creación y fortalecimiento de instancias de transversalización del enfoque de género en las políticas, la gestión institucional y las acciones del Estado en todos los niveles de gobierno: en la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), el Ministerio de Educación (MINEDU), la Comisión sectorial temporal para la Transversalización de los Enfoques de Derechos Humanos, interculturalidad e Igualdad de Género; en el Ministerio de Justicia, la Comisión Sectorial temporal para la Transversalización del Enfoque de Género en el Sector justicia y Derechos Humanos; y en la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), el Comité encargado de Implementar las Políticas de Género con el Programa

⁹⁸ Los módulos de capacitación son accesibles en video por el canal Youtube del MIMP en Internet: http://www.youtube.com/playlist?list=PLTfLNYfWJwFKTW7oliPfUaCS-BsqQysbV&feature=mh_lolz

⁹⁹ Véase en Internet, en la página oficial de la Dirección General <http://www.mimp.gob.pe/homemimp/direcciones/dgteg/dasi-publicaciones.php>



de Educación Electoral para promocionar la participación política de las mujeres y los mecanismos de vigilancia ciudadana; y, el Comité de Género del Proyecto Especial de Infraestructuras de PROVIAS NACIONAL (Rojas, 2016).

Por otro lado, funciona la **Comisión Multisectorial de Alto nivel encargada de dirigir el Sistema nacional de Prevención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y los Integrantes del Grupo Familiar**, en desarrollo de la Ley N° 30364 (art. 35). Sin embargo, se aprecia la necesidad del fortalecimiento del MIMP y la conformación de órganos especializados dentro de otras instituciones para poder hacer frente a la falta de formación del funcionariado que atiende a las mujeres en el entorno jurídico y policial, por ejemplo, frente a la impunidad de los casos de violencia contra las mujeres. A su vez, el registro de víctimas denunciadas de diferentes violencias es fundamental para la implementación de planes que modifiquen las desigualdades que afectan a las mujeres (CLADEM, 2014).

En el terreno presupuestario Perú ha logrado avances estratégicos como uno de los Estados de la región con un alto compromiso con los presupuestos sensibles al género, sin embargo, el fuerte desarrollo institucional no se acompaña de la capacidad política para impulsar la transversalidad de género dentro del sistema de Seguridad Social nacional.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El sistema de Protección Social en Perú presenta un nivel contributivo y un nivel no contributivo.

En el **nivel contributivo** que es el propio de su sistema de Seguridad Social, subsisten varios regímenes especiales para colectivos diferenciados, como el Régimen Especial de Seguridad Social del Pescador (Ley N° 30003), u otros ya cerrados. Fuera de estos supuestos, el sistema se articula en torno a los trabajadores y trabajadoras dependientes e independientes que reciben protección con distintas intensidades a través de los siguientes subsistemas:

- Seguridad Social en Salud,
- Seguridad Social en Pensiones,
- Riesgos Laborales.

El Seguro Social en Salud (ESSALUD) otorga prestaciones de atención sanitaria y prestaciones económicas en los supuestos de enfermedad y maternidad con distintos niveles de cobertura. En los últimos años ha extendido la cobertura de atención sanitaria por maternidad y sus diagnósticos relacionados a las derechohabientes hijas menores de edad e hijas mayores de edad incapacitadas.

El sistema de Pensiones es fruto de la reforma estructural llevada a cabo en 1993 y reformas posteriores, está a su vez compuesto por los siguientes subsistemas:

- Sistema Nacional de Pensiones (SNP),
- Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP) y,
- Sistema de Pensiones Sociales (SPS).
- Sistema de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) es un régimen de reparto y prestación definida que otorga pensiones por invalidez, vejez, sobrevivencia y capital por defunción y está gestionado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), institución pública descentralizada del sector de Economía y Finanzas (Decreto supremo N° 61-95-EF). Concentra a los trabajadores y trabajadoras de menores ingresos debido a que cuenta con topes de pensiones mínimas y máximas que permiten una mayor garantía de pensión para quienes tienen menor capacidad de aportar a las cuentas individuales de ahorro (Casalí, Cetrángolo y Goldschmit, 2015).

El Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP) es de capitalización individual y de aportaciones definidas y está a cargo de entidades privadas que son las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Fue creado en 1993, mediante el Decreto Ley No 25897.

Ambos sistemas funcionan **en paralelo**, de tal modo que compiten entre sí en la medida en que los afiliados y afiliadas pueden cambiar del sistema SNP al SPP incorporando a su cuenta individual bonos de reconocimiento por las aportaciones efectuadas al SNP. No obstante, desde el año 2000 no se emiten bonos por períodos de aportaciones al SNP posteriores a dicha fecha.



El Sistema de Pensiones Sociales (SPS) de carácter voluntario y de creación posterior, (2008) , a la fecha de cierre de este estudio, no se encuentra reglamentado reglamentado (Casalí, Cetrángolo y Goldschmit, 2015). Se financia a través de cuentas individuales con aportaciones de los afiliados y afiliadas y aportaciones del Estado para completar las mismas. Su ámbito de aplicación es exclusivo para los trabajadores y las trabajadoras y conductores y conductoras de la microempresa.

La **cobertura de salud se lleva a cabo también a través del Seguro Integral de Salud (SIS), mediante un Programa dependiente del Ministerio de Salud** que cuenta con tres niveles de aseguramiento: SIS GRATUITO: Es aquella afiliación destinada para cubrir a la población más vulnerable (pobreza y extrema pobreza). SIS INDEPENDIENTE: Es aquella afiliación para aquellas personas que trabajan de forma independiente. En este caso el Estado cubre un porcentaje para la cobertura. SIS MICROEMPRESAS: Es aquella afiliación para los trabajadores de una microempresa. En todos los casos las personas que deseen afiliarse al SIS, deben estar calificadas como elegibles en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)¹⁰⁰. Desde un enfoque de género es necesario precisar que, a través del Reglamento de la Ley 27660 (Decreto Supremo N°006-2003-SA), se ha producido una extensión de la cobertura sanitaria para varios colectivos de mujeres que realizan actividades no remuneradas de manera directa y permanente en organizaciones de carácter social.

Por último, el **Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65**, que no forma parte del sistema de Seguridad Social, otorga pensiones a las personas adultas mayores a partir de los 65 años de edad que carezcan de las condiciones básicas para su subsistencia y es competencia del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, MIDIS.

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

Las bajas tasas de cobertura de Seguridad Social en general y de pensiones en particular, constituyen uno de los mayores problemas que tiene que

afrontar el sistema peruano de Seguridad Social. En materia de pensiones la gran mayoría de la población ocupada se encuentra aún excluida de las pensiones contributivas, fundamentalmente aquella que pertenece al sector laboral informal. Así, aunque en los últimos años se han registrado avances, el Perú continúa siendo uno de los países de América Latina con menor cobertura (40,5%), en tanto se ubica muy por debajo del promedio regional (Casalí, Cetrángolo y Goldschmit, 2015).

Para las mujeres las situaciones de vulnerabilidad y ausencia de protección son particularmente duras en las zonas rurales y más cuando se entrecruzan con su condición de indígenas. En materia de empleo, el **Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre Discriminación contra la Mujer en la Ley y en la Práctica**, tras visitar el país en 2014, señaló en su informe¹⁰¹ que el 78,4% de las mujeres tienen un trabajo informal, que las trabajadoras domésticas y las que trabajan en las industrias de agro-exportación y artesanía tiene derechos significativamente menores por la ley, como el salario mínimo y horarios de trabajo. Con frecuencia, ni siquiera estos derechos reducidos son respetados por los empleadores y no se hacen cumplir y, finalmente señaló que la discriminación contra la mujer en el empleo está institucionalizada en profesiones femeninas. En este contexto el marco normativo para la extensión de la cobertura presenta especial relevancia.

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

En el caso peruano, el trabajo por cuenta propia es una actividad que se encuentra feminizada. Por un lado, es la principal forma de inserción de las mujeres al mercado laboral y por otro, es una modalidad de trabajo con una alta representatividad de mujeres (Bastidas y Balbín, 2011). El marco regulatorio de su protección social es un marco débil todavía, aunque en proceso de extensión en los últimos años.

En julio de 2012, se reformó la Ley SPP, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, mediante la Ley No 29903. Dicha reforma produjo di-

¹⁰⁰ Ministerio de Salud <http://portales.susalud.gob.pe/web/portal/seguro-integral-de-salud-sis>

¹⁰¹ <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15078&LangID=S>



versas modificaciones para la mejora de la gestión y la reducción de los costes de gestión de las AFP. También amplió la cobertura a los trabajadores y trabajadoras independientes menores de 40 años y a quienes trabajan en pequeñas y medianas empresas.

En desarrollo de la ley se modificó también su Reglamento, mediante el Decreto Supremo 068-2013-EF, en cuyo artículo 54 se concretó la obligación de la inscripción y cotización de los trabajadores y trabajadoras independientes que, a 1 de agosto de 2013 no superaran los cuarenta años. Quienes a esa fecha contaran con edades superiores quedaban exentos de la obligatoriedad, aunque sí pueden acceder al SPP mediante aseguramiento facultativo. Sin embargo, en septiembre de 2014, mediante la ley N°30237, quedó derogado el aporte obligatorio al sistema de pensiones de los trabajadores y trabajadoras independientes.

Por lo que se refiere a la cobertura de salud, ésta puede hacerse tanto en el nivel contributivo de ESSALUD, como en el no contributivo del SIS, como trabajador o trabajadora independiente, o bien como microempresa. En este último caso es preciso que quienes lo soliciten resulten calificados como elegibles en el Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).

3.2. Trabajo doméstico remunerado

Por lo que se refiere al trabajo doméstico remunerado el marco normativo está integrado por la **Ley de Los Trabajadores del Hogar, Ley N° 27986 y por su Reglamento, Decreto Supremo N° 015-2003-TR.**

En cuanto a los riesgos cubiertos, el art. 18 de la Ley establece que cuentan con la misma cobertura de salud que cualquier otro afiliado o afiliada obligatorio y que en cuanto a sus pensiones pueden optar por el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o por el Sistema Privado de Pensiones (SPP). Carecen, no obstante, de protección en cuanto a riesgos profesionales y prestaciones familiares.

Sin embargo, el Reglamento que desarrolla la Ley establece **como condición para el aseguramiento la realización de una jornada mínima de cuatro horas diarias.** De este modo la protección a través del aseguramiento obligatorio desaparece con jornadas de trabajo inferiores.

Se trata de una disposición trascendental para el acceso a la protección, con un límite de horas comparativamente muy elevado respecto de otros países que utilizan mecanismos parecidos y, sobre todo, **muy excluyente** para un gran número de mujeres que realizan trabajo remunerado doméstico en el Perú cuando trabajan por horas. De ahí que se pueda decir que solo parcialmente el trabajo doméstico remunerado cuenta con garantía plena de acceso a la Seguridad Social, puesto que quienes trabajan por debajo de las cuatro horas diarias establecidas sólo pueden contar con aseguramiento facultativo en salud, a través de ESSALUD aseguramiento en pensiones del sistema SPP. En determinadas situaciones los bajos salarios impiden el pago de los correspondientes aportes y por consiguiente se produce una exclusión de los instrumentos de protección.

Por último, a este insuficiente marco normativo hay que añadir su escaso nivel de cumplimiento, también determinado por el elemento territorial y la condición de indígenas de muchas mujeres que realizan esta actividad (Bastidas y Balbín, 2011).

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

El reparto del tiempo del trabajo productivo y el trabajo reproductivo y de cuidados entre mujeres y hombres presenta una brecha importante de desigualdad. La Encuesta Nacional de Uso del Tiempo de 2010 del INEI muestra que la carga total de trabajo de mujeres que participan en el mercado laboral era de 73.12 horas, “de las cuales ellas dedican 36.27 a la actividad remunerada y 36.45 a la actividad doméstica no remunerada, mientras que, en el caso de los hombres, la carga total era de 66.30, correspondiendo 50.46 a la actividad remunerada y 15.45 a la actividad doméstica no remunerada” (Guzmán-Barrón y García, 2016: 123). Las mujeres destinan a las actividades domésticas no remuneradas más del doble del tiempo que los hombres y cuentan con mucho menos tiempo libre que ellos.

Recientemente, con ocasión de la ratificación del Convenio 183 OIT sobre la protección de la maternidad, se ha extendido la licencia a 14 semanas y se han ampliado las causales de nulidad del despido, todo ello mediante la Ley N° 30367, de noviembre de 2015.



Por otra parte, en los últimos años, a través de distintas normas se está dando entrada a los hombres a los tiempos destinados al trabajo reproductivo y de cuidados, mediante permisos remunerados con los que se intenta cambiar el estereotipo del reparto tradicional de tareas. Con todo, el diseño de las normas sigue haciendo recaer el peso principal del trabajo reproductivo en las mujeres y la extensión y las garantías de los permisos a los que pueden acceder los hombres resultan inferiores que aquellas con las que cuentan las licencias que están vinculadas a la maternidad biológica.

4.1. El diseño de la corresponsabilidad en la Constitución

La Constitución establece un principio de corresponsabilidad del Estado en el cuidado de los miembros de las familias a través de sus artículos 4 a 6:

“Artículo 4°. - La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

La forma del matrimonio y las causas de separación y de disolución son reguladas por la ley.

Artículo 5°. - La unión estable de un varón y una mujer, libres de impedimento matrimonial, que forman un hogar de hecho, da lugar a una comunidad de bienes sujeta al régimen de la sociedad de gananciales en cuanto sea aplicable.

Artículo 6°. - La política nacional de población tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. Reconoce el derecho de las familias y de las personas a decidir. En tal sentido, el Estado asegura los programas de educación y la información adecuados y el acceso a los medios, que no afecten la vida o la salud.

Es deber y derecho de los padres alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos. Los hijos tienen el deber de respetar y asistir a sus padres.”

Si bien la Constitución no formula con claridad un principio de corresponsabilidad en la pareja, si

lo hace el Código de Familia en su art. 234, cuando formula la igualdad en los deberes y responsabilidades de los cónyuges:

“Artículo 234.- Noción del matrimonio

El matrimonio es la unión voluntariamente concertada por un varón y una mujer legalmente aptos para ella y formalizada con sujeción a las disposiciones de este Código, a fin de hacer vida común.

El marido y la mujer tienen en el hogar autoridad, consideraciones, derechos, deberes y responsabilidades iguales.”

4.2. El diseño de las medidas en las leyes ordinarias

Perú carece de una codificación de las leyes de trabajo a la manera de un Código o de una Ley General de Trabajo, por lo que su legislación laboral está muy dispersa, sin que de su conjunto se pueda extraer un diseño preestablecido, sino más bien una tendencia evolutiva sin cristalizar en un único texto y su consiguiente modelo general. De ahí que los permisos y licencias aparezcan en distintas normas que se han ido sucediendo a lo largo del tiempo. A continuación, se da cuenta de las distintas medidas existentes para la conciliación de los tiempos del trabajo y los tiempos del cuidado:

Licencia remunerada por maternidad biológica

Su duración es de 14 semanas, 49 días preparto y 49 postparto. No obstante, los periodos preparto se pueden trasladar para disfrutarlos con posterioridad al parto e incluso acumularlos con los periodos de vacaciones (Ley 26.644, modificada por la Ley 30367/2015).

Nacimientos múltiples o de hijos e hijas con discapacidad

La licencia de maternidad se extiende a 30 días más (Ley 26.644, modificada por la Ley 30367/2015).

Lactancia

El descanso remunerado lo es sólo para lactancia materna y está atribuido solo a la madre biológica mediante la Ley No 27240 de 1999. Consiste en un descanso de una hora diaria que la trabajadora



tiene que acordar con el empleador o empleadora como y cuando se distribuye y si es posible hacerlo en dos descansos de media hora cada uno.

Recientemente se ha establecido la obligación de las empresas con más de 20 trabajadoras en edad fértil de poner a su disposición un lactario que se podrá utilizar hasta que el niño o la niña alcancen los dos años de edad. En este caso, el tiempo destinado a su utilización es de al menos una hora diaria y la determinación del momento de hacerlo le corresponde a la trabajadora.

Adopción de hijos e hijas

Está regulada en la Ley 27.409. Es de aplicación solo en el caso de adopciones de hijos e hijas menores de 12 años. Tiene una duración de 30 días y puede acumularse con los periodos vacacionales que resten de disfrutar.

Aunque se trata de una licencia con goce de sueldo éste es a cargo del empleador o empleadora, garantía mucho más débil para su ejercicio que el supuesto de maternidad biológica en donde la retribución se garantiza mediante un subsidio del Seguro Social.

Con todo, el artículo 4 de la Ley establece que en el supuesto de adoptantes cónyuges, *“...la licencia será tomada por la mujer.”* Se trata de una disposición con claro sesgo de género que ni siquiera permite hablar de un diseño de parentalidad puesto que la opción la hace la norma, en lugar de la propia pareja.

Licencia para el cuidado de familiares en situación grave o terminal

Está regulada en la Ley 30.012 que se aprobó en el año 2013. Establece el derecho a un permiso de 7 días calendario que pueden solicitar tanto hombres como mujeres y que cuenta con goce de sueldo a cargo del empleador o empleadora. Se otorga *“...en los casos de tener un hijo, padre o madre, cónyuge o conviviente enfermo diagnosticado en estado grave o terminal, o que sufra accidente que ponga en serio riesgo su vida, con el objeto de asistirlo (art. 1 de la Ley). La necesidad de su utilización en periodos más largos se considera en detrimento de las vacaciones de los trabajadores y trabajadoras, e incluso, por períodos mayores, se puede acordar su utilización compensándolos con horas extraordinarias:*

“Artículo 2. Licencia por enfermedad grave o terminal o por accidente grave

La licencia a que se refiere el artículo 1 es otorgada por el plazo máximo de siete días calendario, con goce de haber. De ser necesario más días de licencia, estos son concedidos por un lapso adicional no mayor de treinta días, a cuenta del derecho vacacional.

De existir una situación excepcional que haga ineludible la asistencia al familiar directo, fuera del plazo previsto en el párrafo precedente, se pueden compensar las horas utilizadas para dicho fin con horas extraordinarias de labores, previo acuerdo con el empleador.”

Tanto la compensación mediante vacaciones, como mediante horas extraordinarias, además de resultar discutibles desde el punto de vista legal (especialmente las vacaciones), desnaturalizan el derecho a la licencia, sin perjuicio de la debilidad intrínseca que tienen todas las licencias y permisos cuya retribución corre a cargo de los empleadores y empleadoras.

Licencia por paternidad

Se incorpora a la legislación peruana en 2009, mediante la Ley 29.409 y su posterior Reglamento. Consiste en una licencia remunerada *“... en caso de alumbramiento de su cónyuge o conviviente, a fin de promover y fortalecer el desarrollo de la familia (art. 1 de la Ley).*

Su duración es de 4 días hábiles consecutivos y la remuneración corre a cargo del empleador o empleadora. *“El inicio de la licencia se computa desde la fecha que el trabajador indique, comprendida entre la fecha de nacimiento del nuevo hijo o hija y la fecha en que la madre o el hijo o hija sean dados de alta por el centro médico respectivo. (art. 2 de la Ley). “No corresponde su otorgamiento en los casos en que el trabajador se encuentre haciendo uso de descanso vacacional o en cualquier situación que haya determinado la suspensión temporal del contrato de trabajo.” (art. 6 del Reglamento).*

Por su escasa duración no resulta muy significativa en cuanto a la posibilidad de que los padres se corresponsabilicen del cuidado de los hijos y las hijas y más bien, conforme a su configuración reglamentaria, se corresponde mejor con lo que en otros ordenamientos se denomina licencia por nacimiento de hijo o hija.



4.3. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

De todos los permisos y licencias contemplados, la única que goza de la garantía de remuneración a cargo de ESSALUD (Seguro Social de Salud) es la licencia por maternidad biológica. Su duración, como ya se ha visto, es de 14 semanas desde marzo de 2016, conforme al texto actual de la Ley 26.644 que fue adaptado a las normas de ESSALUD mediante el Decreto Supremo N° 002-2016-TR.

El periodo de carencia exigido es de tres meses consecutivos de aportaciones o cuatro no consecutivos dentro de los seis meses anteriores al mes en que se inicia el goce del subsidio. Por último, la cuantía diaria del mismo se calcula mediante el promedio diario de las remuneraciones de los últimos doce meses y se abona en dos únicos pagos.

La ley 26.790 reconoce también el derecho a un subsidio por lactancia que sin embargo se hace efectivo mediante una única cantidad a tanto alzado y que puede multiplicarse por dos en caso de parto múltiple.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

En ninguno de los regímenes de pensiones vigentes existen medidas compensadoras para el cálculo de las cuantías de las pensiones en relación con los tiempos que las mujeres destinan al trabajo de cuidados. No obstante, el Sistema Nacional de Pensiones, SNP sí viene mostrando una especial sensibilidad en lo que se refiere al incremento de las pensiones mínimas de viudedad. Éstas, a diferencia del resto de las pensiones mínimas, han experimentado incrementos superiores y diferenciados, probablemente por sus escasos importes. Deben de ser considerados como medidas con impacto de género puesto que, como se verá más adelante, por su propio régimen jurídico, son mayoritariamente pensiones que se reconocen a las mujeres.

Así ha sucedido tanto en 2002 como 2014. En 2002, mediante resolución ONP N° 001-2002 por la que la pensión mínima de viudedad quedó fijada en 270 soles, cuando conforme a las reglas del Decre-

to Ley 19990 su importe se habría establecido en una cuantía de 207,5 soles. Más tarde, mediante el Decreto de Urgencia N° 002-2014, se incrementó a los 350 soles con la mención expresa en el artículo 7 de la norma de que ese incremento “...no afecta al monto de las pensiones de orfandad que el mismo causante pudiera haber generado en dicho sistema”.

5.1. La edad de jubilación

Tanto en el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), como en el Sistema Privado de Pensiones (SPP), la edad de jubilación está fijada en 65 años, de modo igual para los hombres y para las mujeres.

5.2. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

Ya se ha hecho alusión a los incrementos específicos y diferenciados que se han hecho en Perú respecto de las pensiones de viudedad, cuya escasa cuantía ha motivado subidas más elevadas que otras pensiones mínimas en dos ocasiones recientes.

Por lo que se refiere al vínculo de la pareja, como requisito para el acceso a las pensiones de sobrevivencia, el sistema de Seguridad Social peruano ha mostrado una evolución importante respecto del reconocimiento de las uniones de hecho. En este sentido hay que señalar que el artículo 117 del Texto Único del Reglamento de la Ley del Sistema Privado de Pensiones se refiere indistintamente al “cónyuge o concubino” como sujetos ambos de derecho a la pensión. Sin embargo, hasta fechas muy recientes ese reconocimiento no se ha extendido al Sistema Nacional de Pensiones, para el que la ONP ha mantenido una interpretación literal del artículo 53 del Decreto Ley 19990, según la cual el requisito del vínculo matrimonial no podía extenderse a las uniones de hecho, pese a que existían pronunciamientos del Tribunal Constitucional en ese sentido.

El carácter definitivo de la extensión a las uniones de hecho se ha producido mediante la Resolución N°: 0000001095-2016, de 25 de octubre, del recién creado Tribunal Administrativo Previsional¹⁰².

¹⁰² Diario Oficial, El Peruano, 8 de noviembre de 2016.



Dicha Resolución, con carácter de **precedente administrativo de observancia obligatoria** establece lo siguiente:

“Tienen derecho a pensión de viudez en los términos del artículo 53 del Decreto Ley N° 19990, el integrante sobreviviente de la unión de hecho que demuestre el vínculo de conviviente con la sentencia de declaración de unión de hecho emitida por el órgano jurisdiccional o vía notarial, debidamente inscrita en el registro personal.”

Llama la atención sin embargo que, en el Sistema Nacional de Pensiones, SNP, se mantengan las disposiciones del DL 19990, en virtud de las cuales los hombres viudos tienen que acreditar la condición de “inválidos” o ser mayores de 60 años,

además de haber dependido de la fallecida para acceder a las pensiones, mientras que las mujeres acceden a las mismas por el solo hecho de acreditar su condición de cónyuges del causante.

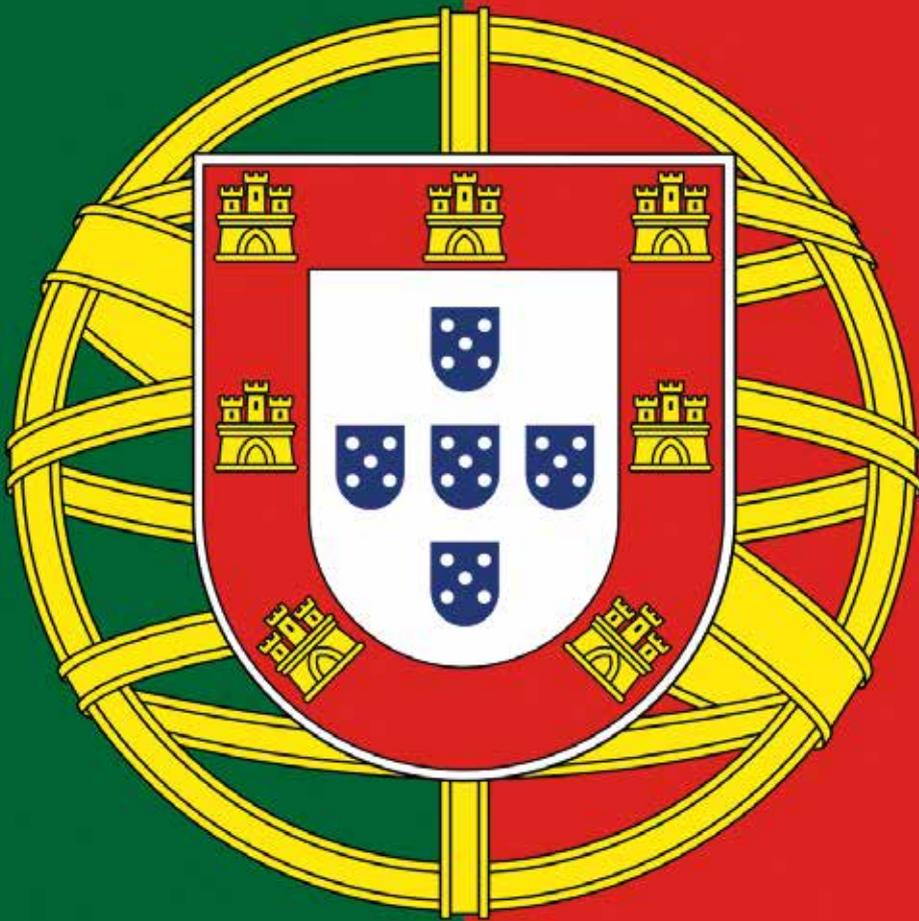
Por último, no se han observado disposiciones que permitan el reparto de la pensión de viudez entre distintas personas que pudieran concurrir en calidad de beneficiarios o beneficiarias.

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado peruano.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-----------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1960 |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | 1961 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1970 |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | 1986 |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | 2016 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | |





Portugal

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico
- 3.3. Aseguramiento del trabajo no remunerado

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en la Constitución
- 4.2. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo
 - 4.2.1. Licencias de parentalidad relacionadas el parto
 - 4.2.2. Licencia parental exclusiva del padre (art. 43)
 - 4.2.3. Licencia por adopción (art. 44)
 - 4.2.4. Protección del ejercicio de los derechos. Maternidad subrogada. Licencias para la asistencia de otros familiares
- 4.3. El diseño de las medidas de Seguridad Social
 - 4.3.1. Las prestaciones por parentalidad
 - 4.3.2. El mantenimiento de la obligación de cotizar durante las licencias de parentalidad
- 4.4. El sistema de cuidados

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La jubilación por edad
- 5.2. Actualización de las pensiones. Complemento
- 5.3. Las pensiones por muerte: viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia.

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

La Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) aprobada por Naciones Unidas en 1979, que insta a los países miembros a adaptar su legislación para proteger los derechos de las mujeres -prohibiendo su despido durante el embarazo, facilitándoles el acceso a los servicios de salud, aumentando los servicios sociales para compaginar el trabajo con los cuidados y estableciendo políticas para eliminar la violencia contra las mujeres, entre otras medidas-, es el marco de referencia para la legislación europea en materia de igualdad. Cuando Portugal se incorpora a las Comunidades Europeas en 1986 irá adaptando su legislación progresivamente a dicho marco internacional.

La Constitución portuguesa abraza el principio de igualdad de género y la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres como objetivo fundamental del Estado. El país ratificó la CEDAW en 1980 y los principales instrumentos de acción han sido Los Planes Nacionales para la Igualdad de Género y el Plan Nacional contra la Violencia Doméstica. El primer Plan Global para la Igualdad de Oportunidades fue aprobado en Consejo de Ministros de Portugal en 1997, siendo el más reciente el V Plan Nacional de Igualdad de Género y no Discriminación 2014-2017.

Portugal aprobó la **Lei de protecção às mulheres vítimas de violência**, nº 61/91, en el año 1991, siendo el inicio de las reformas legislativas para hacer frente a la situación de discriminación y violencia que sufren las mujeres en diversos campos sociales. A través de la ley se establece el régimen jurídico aplicable a la prevención de la violencia doméstica, a la protección de la asistencia de las víctimas y amplía los derechos y protección de las víctimas, tipificando la violencia psicológica, física y sexual y estableciendo el reconocimiento de las mismas en las situaciones de no cohabitación. Además, la protección que se genera en el empleo abarca medidas como el traslado de oficina o la renuncia al empleo hasta que se produzca el cambio, la justificación de las faltas al trabajo vinculadas con la violencia doméstica y la reducción de jornada o movilidad geográfica de las víctimas.

Estas medidas permiten visibilizar las violencias que se ejercen en las relaciones afectivas y crean mecanismos para su reinserción social, pero abarcan a toda la población sin destacar a las mujeres como principales receptoras de las mismas. Con esa visión, se establecen delitos como la violación, el acoso sexual o la mutilación genital femenina, a través de la **Lei n.º 83/2015, Decreto-Lei n.º 400/82, de 23 de setembro** que autonomiza el crimen de mutilación genital femenina y crea los crímenes de persecución y casamiento forzado, y adecúa la consideración de los crímenes de violación, coacción sexual e importunação sexual, cumpliendo con lo dispuesto en la Convención de Estambul.

Respecto al acceso al trabajo y al empleo hubo numerosos cambios legislativos y políticos, así como planes y programas destinados a lograr la igualdad entre hombres y mujeres, con leyes que ampliaban las facultades de la **Comisión para la Igualdad en el Trabajo y el Empleo** y la Inspección General del Trabajo para investigar los casos de discriminación por motivo de sexo en el lugar de trabajo, la contratación y los programas de formación profesional (mayo de 2001). Además, el Gobierno debe presentar al Parlamento un informe anual sobre la situación de la igualdad en el empleo, el lugar de trabajo y los programas de formación profesional. También hay mejoras en la información y datos desglosados por sexo, con campañas de sensibilización y seminarios de capacitación en materia de igualdad entre los sexos, aunque a pesar de ello la situación de precariedad y desigualdad laboral de las mujeres portuguesas sitúa al país con una de las mayores brechas de la Unión Europea.

Por otro lado, la transversalidad de género se ve reflejada en los derechos civiles con el reconocimiento del matrimonio entre personas del mismo sexo en 2010, **Casamento gay, nº 9/2010**, y en la aprobación, el 8 de marzo de 2013, por el Parlamento portugués de una recomendación para que todos los cuerpos del estado y de la sociedad civil utilicen el término humano en vez de hombre al referirse a los derechos humanos (Resolución AR, n. 39/2013).

La última ley aprobada legaliza la maternidad subrogada cuando una mujer no pueda gestar, nº 25/2016, **Regula o acesso à gestação de substituição**, modificando la Lei n.º 32/2006. La gestación por sustitución debe ser gratuita, sin acuerdo económico entre las partes, y al menos una de las personas demandantes debe aportar un gameto,



prohibiéndose a la gestante ser donante de algún ovocito. Este derecho queda limitado a las parejas de diferentes sexos o femeninas y a mujeres solteras; de modo que los hombres, solteros o emparejados con otro hombre, están excluidos de esta modalidad de paternidad. La legalización del embarazo subrogado amplía los derechos en torno a la maternidad y paternidad, con el reconocimiento del o la nacida como hijo o hija de la persona beneficiaria.

1.2. Transversalidad institucional

En la actualidad la transversalidad de la igualdad de Género a todos los niveles de la administración es un compromiso político del gobierno de Portugal. Oficialmente se considera una estrategia para alcanzar la Igualdad y un requisito de la buena gobernanza. La situación se ha tratado de mejorar en los últimos años, pero el nivel de transversalización es aún bajo.

El país luso cuenta con una **Comisión para la Igualdad en el Trabajo y el Empleo (CITE)** desde 1979 como mecanismo tripartito con representantes de la sociedad civil, los sindicatos y el gobierno, pero en general son pocos los temas analizados por los principales actores políticos que incorporen el análisis de género. Hasta hace poco había medidas legales para abordar la discriminación, pero falta de compromiso con las causas y factores que tienden a perpetuarlas. Por ello, aunque están los planes nacionales para la Igualdad de Oportunidades, cuando se evalúan otros planes como el Plan nacional de Empleo o el Plan Nacional para la Inclusión resulta que en la evaluación de programas o políticas no se aplicaban de criterios de género (2006). A fin de avanzar el gobierno lanzó en 2007 un programa de financiación para apoyar a ministerios, municipalidades, empresas y organizaciones voluntarias en el diseño de planes de igualdad de género. Y en 2008, la Resolución No. 161 del Consejo de Ministros buscó legitimar el mandato ministerial de los Consejeros por la Igualdad y los Equipos Interdepartamentales.

La promoción de la transversalidad es función de la **Comisión de Ciudadanía e Igualdad de Género**, creada por Decreto regulador en 2012 dentro de la Oficina de la Presidencia del Consejo de Ministros, como órgano responsable de coordinar las medidas de los Planes Nacionales, mientras que la implementación de las medidas de las políticas de

igualdad recae en cada uno de los Ministerios. La Comisión cuenta con un Consejo Consultivo formado por una sección interministerial, la sección de ONGs y el Grupo Científico y Técnico. La Sección Interministerial está compuesta por los departamentos de gobierno de la administración pública y según la resolución del Consejo de Ministros nº 161/2008, de 22 de octubre, tienen entre sus competencias la evaluación de la implementación de las políticas de igualdad y las medidas de transversalidad de género; haciendo de los representantes de los Ministerios consejeros de igualdad. Mientras que la Sección de ONGs está formada por representantes de la ciudadanía que promueven valores de defensa de los derechos humanos, de las mujeres, y está formado por 40 ONGs siendo de su competencia ayudar a la definición e implementación de las políticas específicas. Por último, el grupo Técnico-Científico integra, además del o la Presidente y Vicepresidente del CIG, a 10 personalidades de reconocida competencia científica en las áreas de ciudadanía, derechos humanos, derechos de las mujeres e igualdad de género.

Ahora bien, según el Informe Sombra de la Sociedad Civil de Seguimiento al Protocolo de la CE-DAW 2015, la incorporación de una perspectiva de género que busque la igualdad entre mujeres y hombres no atraviesa en realidad las leyes portuguesas, siendo escasa la asunción de la transversalidad por los actores políticos. Por ejemplo, el sistema de justicia no tiene un enfoque integral sobre la violencia doméstica ni estadísticas de casos, y hay falta de articulación entre el Tribunal Penal y el Tribunal de Familia.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El sistema de Seguridad Social portugués está definido en la Lei nº 4/2007 (con el texto modificado aprobado por la Lei nº 83-A/2013), donde se describen los principios rectores del sistema (arts. 6 a 22 de la ley). De ellos, destacan la universalidad (que consiste en el acceso de todas las personas a la protección social asegurada por el sistema), igualdad (no discriminación de los beneficiarios, especialmente por razón del sexo), solidaridad, equidad social y diferenciación positiva (consistente en la flexibilización y modulación de las prestaciones en función de los ingresos, las eventualidades sociales y de otros factores, expresamente, de naturaleza familiar).



De acuerdo a la citada ley, la Seguridad Social portuguesa se integra por tres sistemas distintos:

1. Sistema de protección social de la ciudadanía.

Los objetivos generales de este sistema son garantizar derechos básicos a los ciudadanos y la igualdad de oportunidades, así como promover el bienestar social y la cohesión social (art. 26). Específicamente contiene el objetivo específico de la promoción de la natalidad, al que se dedica el art. 27: la ley debe establecer condiciones especiales de **promoción de la natalidad** que favorezcan la conciliación entre la vida personal, profesional y familiar, y que atiendan, en especial los tiempos de asistencia a los hijos menores. Para este objetivo, podrán desarrollarse **mecanismos especiales de apoyo a la maternidad y la paternidad**, así como la diferenciación y modulación de las prestaciones. Este sistema engloba, a su vez, a

Subsistema de acción social

En él se encuentra la previsión de estímulo y apoyo, por parte del Estado, de la responsabilidad social de las empresas (art. 35), para que estas contribuyan, en particular, a la creación de servicios de acción social en favor de la maternidad y la paternidad, la infancia y la vejez, y que contribuyan a una mejor conciliación la vida personal, profesional y familiar de los miembros del hogar.

Subsistema de solidaridad

La ley prevé, en la atribución de estas prestaciones, que los beneficiarios asuman un compromiso contractualizado de inserción y de su efectivo cumplimiento (art. 43).

Subsistema de protección familiar

Alcanza a la generalidad de personas y se dirige a asegurar la compensación de cargas familiares ante las eventualidades previstas legalmente (arts. 44-49 de la Lei).

2. Sistema de Previsión social

Se basa en el principio de contribución e incorpora obligatoriamente a todos los trabajadores por cuenta ajena y a los trabajadores independientes. Las personas que no ejerzan una actividad profesio-

sional o que, ejerciéndola no estén encuadradas obligatoriamente en el sistema, también pueden adherirse a esta protección social (art. 51 Lei). De esta manera, el sistema previsional abriga (art. 53):

- el **régimen general** de la Seguridad Social, que incorpora obligatoriamente a trabajadores dependientes, a los independientes
- los regímenes especiales (funcionarios, policías, militares, abogados, que están gestionados por otras instituciones y sector bancario, aunque desde el Decreto-Lei n.º 1-A/2011 se encuentran protegidos por el régimen general para maternidad, paternidad y adopción, así como jubilación, desempleo y enfermedades profesionales),
- el **régimen voluntario** de la Seguridad social que cubre a las personas aptas para trabajar descritas en el art. 51.

Además de las prestaciones en caso de enfermedad, enfermedad profesional y desempleo este sistema previsional otorga prestaciones de maternidad, paternidad y adopción. También se incluyen las pensiones de invalidez, jubilación y de supervivencia, a las que se aplicará el factor de sostenibilidad (art. 64 Lei).

3. Sistema complementario

Comprende:

Régimen público de capitalización, que es de adhesión individual voluntaria. La organización y gestión es responsabilidad del Estado y, con el objetivo de atribuir prestaciones complementarias a las del sistema previsional, se pueden crear por ley cuentas individuales gestionadas en régimen financiero de capitalización (art. 82). Según los datos disponibles, en los años más recientes se ha experimentado un descenso sostenido del número de beneficiarios de este régimen público, siendo 7.618 en 2015 (Segurança Social, 2016).

Regímenes complementarios de **iniciativa colectiva**, que son voluntarios y van dirigidos a grupos determinados de personas, lo que incluye a los regímenes profesionales complementarios que cubren a los trabajadores por cuenta ajena de una empresa o grupos de empresas, así como los trabajadores independientes, etc. (art. 83).



Regímenes complementarios de **iniciativa individual**, que son voluntarios y pueden ser asumidos en forma de planes de pensiones, seguros o modalidades mutualistas (art. 84).

La tasa de cobertura de los beneficiarios de la Seguridad Social (esto es, personas con al menos un salario o contribución durante el año, en relación al total de la población activa) fue del 80,8% en 2015. Pero es importante destacar que el modelo reposa en una combinación de, por un lado, cuidados basados en la informalidad y la familia y, por otro, en los servicios de asistencia social (Palma-Ramalho y Coelho, 2016).

En 2015, la tasa de actividad general fue del 50,3%, y la tasa de desempleo del 12,2% (Segurança Social, 2016). Portugal es el país con la tasa de empleo femenino más alta del sur de Europa, aunque las mujeres ocupan proporcionalmente más puestos de trabajo básicos sin cualificación (16,5%) en comparación con los hombres (6,3%). También son titulares de más contratos a tiempo parcial que los hombres, con el agravante de que, en su mayoría, son trabajos involuntarios ya que no tenían otra opción, en particular por no tener posibilidad de reconciliar un trabajo a tiempo completo con su vida particular y responsabilidades familiares. Por último, la brecha salarial de género ha crecido en los últimos años (estas últimas valoraciones son de Palma-Ramalho y Coelho, 2016).

Sobre la tipología de familias, entre los hogares con descendencia predominan las parejas con uno o más hijos o hijas (el 69,5%). Entre las familias complejas, el peso de las que son monoparentales cuya responsable es una mujer suponen un 11,5% del total. Por otro lado, la mayoría de los conjuntos familiares con descendencia solo tienen un hijo o hija (67%). El 26,5% tienen dos hijos o hijas y el 6,5% tiene tres o más (Perista et al., 2016).

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

El régimen de los trabajadores y trabajadoras independientes se encuentra dentro de los regímenes contributivos del Sistema Previsional portugués (Lei 110/2009). De entre las distintas perso-

nas que están comprendidas en este régimen (art. 132), destacan en primer lugar aquellas que ejercen actividad profesional en el ámbito de prestación de servicios, comercial e industrial, así como sus respectivos cónyuges o personas con las que viven en unión de hecho, siempre que desarrollen una actividad profesional efectiva con regularidad y permanencia.

El encuadramiento de **cónyuges y parejas** se inicia bajo solicitud y cesa cuando consta, además de las causas relacionadas con la actividad, la disolución o declaración de nulidad del matrimonio y la separación judicial.

La **protección social** que se deriva de la condición de trabajador independiente es amplia: enfermedad, parentalidad (maternidad, paternidad y adopción), enfermedades profesionales, invalidez, vejez, muerte. También cuentan con la protección por desempleo, aunque solo cuando se trate de empresarios/as individuales con determinados rendimientos y sus cónyuges o personas con las que viven en unión de hecho, o trabajadores/as económicamente dependientes de una sola entidad contratante.

Pero para recibir las prestaciones, es necesario tener el estado contributivo regularizado hasta el final del tercer mes anterior al hecho causante de las mismas (salvo las derivadas de muerte). Las cotizaciones se calculan, en general, aplicando una tasa contributiva (%) sobre la remuneración convencional, que se tiene que fijar en uno de los 11 niveles de la base de incidencia contributiva (art. 163). Los porcentajes son (art. 168):

- Trabajadores o trabajadoras independientes en general: 29,6%
- Productores/as agrícolas, y respectivos cónyuges o parejas: 28,3%
- Empresarios/as individuales en actividades exclusivamente industriales o comerciales, y sus cónyuges o parejas: 34,75%.

A pesar de haber ciertas exenciones en la cotización de los/las trabajadores/as independientes (por ejemplo, cuando son pensionistas), en este esquema general no se observa una vía que facilite la integración de actividades desarrolladas en la informalidad o que puedan ejercer especialmente las mujeres.



En el ámbito de intervención en apoyo de las familias, el Decreto-Lei 158/84 estableció el régimen jurídico aplicable a la actividad ejercida por las **amas** y de su encuadramiento en guarderías familiares (creches). El Decreto-Lei 115/2015 aprobó una nueva regulación para el acceso a la profesión y ejercicio de la actividad de ama, bien en una de aquellas instituciones o bien mediante la contratación de prestación de servicios directamente con los padres de los menores a cuidar (art. 2). Las amas son personas que, mediante el pago de la actividad ejercida, cuidan en su residencia a niños y niñas hasta los 3 años de edad o hasta que tuvieran la edad de ingreso en educación preescolar, por el tiempo correspondiente al período de trabajo o impedimento de la pareja (art. 3). Como máximo podrán cuidar a 4 menores de tres años, incluidos los propios del ama, si los tuviera, y no podrán acoger al mismo tiempo a más que un menor de 3 años con discapacidad.

Para ejercer la actividad es necesario cumplir con una serie de requisitos y condiciones (art. 7), cuya comprobación corresponde al Instituto de Seguridad Social, I. P. Entre estas exigencias, están: tener al menos 21 años de edad, una determinada formación, condiciones de salud, idoneidad para el ejercicio de la actividad, demostrar capacidad afectiva, equilibrio emocional y motivación para ser *ama*.

El objetivo de esta actividad es proporcionar al niño o la niña su desarrollo integral en un ambiente seguro y familiar, pero también facilitar la conciliación de la vida familiar y profesional del conjunto familiar (*agregado familiar*) del menor (art. 4). Por tanto, la figura del ama consigue una doble finalidad: que los menores estén correctamente atendidos mientras los adultos de la familia están trabajando y, por otro, permite que las personas que se dedican a esta actividad accedan al trabajo formalizado.

3.2. Trabajo doméstico

Están incluidos en el régimen general, con ciertas especialidades, los trabajadores y trabajadoras que prestan a otros, de forma remunerada, con carácter regular y bajo su dirección y autoridad, actividades destinadas a la satisfacción de las necesidades propias o específicas de un conjunto familiar, o equiparado (art. 116 Lei 110/2009). Sin embargo, están excluidas las personas que mantienen con la parte empleadora un vínculo familiar o se encuentren en régimen de unión de hecho desde hace más de dos años (art. 117).

La persona empleadora tiene que inscribir en la Seguridad Social al trabajador o trabajadora en el plazo de las 24 horas anteriores al inicio de la actividad, declarando que va a ejercer la profesión de servicio doméstico retribuida y que no existe vínculo familiar entre las partes. A partir de ese momento, la trabajadora o trabajador está encuadrado en el régimen general. De las particularidades que distinguen a esta modalidad de trabajo, se puede destacar la que afecta a las cotizaciones.

Hay dos bases de cotización (*base de incidência contributiva*), en función de que el trabajo sea en régimen horario o diario o en régimen mensual a tiempo completo. En el primer caso, el número de horas a declarar, con independencia de las que se realicen, no puede ser inferior a 30 al mes por cada trabajador y empleador (art. 119).

El valor de las bases se determina sobre la remuneración declarada: convencional o real. Por regla general, se fija sobre una cuantía convencional que equivale a una vez el IAS (*Indexante dos apoios sociais*: 419,22 euros al mes o 13,97 euros al día o 2,42 euros a la hora en 2016). También puede acordarse por las partes, cuando la dedicación es mensual a tiempo completo, que el valor de la base sea la remuneración realmente recibida, aunque solo podrá optarse por esta alternativa cuando el trabajador o trabajadora tenga una edad cumplida que sea inferior a la que figure en una tabla y su capacidad para el ejercicio de la actividad esté acreditada por informe médico (art. 120). La escala de la tabla aumenta la edad en 6 meses por año desde los 59 de 2016 hasta los 65 años de edad en 2028.

Los porcentajes de cotización (*taxa contributiva*) son en total el 28,30% (de los que un 9,4% corresponde al trabajador o trabajadora) si la remuneración declarada es la convencional, y del 33,3% si la remuneración declarada es la real (11% a cargo de trabajador/a). De este esquema de aportación a la Seguridad Social, se desprende que el trabajo doméstico puede quedar formalizado por unas cotizaciones relativamente bajas (en todo caso, opera el umbral mínimo de las 30 horas que suponen, en 2016, el pago total de 20,55 euros al mes de cotización). A cambio, los trabajadores y trabajadoras tienen una amplia protección social: enfermedad, parentalidad, enfermedades profesionales, invalidez, vejez, muerte y asignaciones familiares. También por desempleo, pero solo para los casos en que existe retribución declarada mensual real (art. 118).



La efectividad de los derechos de protección social de las personas trabajadoras (y, por tanto, de las mujeres dedicadas a esta actividad) depende, en muchas ocasiones, del conocimiento que tiene la parte empleadora de sus obligaciones y responsabilidades, así como, sobre todo, de las facilidades que le brindan las instituciones para que pueda cumplirlas. En este sentido, hay que destacar la amplitud de medios que se ponen a disposición de los titulares de los conjuntos familiares para que puedan realizar el pago de las cuotas —las propias y las de los/las empleados/as: *vía homebanking* de un amplio listado de entidades bancarias, en las tesorerías de la Seguridad Social —en metálico, en cheque y en terminales de pago automático— o a través de los cajeros automáticos—Multibanco (Instituto da Segurança Social, 2016).

3.3. Aseguramiento del trabajo no remunerado

Como se ha apuntado, existe un régimen de seguro social voluntario, cuya regulación está prevista en la Lei 110/2009: pueden encuadrarse en este régimen los ciudadanos nacionales, mayores, considerados aptos para el trabajo y que no estén incluidos por el régimen obligatorio (art. 169). A parte de esta situación general, hay otras situaciones especiales contempladas por la misma ley.

Este encuadramiento voluntario es una vía por la que las mujeres dedicadas al trabajo doméstico no remunerado se pueden incorporar al sistema de protección social. A diferencia de otras situaciones especiales, con un mayor grado de protección garantizada, la situación general **solo** tiene **cubiertas** las contingencias de **invalidez, vejez y muerte** (art. 172). También está garantizada la protección por responsabilidades familiares, a través del subsistema de protección familiar, que incluye, entre otras, el abono Pré-Natal. Este abono es una ayuda mensual monetaria para las mujeres embarazadas que hayan alcanzado la 13ª semana de gestación y que cumplan con las condiciones de límites de recursos de la familia, tanto de rentas como de patrimonio mobiliario (Decreto-Lei 176/2003).

El tipo de cotización que corresponde pagar es del 26,9% sobre una base de remuneración convencional que la persona asegurada ha de elegir de entre una escala de 10 distintas bases (art. 180 y 184).

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

Se ha afirmado, en un estudio basado en entrevistas en Portugal, que el nacimiento de hijos o hijas, sobre todo con el del primero o la primera, constituye muchas veces un punto decisivo en el cual se definen o se refuerzan las asimetrías de género. La dedicación y la disponibilidad que mantienen hombres y mujeres para la familia y para el trabajo distan de estar distribuidas de forma equilibrada, aun en los hogares donde ambos miembros de la pareja trabajan a tiempo completo (que son la mayoría de los casos). Y ese mismo desequilibrio comienza con el uso de las licencias de parentalidad: en la práctica, recae en la madre la incumbencia de asegurar el bienestar del hijo o hija en los primeros meses de vida, en tanto que el padre, si está presente, cumple el papel de proveedor económico, a la par que una función auxiliar de ayuda en lo que se refiere a los cuidados físicos o emocionales (Perista *et al.*, 2016).

Por este motivo, resulta determinante el modo con el que se diseñan los instrumentos legales que permiten reequilibrar la asunción de las responsabilidades familiares entre los miembros de la pareja.

4.1. El diseño de las medidas en la Constitución

La Constitución portuguesa dedica un artículo a la paternidad y maternidad dentro del Capítulo de los Derechos y Deberes Sociales. Concretamente, se establece (art. 68):

- La maternidad y la paternidad son valores sociales eminentes.
- Las mujeres tienen derecho a una protección especial durante el embarazo y después del parto, teniendo también las mujeres trabajadoras derecho a dispensa en el trabajo durante un período adecuado, sin pérdida de remuneración o de cualquier ventaja.
- La ley regulará la atribución a madres y padres de derechos de dispensa del trabajo por un período adecuado, de acuerdo con los intereses del niño y las necesidades del conjunto familiar.



4.2. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo

El Código de Trabajo (CT), aprobado por la Ley 7/2009, da cumplimiento al mandato constitucional, reconociendo los derechos de los padres y las madres en una Sección específica titulada “**Parentalidad**”, que no está vinculada a otras situaciones particulares que afecten a la persona del trabajador o trabajadora. Esta regulación destaca, desde un aspecto formal, por su unidad lógica y por su terminología, además de por reconocer a la maternidad y paternidad en el mismo nivel.

Sobre la parentalidad, el art. 33 del CT declara: 1º **La maternidad y la paternidad son valores sociales eminentes**. 2º Los/as trabajadores/as (“os *trabalhadores*”) tienen derecho a la protección de la sociedad y del Estado en la realización de su acción insustituible en relación con el ejercicio de la parentalidad.

El artículo 36 explica qué se entiende, en el ámbito del régimen de protección de la parentalidad, por estos tres conceptos: a) trabajadora embarazada, que es la trabajadora en estado de gestación; b) trabajadora puérpera, que es la trabajadora parturienta y durante un período de 120 días subsiguientes al parto; c) trabajadora lactante, que es la que amamanta al hijo o hija. En los tres casos, operan las figuras legales siempre que la trabajadora informe a su empleador/a de su respectivo estado, por escrito y con certificado médico. El apartado 2º del art. 36 declara que el régimen de protección de la parentalidad es aplicable desde que el/la empleador/a (“o *empregador*”) tenga conocimiento de la situación o del hecho relevante.

Existe una claridad metodológica en la forma unitaria con la que el Código de Trabajo regula los derechos de trabajadores y trabajadoras vinculados con las responsabilidades familiares derivadas de sus hijos o hijas. Un exponente de ello es el hecho de mostrar nítidamente, en un listado, los 18 derechos que se reconocen legalmente (art. 35.1). Pero estos derechos laborales solo se aplican, después del nacimiento del hijo o hija, a los progenitores que no estén impedidos o inhibidos por completo del ejercicio del poder paternal, con excepción del derecho de la madre a gozar de 14 semanas de licencia parental inicial y de los derechos referentes a la protección durante el amamantamiento —*amamentação*— (art. 35.2). La lista que concreta los derechos que se atribuyen a los/

as trabajadores/as para la protección de la parentalidad está integrada por:

- a) Licencia en situación de riesgo clínico durante el embarazo;
- b) Licencia por interrupción del embarazo;
- c) Licencia parental, en cualquiera de las modalidades;
- d) Licencia por adopción;
- e) Licencia parental complementaria en cualquiera de las modalidades;
- f) Dispensa de la prestación de trabajo por parte de la trabajadora embarazada, puérpera o lactante, por motivo de protección de su seguridad y salud;
- g) dispensa para consulta prenatal;
- h) Dispensa para evaluación para la adopción;
- i) Dispensa para el amamantamiento o la lactancia;
- j) Ausencias para asistencia al hijo;
- l) Ausencias para asistencia al nieto;
- m) Licencia para asistencia al hijo;
- n) Licencia para asistencia al hijo con discapacidad o enfermedad crónica;
- o) Trabajo a tiempo parcial del trabajador con responsabilidades familiares;
- p) Horario flexible del trabajador con responsabilidades familiares;
- q) Dispensa de prestación de trabajo en régimen de adaptabilidad;
- r) Dispensa de prestación de trabajo suplementario;
- s) Dispensa de prestación de trabajo en horario nocturno.

Cada uno de estos derechos se encuentra regulado en sus correspondientes artículos dentro de esta Sección del Código de Trabajo.



En el amplio repertorio de derechos que permiten la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares derivadas del hecho de la parentalidad, se encuentran **derechos** que tienen un **carácter** plenamente **laboral**, como el de la decisión de trabajar a tiempo parcial que puede ser ejercido por cualquiera de los progenitores o por ambos en períodos sucesivos, después de la licencia parental complementaria y hasta que el o la menor cumpla 12 años, o sin límite de edad en determinadas situaciones de discapacidad (art. 55 CT). Lo mismo ocurre con el derecho a trabajar con horario flexible (art. 56 CT). Sin embargo, el recurso al trabajo a tiempo parcial no es usado en Portugal como un instrumento para la consecución de la conciliación de la vida laboral y familiar, a la vista de que la gran mayoría de la población trabaja a tiempo completo, que representó casi el 88% en 2015 (Palma-Ramalho y Coelho, 2016).

Otro grupo es el de los derechos facilitadores de la **alimentación del bebé** (art. 47 y 48 CT). En el caso del amamantamiento, es la madre quien tiene dispensa diaria de dos períodos de una hora (o más si es parto múltiple) durante el tiempo que dure este tipo de alimentación. En cambio, cuando se trate de la lactancia (distinta del amamantamiento), cualquiera de los progenitores que ejerzan actividad profesional o ambos, por decisión conjunta, tiene el derecho hasta que el hijo o la hija cumpla un año de edad.

Otros derechos, de los que pueden hacer uso tanto el padre como la madre o ambos en períodos sucesivos, no mantienen la retribución ni están previstos por la normativa de la Seguridad Social para ser objeto de los correspondientes subsidios. Así ocurre con la licencia para la asistencia a hijo, hasta el límite de 2 años (52 CT), la licencia para la asistencia a hijo o hija con deficiencia o enfermedad crónica por un periodo de hasta 6 meses, prorrogable hasta cuatro años (art. 53¹⁰³) o la reducción del tiempo de trabajo por cinco horas a la semana (art. 54).

Las licencias por situación por riesgo clínico durante el embarazo, por interrupción del embarazo, por adopción y licencia parental en cualquier modalidad suspenden el disfrute de las vacaciones, debiendo ser gozado el remanente de días

después de su término, aunque se verifique en el año siguiente (art. 65 CT). Esta previsión legal es acorde con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la U.E.

4.2.1. Licencias de parentalidad relacionadas el parto

El art. 39 CT identifica 5 modalidades de licencia parental:

- a) Licencia parental inicial;
- b) Licencia parental inicial exclusiva de la madre;
- c) Licencia parental inicial a disfrutar por el padre por imposibilidad de la madre;
- d) Licencia parental exclusiva del padre.

A pesar de que el art. 35 CT hace una presentación unitaria, no solo de estas licencias sino de todos los derechos de parentalidad de las trabajadoras y trabajadores, se pueden distinguir las siguientes licencias que tienen un vínculo con la maternidad por parto.

A. Licencia en situación de riesgo clínico durante el embarazo (art. 37 CT).

La trabajadora tiene derecho a una licencia por el período de tiempo necesario, por prescripción médica, sin perjuicio de la licencia parental inicial, cuando exista riesgo clínico para la trabajadora embarazada o para el feto, cualquiera que sea el motivo que impida el ejercicio de sus funciones. Es decir, el derecho se despliega esté el riesgo o no relacionado con las condiciones de prestación del trabajo, y si el empleador no le proporciona otra actividad compatible con su estado y categoría profesional.

B. Dispensa por riesgos específicos.

El art. 60 del CT dispensa a la trabajadora de prestar sus servicios en el **período nocturno**, durante los 112 días antes y después del parto, duran-

¹⁰³ A la licencia para la asistencia a hijo/a con deficiencia o enfermedad crónica corresponde una prestación abonada por la Seguridad Social de 65% de la remuneración de referencia con un máximo de 842,64 € (que equivale a 2 veces el IAS). Como límite inferior, el valor diario no puede estar por debajo de 11,24 €, correspondiente al 80% de los 1/30 del IAS (421,32 € en 2016).



te el embarazo o el amamantamiento, si fuera necesario para su salud o la del feto. Por su parte, el art. 62 protege la seguridad y salud de las trabajadoras embarazadas, puérperas o lactantes que en su actividad profesional se encuentren expuestas a **riesgos específicos** que perjudiquen su salud o la del hijo o hija.

En ambos casos, la trabajadora queda dispensada del trabajo si el empleador no le puede asignar otras tareas compatibles con su estado. Estas medidas concuerdan con la normativa aprobada en la Unión Europea (Directiva 92/85/CEE).

C. Licencia por interrupción del embarazo (art. 38)

En este caso, la trabajadora tiene derecho a una licencia con una duración entre 14 y 30 días.

D. Licencia parental inicial (art. 40)

La madre y el padre, si ambos trabajan, tienen derecho a una **licencia inicial de 120 o 150 días** consecutivos por nacimiento de hijo o hija, cuyo disfrute pueden compartir después del parto, sin perjuicio de los derechos exclusivos de la madre. Se puede hacer uso del disfrute de la licencia en forma simultánea entre los 120 y 150 días, pero si ambos progenitores trabajan en la misma microempresa, el disfrute simultáneo de la licencia depende del acuerdo con el/la empleador/a. Como se verá, la diferencia entre optar por 120 o 150 días iniciales está en la cuantía del subsidio que se recibe de la Seguridad Social.

La **duración** inicial se **incrementa en 30 días** en el caso de que cada uno de los dos progenitores disfrute, en exclusiva, de un período de 30 días consecutivos o de dos períodos de 15 días consecutivos, después del descanso obligatorio de la madre (es decir, quedarán con una duración de 150 días y de 180 días, respectivamente, las licencias que en un inicio tenían una duración de 120 o 150 días). La exigencia acerca de que ese disfrute mínimo compartido de 30 días tiene que ser después del descanso obligatorio significa que, si la madre solo hace uso de las 6 semanas obligatorias posteriores al parto (42 días) y el padre se encarga de atender en exclusiva al o la recién nacido por el tiempo restante, no procederá la ampliación de los 30 días. En definitiva, esta adición de 30 días es un incentivo para que se lleve a cabo el reparto de responsabilidades en el cuidado del bebé recién nacido entre ambos progenitores.

Igualmente, tanto el período inicial como este último acrecentado, se incrementan en los partos múltiples, a razón de 30 días por cada hijo a partir del primero.

Del diseño legal de la licencia se desprende que es una decisión consensuada por ambos progenitores. Los dos tienen que informar a sus respectivos empleadores, en un plazo de hasta 7 días después del parto, de cuál será el inicio y los términos de los períodos que disfrutará cada progenitor, entregando una declaración conjunta. Cuando falte esta declaración, la licencia se disfrutará solo por la madre.

Si el o la recién nacido queda internada en el hospital, el progenitor que esté disfrutando de la licencia puede solicitar la suspensión de la misma mientras dure aquel internamiento.

E. Licencia parental exclusiva de la madre (art. 41).

Hay dos períodos exclusivos de la madre: uno voluntario y otro obligatorio. Las 6 semanas posteriores al parto son de disfrute obligatorio de la madre. La madre puede disfrutar con anterioridad al parto hasta 30 días de la licencia parental inicial, informando con 10 días de antelación al empleador y presentando informe médico que acredite la fecha aproximada del parto. En caso de urgencia, dará este aviso lo antes posible.

F. Licencia parental inicial a disfrutar por un progenitor en caso de imposibilidad del otro (art. 42).

El padre o la madre dispondrá de toda la duración de la licencia parental inicial, o el tiempo remanente, en el caso de incapacidad o muerte del progenitor que estuviera disfrutando la licencia. Si esta situación afecta a la madre, el padre tendrá una licencia inicial con una duración mínima de 30 días.

Si la madre no fuera trabajadora y el fallecimiento o la incapacidad se produce dentro de los 120 días siguientes al parto, el padre tendrá derecho a la licencia completa o la remanente (con el mínimo de los 30 días).

G. Licencia parental alargada (art. 51).

El padre y la madre, o ambos de forma alterna, tienen derecho a un período de hasta 3 meses de licencia para la asistencia al hijo o hija integrado en el conjunto familiar, siempre que sea disfrutada in-



mediatamente después del término del período de concesión de la licencia parental inicial. En el art. 51 se prevén otras modalidades que combinan trabajo a tiempo parcial con la licencia parental alargada, siempre que el hijo o hija no tenga una edad superior a 6 años.

H.- Ausencia para asistencia a hijo (art. 49).

El padre o la madre (aunque la ley emplea únicamente el término trabajador) pueden ausentarse del trabajo para prestar, en caso de enfermedad o accidente, asistencia imprescindible e inaplazable al hijo o hija menor de 12 años o, con independencia de su edad, si tiene una deficiencia o enfermedad crónica. La duración máxima es de 30 días por año o durante todo el período de la eventual hospitalización.

Si el hijo o hija tiene entre 12 y 18 años de edad, la ausencia podrá ser de hasta 15 días por año, siempre que el menor forme parte del conjunto familiar.

Estos períodos de ausencia no pueden ejercerse simultáneamente por el padre y la madre.

I. Licencia para asistencia a hijo con deficiencia o enfermedad crónica (art. 53).

En estos casos, los progenitores tienen derecho a una licencia de hasta 6 meses, prorrogable hasta 4 años, para asistir al hijo o a la hija. En el supuesto de que el hijo o hija tenga 12 o más años de edad, la necesidad de asistencia será confirmada por certificado médico.

J. Ausencia para asistencia al nieto o nieta (art. 50).

El trabajador o trabajadora puede ausentarse del trabajo hasta 30 días consecutivos, a contar desde el nacimiento del nieto que conviva con ellos y sea nacido de su hija adolescente menor de 16 años. Si concurren dos titulares del derecho, solamente uno de ellos podrá disfrutar de este derecho, o bien podrán hacerlo ambos en tiempo parcial o en períodos sucesivos, conforme decidan conjuntamente.

El trabajador o trabajadora también puede ausentarse de su trabajo en sustitución de los progenitores, para prestar asistencia inaplazable e imprescindible, en caso de accidente o enfermedad del nieto menor.

Se aplican ambos derechos a las personas equiparadas a abuelos (tutor de la adolescente, cónyuge o persona en unión de hecho, etc. entre otras citadas en el art. 50.5 CT).

4.2.2. Licencia parental exclusiva del padre (art. 43)

No solo el diseño general de las medidas de parentalidad de la legislación laboral portuguesa es muy favorable a permitir la corresponsabilidad de los dos progenitores cuando ambos trabajan, sino que, además, el art. 43 establece la **obligatoriedad** del permiso de paternidad:

*1. es obligatorio el disfrute por el padre de una licencia parental **de 15 días útiles**, seguidos o intercalados, en los 30 días siguientes al nacimiento del hijo, cinco de los cuales deben ser gozados de modo consecutivo inmediatamente después de éste.*

*2. Después del disfrute de la licencia anterior, el padre **también tiene derecho a 10 días útiles** de licencia, seguidos o intercalados, siempre que se disfruten simultáneamente con el disfrute de la licencia parental inicial por parte de la madre.*

3. En caso de nacimientos múltiples, la licencia prevista en los números anteriores se incrementa en dos días por cada gemelo a partir del primero.

En definitiva, se trata de un permiso compuesto de 15 días obligatorios y otros 10 días voluntarios. Con el diseño de este permiso de paternidad, se permite la presencia del padre en los días siguientes al nacimiento del hijo o hija y en momentos posteriores en los que se precisa de su asistencia para atender al bebé y a la madre. Pero, además, y también de gran importancia, la configuración legal con el formato obligatorio convierte la licencia de paternidad en un derecho indisponible, que lo aleja de verse afectado por pretensiones ajenas —o incluso del propio trabajador— tendentes a la incorporación del trabajador a su actividad laboral antes de la finalización del permiso.

4.2.3. Licencia por adopción (art. 44)

Pueden adoptar dos personas (si están casadas o viven en unión de hecho por más de 4 años) si ambas tienen más de 25 años de edad. O también una sola persona si tiene edad de más de 30 años o más de 25 si el adoptado es hijo o hija del o de la cónyuge (art. 1979 Código Civil).



El Código de Trabajo concede a las personas candidatas a adoptar a menores de 15 años de edad el derecho a una licencia con la misma duración que la licencia parental inicial: un período de hasta 120 o 150 días seguidos. Si son adopciones múltiples, dicho período se aumenta en 30 días por cada adopción a partir de la primera.

En el caso de haber dos candidatos a adoptantes, la licencia se debe disfrutar en los términos del art. 40: disfrutados solo por uno o compartido por los dos adoptantes. En el caso de compartirse, cada uno de los adoptantes tiene en exclusiva 30 días o bien dos períodos de 15 días seguidos.

El apartado 4º del art. 44 dispone que *“el candidato a adoptante no tiene derecho a licencia en caso de adopción del hijo del cónyuge o de la persona con la que viva en unión de hecho”*.

En aplicación del art. 51 CT, se prevé una **licencia parental por adopción alargada** por un período de **3 meses**, atribuida a cualquiera de los adoptantes o a ambos alternativamente, para asistir al adoptado o adoptada integrados en el conjunto familiar, siempre que esta licencia sea disfrutada inmediatamente después de la licencia inicial por adopción.

El art. 64 CT extiende a los adoptantes o tutores, así como a sus cónyuges o convivientes en unión de hecho, los derechos de ausencia para lactancia, la licencia parental complementaria en cualquiera de sus modalidades, la ausencia para cuidado de hijos o nietos, así como otros derechos relacionados con la jornada de trabajo.

4.2.4. Protección del ejercicio de los derechos.

Maternidad subrogada. Licencias para la asistencia de otros familiares

Todos y cada uno de los artículos descritos prevén cuáles de sus disposiciones, si son violadas, dan lugar a la constitución de infracciones graves o muy graves.

Por otro lado, la **Lei nº 133/2015** creó un **mecanismo de protección** de las trabajadoras embarazadas, puérperas o lactantes, que consiste en que las empresas que, en los dos años anteriores a presentarse como candidatas a subsidios o subvenciones públicas, hayan sido condenadas en sentencia judicial por despido ilegal de estas trabajadoras, quedan impedidas de ser beneficiarias de los mismos (art. 1).

También prevé la obligación de los tribunales de comunicar diariamente a la Comisión para la Igualdad en el Trabajo y en el Empleo (CITE) las sentencias pronunciadas en el juzgado en las que se haya condenado a la empresa por despidos de trabajadoras en esos estados relacionados con la maternidad (art. 2).

La **Lei nº 25/2016**, de 22 de agosto, modificó la Lei nº 32/2006, sobre procreación médicamente asistida, y ha dado un marco formal en Portugal al convenio de **gestación por sustitución**. Así, de modo excepcional, una mujer puede soportar un embarazo por cuenta de otras personas en las condiciones y requisitos legalmente establecidos. Concretamente, el art. 8 Lei 32/2006 exige que el convenio tenga naturaleza gratuita entre las partes, por lo que queda prohibido cuando exista una relación de subordinación económica, en particular de naturaleza laboral o de prestación de servicios. Al quedar integrada esta nueva modalidad de gestación dentro del marco de la Lei 32/2006, queda reconocida únicamente a los beneficiarios previstos en su art. 6, que son las parejas casadas y de hecho de diferente sexo o de mujeres, así como todas las mujeres solas independientemente de su estado civil y orientación sexual. Con esta formulación legal, quedan discriminadas las parejas de hombres, de hecho, o casadas, así como los hombres solos (Vela, 2016). Se desprende, por tanto, que el legislador no confía en la capacidad de los hombres para ser titulares únicos de la gestión de la parentalidad y de cuidar ellos solos a los hijos o hijas, sin la concurrencia de una mujer. Sin embargo, no tiene sentido ya que la Lei nº 2/2016, de 29 de febrero, contempla la admisibilidad legal de la adopción por parte de personas casadas con cónyuges del mismo sexo.

Podría haber otra razón, que se deriva del hecho, recién comentado, de la inserción de esta modalidad de gestación en la ley que regula la reproducción médicamente asistida. Es lógico que dicha ley no incluya a hombres solos, pues no pueden gestar. Otro ejemplo de cierta descoordinación legal es que, por efecto del citado art. 6 de la Lei 32/2006, son titulares del derecho a ser gestantes por sustitución las mujeres a partir de los 18 años, en tanto que para ser adoptante debe tenerse al menos 25 o 30 años de edad, según se ha dicho. Ambas modalidades de maternidad deberían requerir la misma madurez mínima de las personas involucradas.

La Lei afirma que el niño o niña que nazca a través del recurso a la gestación de sustitución es tenido como hijo o hija de los respectivos beneficia-



rios (art. 8). Aunque no se disponga en esta norma, es lógico entender que la madre gestante, si reúne las condiciones exigidas, tendrá derecho a la licencia parental exclusiva de la madre y a las licencias derivadas del embarazo (en estos casos, los bienes jurídicos protegidos son la salud de la madre y la del feto), en tanto que los beneficiarios dispondrán de los derechos que se derivan de la adopción (ya que el sujeto objeto de la protección es el o la recién nacida).

El **art. 252 CT** prevé la ausencia del trabajo para la **asistencia a miembros del conjunto familiar**. Las trabajadoras y los trabajadores tienen derecho a 15 días al año para prestar esta asistencia inaplazable e imprescindible cuando, por enfermedad o accidente, lo precisa alguno de sus parientes hasta el segundo grado, incluso por afinidad. Si es ascendiente en línea directa, como padre/madre o abuelo/a, no es necesario que pertenezca al mismo conjunto familiar (agregado familiar). Y si a quien se cuida es el/la cónyuge, o la persona con la que viva de hecho, que tiene una discapacidad o enfermedad crónica, el período queda incrementado a 30 días al año.

Estas últimas ausencias no están remuneradas (art. 255), y la pérdida de retribución se puede sustituir con cargo a las vacaciones o por aumento de la prestación de trabajo en el período normal (art. 257 CT).

4.3. El diseño de las medidas de Seguridad Social

4.3.1. Las prestaciones por parentalidad

El art. 34 del Código de Trabajo articula las situaciones laborales de parentalidad con los regímenes de protección social, que constan en una legislación específica. Así, se consideran equivalentes a períodos de licencia parental los períodos de concesión de las prestaciones sociales atribuidas a uno de los progenitores. De acuerdo con la estructura del sistema de Seguridad Social portugués, los subsidios pueden concederse en el ámbito del subsistema de solidaridad (subsidios sociales) o en el sistema previsional (subsidios).

La norma específica que regula las prestaciones de la Seguridad Social es el Decreto-Lei nº 91/2009, modificado por el Decreto-Lei nº 70/2010, el Decreto-Lei nº 133/2012, y la Lei nº 120/2015.

A. Subsidios por parentalidad.

Son beneficiarias de la protección del sistema previsional las siguientes personas (art. 4 a 6 Decreto-Lei 91/2009): a) trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena; b) trabajadores y trabajadoras independientes (aunque no en relación a todos los subsidios); c) personas acogidas al Seguro Social Voluntario (solo si son becarios de investigación científica o trabajadores marítimos); c) perceptores de prestaciones por desempleo (no son beneficiarios de todos los subsidios); d) personas en situación de prejubilación (pré-reforma) que ejerzan ciertas actividades.

Los subsidios que se conceden son (art. 7):

- a) Subsidio por riesgo clínico durante el embarazo.
- b) Subsidio por interrupción del embarazo.
- c) Subsidio parental (en sus cuatro modalidades).
- d) Subsidio parental prolongado.
- e) Subsidio por adopción.
- f) Subsidio por adopción en caso de licencia prolongada.
- g) Subsidio por riesgos específicos.
- h) Subsidio para asistencia de hijo o hija.
- i) Subsidio para asistencia de hijo o hija con deficiencia o enfermedad crónica.
- j) Subsidio para asistencia del nieto o nieta.

Como requisitos generales para la obtención de los subsidios, tienen que: 1) disfrutarse las licencias o ausencias previstas en el Código de Trabajo y 2) cumplir el período de carencia (art. 24 D-Lei 91/2009).

La cesación o suspensión del contrato de trabajo no afecta al derecho de atribución de las prestaciones.

Sobre el período de carencia (prazo da garantia), para ser beneficiario o beneficiaria deben tenerse cubiertos **6 meses civiles de cotizaciones** (registro de remunerações) en la fecha del hecho causante de la protección. Pero para una mayor facilidad del cumplimiento de este requisito, se consideran las cotizaciones en cualquier régimen obligatorio de pro-



tección social, nacionales o extranjeros, siempre que no se superpongan en el tiempo (art. 26).

El **monto del subsidio** se calcula por la aplicación de un porcentaje sobre la remuneración de referencia (art. 28). Los porcentajes varían en función de cuál es la causa del subsidio (arts. 29 a 37), que pueden resumirse en:

- **100%:** en los subsidios de: a) riesgo durante el embarazo, b) interrupción del embarazo, c) parental inicial o parental por adopción, pero solo si se ha optado por la licencia de 120 días, y su incremento a 150 días por compartirse el período entre los progenitores, d) por nacimiento de nieto.
- **80%** en subsidio parental inicial cuando se haya optado por una licencia de duración de 150 días. Si se incrementa a 180 días por compartirse entre los dos progenitores, sube al **83%**.
- **65%:** en los subsidios por riesgos específicos, en el subsidio por asistencia a hijo/a (tenga o no discapacidad o enfermedad crónica) y en el subsidio por asistencia a nieto o nieta.
- **25%:** en el subsidio parental prolongado o en el de adopción prolongada.

El art. 38 de la norma prevé un monto mínimo para los subsidios, que se fija en el 80% en cálculo diario del Índice de ayudas sociales (*IAS, Indexante dos apoios sociais*, que en los tres últimos años se ha mantenido en 13,97 euros diarios —Segurança Social, 2016). Para los subsidios parentales prolongados, el mínimo se rebaja al 40%. Se produce, por tanto, un desfase entre la amplitud de los derechos laborales ligados a la parentalidad y la tasa de reemplazo de las prestaciones de la Seguridad Social. Esta diferencia puede promover la reticencia de los trabajadores y trabajadoras para hacer uso de estos derechos cuando no son de disfrute obligatorio (por ejemplo, el monto mínimo del subsidio por parentalidad o adopción prolongado es de 5,59 euros al día en 2016).

B. Subsidios sociales por parentalidad.

La protección en el subsistema de solidaridad abarca a las personas que o bien no están contribuyendo a la Seguridad Social o bien que, estándolo, no tengan cubierto el período de carencia necesario de 6 meses para acceder a los anteriores subsidios contributivos (art. 45). Se reconocen los siguientes subsidios sociales (art. 46):

- a) Subsidio social por riesgo clínico durante el embarazo
- b) Subsidio social por interrupción del embarazo
- c) Subsidio social parental inicial (en las cuatro modalidades)
- d) Subsidio social por adopción
- e) Subsidio social por riesgos especiales.

Las condiciones exigidas son la residencia en territorio portugués y la tenencia de rentas por debajo de un determinado umbral, calculado en función de los miembros del conjunto familiar. Las duraciones de los subsidios son las mismas que en el régimen previsional. El monto del subsidio social se corresponde con un porcentaje aplicado al IAS. En general, es de un 80% salvo para el subsidio parental inicial y por adopción, que desciende al 66% si es compartido (150 más 30 días) o 64% cuando es de 150 días (arts. 56 y 57).

Es decir, si una trabajadora no ha aportado el tiempo suficiente para la prestación contributiva, tiene derecho a recibir un subsidio social parental de 8,94 euros al día (con cifras de 2016) mientras esté disfrutando, sin compartir con el otro progenitor, de la licencia parental inicial de 150 días. De estos subsidios sociales hay que valorar que confieren la protección por parentalidad a todas las personas que tienen rentas limitadas. Sin embargo, no supondrán un incentivo suficiente para que las personas trabajadoras dependientes, que necesiten los ingresos del trabajo, decidan permanecer dedicadas al cuidado de sus hijos o hijas recién nacidos o adoptados.

4.3.2. El mantenimiento de la obligación de cotizar durante las licencias de parentalidad

El art. 22 del Decreto-Lei 91/2009 contempla que el reconocimiento de los **subsidios** del sistema previsional da lugar a la equivalencia en cotizaciones durante los respectivos períodos de concesión, siendo considerado como trabajo efectivamente prestado.

Igualmente, los períodos de **licencia para asistencia a hijo o hija**, previstos en el art. 52 del Código de Trabajo, son tenidos en consideración para las pensiones de invalidez y vejez del régimen general de la Seguridad Social. Esta previsión es importante al beneficiar a los trabajadores o trabajadoras que decidan continuar asistiendo al hijo o hija —bien individualmente



o de manera sucesiva con el otro progenitor— una vez finalizada la licencia parental complementaria. Estas personas tienen derecho a una licencia de hasta dos años (o tres años si se trata del tercer hijo). Durante este tiempo, se suspende el contrato de trabajo, por lo que el trabajador o trabajadora no percibirá remuneración. No puede ejercer otra actividad incompatible con el cuidado del hijo o hija, y mucho menos que sea de manera continuada fuera de su residencia habitual (art. 52.7). En consecuencia, la previsión legal del citado art. 22 amortigua el efecto negativo de esa separación del trabajo por parte del padre o la madre (que es de hasta dos años o tres para dedicarse a la atención de hijos o hijas), sobre la carrera contributiva para la adquisición de la futura pensión de jubilación o de otros derechos. Además, el art. 65.7 establece que se mantienen los beneficios complementarios de asistencia médica.

4.4. El sistema de cuidados

En el año 2006 se reconoce en Portugal el derecho al cuidado con la aprobación del Decreto-Lei 101/2006, que dio lugar a la Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI). Esta ley se orienta a satisfacer las necesidades de cuidado y apoyo social de personas con dependencia. Legalmente se define la dependencia como la *“situación en la que se encuentra una persona que, por falta o pérdida de autonomía física, psíquica o intelectual, resultante o agravada por una enfermedad crónica, demencia, secuelas postraumáticas, discapacidad, enfermedad grave o incurable en fase avanzada, ausencia o escasez de apoyo familiar o de otra naturaleza, no consigue por sí sola realizar las actividades de la vida diaria”* (art. 3.h). La población que queda amparada por esta Red es aquella que presenta alguna enfermedad, dolencia o dificultad para hacer tareas diarias derivada de ello o de la edad, como la ley española, por lo que no entra a considerarse población dependiente a menores de 12 años, como el caso uruguayo.

La Red depende del Ministerio de Solidariedade, Emprego e Segurança Social y del Ministerio da Saúde, que coordinan los servicios a nivel nacional. La gestión y el planeamiento son de responsabilidad regional y el acompañamiento depende del nivel local. Los servicios prestados, cuyo objetivo es mejorar o mantener la autonomía, se incluyen dentro del Sistema Nacional de Salud y del Sistema de Seguridad Social, divididos de la siguiente forma:

Unidades hospitalarias que pueden ser: cuidados continuados por convalecencia; cuidados

continuados de media duración y rehabilitación; cuidados de larga duración y manutención; cuidados paliativos.

Unidades de consulta ambulatoria.

Equipos de cuidado continuado en salud y apoyo social en los hospitales.

Equipos de cuidado continuado en salud y apoyo social a domicilio.

Estas unidades se encargan del cuidado de personas dependientes más allá del vinculado a salud por una enfermedad concreta, desde el apoyo en las actividades cotidianas y las necesidades básicas, a la educación en salud a familiares y demás personal de cuidados a través de planes individualizados que corresponsabilizan a la familia.

El personal que presta los servicios de cuidados debe estar especializado según el trabajo que desempeñe dentro de la RNCCI, por lo que esta ley no contempla la posibilidad de regularizar el trabajo de cuidados que hacen las familias o personas contratadas informalmente. De este modo, la Red brinda apoyos que permiten a las mujeres, quienes se encargan mayoritariamente del trabajo de cuidado no remunerado (Informe Sombra, 2015), terciarizar el cuidado de sus dependientes e insertarse al mercado laboral, pero no modifica las lógicas que siguen responsabilizando a las mujeres del cuidado ni les aporta una solución laboral vinculada con ello.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

5.1. La jubilación por edad

La **edad** de jubilación es **común** para hombres y mujeres, que es a los 66 años y dos meses de edad en 2016 y a los 66 años y tres meses en 2017 (*Portaria* nº 67/2016). El cumplimiento de los requisitos también es común, en particular el período de carencia (*plazo de garantía*) exigido: un mínimo de 15 años civiles, seguidos o intercalados, de cotizaciones (*registo de remunerações*) (art. 19 Decreto-Lei 187/2007). Para las personas acogidas al seguro social voluntario se exigen al menos 144 meses de cotizaciones.

El cálculo de la pensión, de la tasa de reemplazo y la aplicación del factor de sostenibilidad (del



art. 64 de la Lei 4/2007) son uniformes para ambos sexos. No se aprecian, por tanto, medidas de impacto favorecedoras del reconocimiento de los períodos vitales en que las mujeres se hayan tenido que separar de sus trayectorias profesionales activas para poder atender a las responsabilidades familiares. Sin embargo, sí están previstas medidas de bonificación para el tiempo del servicio militar obligatorio (art. 48 Decreto-Lei 187/2007).

Pero algunas medidas, diseñadas con neutralidad en relación al género, suponen una desventaja para las mujeres, por cuanto tienen mayor dificultad material de reunir los requisitos que se solicitan. Como ejemplo, pueden citarse las medidas especiales de anticipación de la edad de jubilación (art. 20 Decreto-Lei 187/2007). Concretamente, en el **régimen de flexibilización** se permite el acceso a la jubilación a partir de los 60 años de edad cumplidos, siempre que se tengan al menos 40 años de cotizaciones realizadas (*descontos*). Para muchas mujeres será difícil poder sumar carreras contributivas tan largas.

Otro supuesto de jubilación anticipada es cuando la persona se encuentra en una situación de desempleo involuntario de larga duración, en la que en determinados casos debe alcanzarse igualmente una carrera mínima de contribución.

También se encuentra el conjunto de regímenes de jubilación anticipada que afectan a determinadas profesiones, por las condiciones en las que se desempeñan. La mayoría de sectores se corresponde con profesiones ocupadas en gran parte por hombres, con las únicas excepciones reseñables de las bordadoras de Madeira (a los 60 años, art. Lei 14/98) y las personas profesionales de baile clásico y contemporáneo (a los 45 o 55 años de edad, en función de su carrera contributiva, Decreto-Lei 482/99).

5.2. Actualización de las pensiones. Complemento

El art. 68 de la Lei 4/2007 establece que los valores mínimos de las pensiones se fijan sobre la base del IAS (Índice de ayudas sociales) y que este valor de referencia es objeto de actualización anual, teniendo en cuenta la evolución de precios y el crecimiento económico, entre otros criterios atendibles. Esta actualización anual de las prestaciones obedece a criterios objetivos que garanticen el respeto del principio de equidad intergeneracional y la sostenibilidad financiera del sistema de Seguridad Social (art. 68-apartado 3º).

Tanto la fijación de un piso mínimo de las pensiones como su actualización regular, en especial a la evolución de precios, permiten mantener la autonomía económica de las personas jubiladas. Sin embargo, en la Ley de Presupuestos para 2016 (Lei nº 7-A/2016, de 30 de marzo) se suspendió, como en años anteriores, el régimen de actualización anual del IAS, manteniéndose en el mismo valor (419,22 euros) que fue establecido en el Decreto-Lei 323/2009. No obstante, quedaba anunciado que el IAS será actualizado en los términos legales en 2017 (art. 73 Lei 7-A/2016). La **pensión mínima** de jubilación contributiva (cumplidos los 15 años de aportaciones) se estableció, para 2016, en 263 euros al mes (Segurança Social, 2016).

También es un elemento de mantenimiento del grado de autonomía económica de las personas jubiladas, la **política tributaria** que se aplique sobre las pensiones de la Seguridad Social. En el caso de Portugal, y en 2016 —al margen del tratamiento especial de las personas con discapacidad—, están exentas de retenciones las pensiones de hasta 610 euros mensuales. A partir de esa cuantía se aplica un porcentaje (1%) que va incrementándose progresivamente hasta llegar al 40% para las pensiones más altas (tablas publicadas en el Despacho n.º 6201-A/2016).

Para aquellas personas que, llegada la edad de jubilación, están incluidas en el sistema de protección obligatoria pero no han completado el período mínimo de carencia exigido para la pensión contributiva, pueden solicitar la **pensión social de vejez**. Para ello, deben tener unos ingresos mensuales inferiores al 40% del IAS (167,69 euros en 2016) o, si forma parte de una pareja, tienen que ser menores al 60% del IAS conjuntamente (Lei 3-B/2010).

Por las características de las carreras contributivas de muchas mujeres, esta medida puede también favorecer a aquellas que hayan obtenido el derecho a la pensión de jubilación contributiva pero que su cuantía esté por debajo de los umbrales de ingresos descritos.

Igualmente pueden beneficiarse del montante mensual que complementa la pensión para personas mayores de bajos recursos. Se trata del **Complemento Solidário** para Idosos, creado por el Decreto-Lei nº 232/2005. En este caso, no solo se tienen en cuenta los ingresos de la persona solicitante, sino también los de su pareja y de sus hijos, aunque no convivan con ella. En cualquier caso, las cuantías que se perciben son limitadas y, si son la única fuen-



te de ingresos, condicionan la autonomía económica de muchas mujeres en esta etapa de mayor edad.

5.3. Las pensiones por muerte: viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia

La pensión de supervivencia está regulada por el Decreto-Lei 322/1990. En su versión original concedía la titularidad únicamente a cónyuges y ex cónyuges, aunque en el art. 8 hacía referencia a situaciones de hecho análogas a los cónyuges. El Decreto Reglamentario 1/1994 amplió el derecho a estas prestaciones a las personas que se encontraran en situación de unión de hecho, que en el momento de la muerte del beneficiario no casado o separado judicialmente de personas y bienes, vivían con ella desde hacía más de dos años en condiciones análogas a la de los cónyuges. Posteriormente, la Lei 23/2010 otorgó una nueva redacción al citado art. 8, para incorporar la referencia a la prueba de la unión de hecho.

En síntesis, en lo que afecta al viudo o viuda, son titulares del derecho a las prestaciones de supervivencia las personas con quien el o la fallecida vivía en unión de hecho desde hacía más de dos años, independientemente del sexo, en condiciones análogas a la de los cónyuges. Ahora bien, como se aprecia en la normativa descrita, si la persona fallecida estaba casada con otra persona, el derecho a la pensión de supervivencia será concedido a esta última y no a aquella con la que realmente vivía en pareja de hecho, aunque fuera durante más de dos años. Es decir, para que se derive el derecho a la pareja de hecho, los o las fallecidos tienen que ser no casados/as o separados/as judicialmente.

De la pensión de la persona fallecida, le corresponde como pensión de supervivencia el 60% del valor si fuera un único titular con derecho a prestación. Si hay concurrencia de titulares (ex cónyuges, parejas de hecho, etc.) el valor es del 70% y se divide en partes iguales.

En el caso de **ex cónyuges**, cónyuges separados judicialmente o personas cuyo matrimonio haya sido declarado nulo, el montante de la pensión de supervivencia no podrá exceder el valor de la pensión de alimentos que recibía del beneficiario en la fecha de su fallecimiento (art. 29 D-Lei 322/1990, redactado por el Decreto-Lei 133/2012).

La pensión de supervivencia se percibe sin límite de tiempo si el viudo o viuda tiene cumplidos 35 años de edad o tuviera una incapacidad total y permanente para cualquier trabajo. Por el contrario, si tiene menos de 35 años en la fecha del fallecimiento del beneficiario, solo se percibirá por 5 años (a no ser que hubiera descendientes comunes, pues seguirá percibiéndola hasta el final del año en que éstos dejan de tener derecho a su propia pensión de supervivencia).

Existe una **pensión de viudedad** (*Pensão de Viuvez*) que se otorga al viudo o viuda de la persona que estuviera percibiendo la pensión social. Sin embargo, para tener derecho a esta prestación se exige tener unos rendimientos mensuales brutos iguales o inferiores al 40% del IAS (167,69 euros en 2016).

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

El Estado portugués ha ratificado los convenios más relevantes de seguridad y protección social.=

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|--|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1967 |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | 1994 |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | 1985 (denunciada automáticamente por la ratificación del Convenio 183) |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1959 |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | 1985 |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | 2012 |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | 2015 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |





República Dominicana

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Extensión de la cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico remunerado

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de la Constitución
- 4.2. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo
- 4.3. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La edad de jubilación
- 5.2. Fondo de solidaridad social para pensión mínima
- 5.3. Pensión solidaria
- 5.4. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

En República Dominicana se establecen diferentes delitos para hacer frente a situaciones de violencia sufridas mayoritariamente por mujeres y menores desde 1997, tras la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing, organizada por Naciones Unidas en 1995. Con la **Ley Nº 24-97 que modificó el Código Penal y el Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes**, quedó tipificada la violencia contra la mujer, en los ámbitos público y privado, diferenciando entre la violencia física, la sexual y la psicológica. Igualmente se introdujo en el Código Penal la violencia doméstica o intrafamiliar como delito que acontece en el seno de la familia, destacando que víctima y agresor pueden ser cualquier integrante de la misma. La tipificación de la violencia abarca también los delitos de **acoso sexual, violación y agresión sexual**, incluyendo las relaciones de pareja y diferenciando las penas en base a la edad y capacidad mental de la víctima.

Esta misma ley introdujo el principio de no discriminación, aunque sin considerar aquella que se produce por razones de género, sexo u orientación sexual. A excepción del delito específico de violencia contra la mujer, se definen los demás sin establecer distinciones de género, ni considerar a las mujeres como principales víctimas de los mismos. A pesar de esta invisibilización de las mujeres y de sólo tipificar el delito sin desarrollar medidas de protección ni reinserción social, supuso un avance en el reconocimiento de la existencia de las violencias que sufren ellas en mayor medida y estableció mecanismos para denunciarlas.

La ley más reciente que toma en consideración la autonomía económica de las víctimas es la **Ley Nº 137-03 sobre Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas**, del año 2003. Considerando a mujeres y menores como grupos más vulnerables, se garantiza a las víctimas acceso a educación, capacitación y oportunidad de empleo, como medio para la reinserción social.

Manteniendo el enfoque de acciones positivas anterior a la Conferencia de Beijing, República Dominicana posee una legislación sobre las cuotas electorales, **Ley Electoral nº 275**, de 1997. En ella

se estipula que los partidos incluirán una proporción no menor a 25% en la nominación de candidaturas a cargos congresionales y la junta electoral, cargos municipales, los partidos y agrupaciones políticas, (art. 68). Posteriormente, las leyes Nº 12-2000 y 13-2000 establecen que las candidaturas deben tener una representación mínima del 33% de mujeres y los cargos de candidato a la sindicatura y vicesindicatura deben estar ocupados por personas de distinto género. Esta política busca incentivar la autonomía de las mujeres otorgándoles oportunidades de acceso a espacios anteriormente reservados para los hombres, como es la política.

Todas estas leyes visibilizan algunas de las desigualdades y violencias que afectan a las mujeres, pero resulta imprescindible considerar en la legislación las relaciones de poder y la subordinación que sufren para alcanzar una transformación real de la sociedad. Ahora bien, la Constitución de 2010, recoge en su sección II sobre Derechos económicos y sociales la asistencia y protección especial por parte del Estado a grupos vulnerables, incluyendo a las mujeres embarazadas (art. 55), las personas menores de edad (art. 56), las personas de la tercera edad (art. 57), las personas con discapacidad (art. 58), así como una serie de derechos fundamentales de todas las personas que comprenden el derecho a la vivienda, la seguridad social, la salud, la educación y el trabajo; garantizando los derechos de las mujeres al instruir al Estado a *“promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva”* (art. 39); a adoptar *“medidas para prevenir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión”*; así como a promover *“las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género”*. Por último, la Carta Magna establece el cuidado de la familia como una responsabilidad compartida y no exclusiva de la mujer; reconoce el valor del trabajo doméstico no remunerado; plantea la igualdad de derechos de los hijos e hijas sin importar el régimen matrimonial bajo el cual hayan nacido (art. 55).

La Ley 1-12 que establece la Estrategia Nacional de Desarrollo (END) fue aprobada en enero de 2012 y define la visión de la nación a largo plazo. En su Cap. III sobre Políticas Transversales, se adopta el enfoque de género que debe ser incorporado en todos los planes, programas, proyectos y políticas públicas *“a fin de identificar situaciones de discriminación entre hombres y mujeres y adoptar acciones para garantizar la igualdad y la equidad de género”* (art. 12).



1.2. Transversalidad institucional

Las instituciones dominicanas vinculadas con trabajo o Seguridad Social no poseen oficinas o grupos que promuevan la igualdad de género en esos campos. A falta de una oficina sectorial en dichos espacios se conformó un órgano dentro del Mecanismo de Adelanto para las Mujeres (MAM) con rango ministerial con la promulgación de la nueva Constitución de la República Dominicana en 2010: el **Ministerio de la Mujer**. Lo que anteriormente, desde 1999, era la Secretaría de Estado de la Mujer, adquiere el status de Ministerio con el objetivo de promover y defender los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres dominicanas. Las funciones de este Ministerio se centran en la revisión y modificación de la legislación laboral para cumplir las recomendaciones internacionales y reducir la pobreza a través del empoderamiento de las mujeres. Igualmente lleva a cabo acciones que impactan en la planificación de las políticas públicas en diferentes campos, como la educación o el desarrollo, para promover la igualdad entre mujeres y hombres.

El Plan Nacional de Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 (PLANEG II) orienta el trabajo del Ministerio de la Mujer tanto desde el Estado como desde la sociedad civil. De los siete temas u objetivos que lo estructuran destaca a efectos del presente estudio el nº. 3. **Fortalecer el empoderamiento económico e impulsar la superación de la pobreza de las mujeres.**

Una de las iniciativas para suscitar la igualdad dentro del mercado laboral es el **Sello Igualando RD**, con el que se impulsan medidas para conciliar la vida laboral y familiar y hacer frente a las desigualdades que enfrentan las mujeres en el mercado laboral, como el acoso o un salario más bajo al de los hombres por igual tarea. El Ministerio de la Mujer, el Ministerio de Trabajo, el Consejo Nacional de Competitividad y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) pusieron en marcha el programa piloto en 2014 con el objetivo de premiar, con diversos niveles de certificación, a aquellas empresas que promuevan la equidad e igualdad a través de planes de acción internos que modifiquen las diferencias de género.

Por otro lado, a fin de operativizar el PND se pone en marcha el Plan Nacional Plurianual del Sector Público (PNPSP) 2013-2016, que encarga al Gabinete Social, el Ministerio de la Presidencia

y el Ministerio de la Mujer distintos programas de protección social como son: Incentivo a la Asistencia Escolar (ILAE), transferencias condicionadas (Comer es Primero), Bono Gas Hogar, Bono Luz, Progresando, Centros Tecnológicos Comunitarios, Casa de Acogida y Defensoría de los Derechos de la Mujer. Del mismo, el Capítulo 6 está dedicado a construir una cultura de igualdad y equidad entre hombres y mujeres.

Por lo tanto, la perspectiva de género no se ha institucionalizado en órganos relacionados con el empleo y la seguridad social de forma específica, a pesar de los mandatos internacionales y el avance legislativo en el reconocimiento de delitos específicos contra las mujeres. La capacidad de transversalidad del Ministerio de la Mujer parece ser aún limitada, en particular por la baja asignación presupuestaria de que dispone, la poca visión del liderazgo político y de las y los funcionarios públicos, en general, sobre la importancia de la participación de la mujer para la promoción del desarrollo social, económico y político; así como, la falta de mecanismos institucionales y de normativas prácticas para lograr un seguimiento efectivo a las instituciones gubernamentales encargadas de implementar políticas de igualdad (PNUD, OIT, ONUMUJERES 2016: 71).

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El sistema vigente se instaura en 2001, mediante la **Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)** sustituyendo a su Seguro Social anterior; sus dos características más relevantes son la universalidad y la gradualidad, expresamente recogidas en el artículo 60 de la Constitución; gradualidad tanto en la extensión de los sujetos de su cobertura como en la extensión a los territorios. El artículo 7 de la Ley 87-01 estableció tres diferentes regímenes que pretenden responder a las distintas situaciones socioeconómicas de la población y que deberían desarrollarse gradualmente en un calendario fijado en el artículo 8 de la Ley que culminaría en 2011 y que no se ha cumplido. Hasta la fecha de cierre de este estudio están sin desarrollar los marcos normativos de uno de ellos. Los regímenes diseñados son los siguientes:

*“Art. 7.- Regímenes de financiamiento del SDSS
El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) estará integrado por los siguientes regímenes de financiamiento:*



a) Un **Régimen Contributivo**, que comprenderá a los trabajadores asalariados públicos y privados y a los empleadores, financiado por los trabajadores y empleadores, incluyendo al Estado como empleador;

b) Un **Régimen Subsidiado**, que protegerá a los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, discapacitados e indigentes, financiado fundamentalmente por el Estado Dominicano;

c) Un **Régimen Contributivo Subsidiado**, que protegerá a los profesionales y técnicos independientes y a los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional, con aportes del trabajador y un subsidio estatal para suplir la falta de empleado”.

No se han desarrollado los reglamentos previstos en la Ley relativos al Régimen Contributivo Subsidiado y, sólo recientemente los correspondientes al Régimen Subsidiado.

La organización de la gestión del sistema es compleja y hay que destacar el reparto de funciones entre el Estado y las entidades prestadoras de servicios que pueden ser públicas, privadas o mixtas. El artículo 21 de la Ley establece que la dirección, regulación, financiamiento y supervisión corresponden exclusivamente al Estado, mientras que las funciones de administración de riesgos y prestación de servicios estarán a cargo de las entidades públicas, privadas o mixtas debidamente acreditadas por la institución pública competente (art. 21 de la Ley). Los órganos que crea la Ley son los siguientes:

- a) El Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS), entidad pública autónoma órgano superior del Sistema;
- b) La Tesorería de la Seguridad Social, entidad responsable del recaudo, distribución y pago de los recursos financieros del SDSS, y de la administración del sistema único de información;
- c) La Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA), dependencia pública de orientación, información y defensa de los de derechohabientes;

d) La Superintendencia de Pensiones, entidad pública autónoma supervisora del ramo;

e) La Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales, entidad pública autónoma supervisora del ramo;

f) El Seguro Nacional de Salud (SNS), entidad pública y autónoma;

g) Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), de carácter público, privado o mixto;

h) Las Administradoras de Riesgos de Salud (ARS), de carácter público, privado o mixto, con o sin fines lucrativos;

i) Las Proveedoras de Servicios de Salud (PSS), de carácter público, privado o mixto, con o sin fines lucrativos;

j) Las entidades públicas, privadas o mixtas, con y sin fines de lucro, que realizan como actividad principal funciones complementarias de seguridad social.

El **Régimen Contributivo** tiene carácter obligatorio para los trabajadores y trabajadoras por cuenta ajena y se financia a través de sus cotizaciones y las de sus empresas empleadoras. Está compuesto de los siguientes seguros:

— **Seguro de Salud Familiar (SSF)**

— **Seguro de Vejez, Discapacidad y Supervivencia (SVDS)**

— **Seguro de Riesgos Laborales (SRL)**

El Seguro de Salud Familiar otorga las siguientes prestaciones:

- Prestaciones en especie: Plan Básico de Salud y Servicios de Estancias Infantiles;
- Prestaciones en dinero: subsidios por enfermedad y por maternidad (art. 127 Ley SDSS).

El Seguro de Vejez, Discapacidad y Supervivencia otorga prestaciones consistentes en pensiones por vejez, por discapacidad, total o parcial, por cesantía por edad avanzada y, de supervivencia (art. 44 Ley SDSS).



El sistema de pensiones creado por la Ley SDSS, tiene una estructura mixta considerando sus diferentes regímenes y sustitutiva respecto al sistema de pensiones del Seguro Social anterior al que sustituye. El sistema de pensiones contributivo se articula en torno a un sistema de cuentas individuales y aportación definida, administrado por AFP, sometidas al control estatal a través de las distintas entidades gestoras creadas por la misma. El artículo 35 de la Ley establece:

“El Seguro de vejez Art. 35.- Finalidad.- El sistema de pensión tiene como objetivo reemplazar la pérdida o reducción del ingreso por vejez, fallecimiento, discapacidad, cesantía en edad avanzada y sobrevivencia. Tendrá una estructura mixta de beneficio que combinará la constitución y el desarrollo de una cuenta personal para cada afiliado, con la solidaridad social en favor de los trabajadores y la población de ingresos bajos, en el marco de las políticas y principios de la seguridad social. En adición, permitirá aportes adicionales con la finalidad de obtener prestaciones complementarias. Los sistemas de pensiones establecidos mediante las leyes 1896, del 30 de diciembre de 1948, y 379, del 11 de diciembre de 1981, mantendrán su vigencia para los actuales pensionados y jubilados, para los afiliados en proceso de retiro y para la población que permanecerá en dicho sistema de conformidad con el artículo 38 de la presente ley”.

En términos generales puede decirse que el Sistema Dominicano de Seguridad Social se caracteriza, desde el punto de vista formal, por contar con una legislación clara y muy depurada. Desde el punto de vista aplicativo, sin embargo, presenta lentos avances en sus desarrollos en cuanto a la extensión de la cobertura se refiere y alguna situación claramente excluyente como la de las personas que realizan trabajo doméstico remunerado. Salvo en el Régimen contributivo, la gradualidad sustituye la construcción de auténticos derechos subjetivos.

En cuanto a los niveles asistenciales cuenta con distintos programas de transferencias condicionadas de rentas, en especial: **Progre-**

sando con Solidaridad (PROSOLI) y Programa **de Protección al Envejecimiento en Extrema Pobreza** que otorgan distintas prestaciones focalizadas a los segmentos de la población más vulnerable.

3. Extensión de la cobertura

Desde una perspectiva de género la necesidad de la extensión de la cobertura de Seguridad Social ha sido destacada en el estudio publicado en 2016 por el PNUD, OIT, ONUMUJERES y la Vicepresidencia de la República¹⁰⁴, en el contexto del programa conjunto sobre Pisos de Protección Social con perspectiva de género para República Dominicana. Sobre la situación de las mujeres se destacan los siguientes datos:

- “Según los datos de la Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo del 2013 (Banco Mundial 2014), las mujeres representan el 36% de la población ocupada. Solo el 48.9% de las mujeres ocupadas están empleadas en el sector formal, mientras que el 51.1% se desempeña en el sector informal. La inserción femenina en el mercado laboral se verifica fundamentalmente en el sector informal, en el comercio, servicios personales y domésticos”.
- “El empleo informal Según datos de la Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo (Banco Central 2014) en el 2013, el empleo informal ocupaba al 56% de las trabajadoras y los trabajadores dominicanos. Entre las mujeres, la mitad de las ocupadas (el 51%) tenía un empleo informal y, dentro del total de personas que desempeñaban un trabajo en condiciones de informalidad, el 33% eran mujeres, mientras que el 67% hombres”.

Entre las conclusiones del informe se destaca también la mayor vulnerabilidad de las mujeres en un contexto de creación escasa de puestos de trabajo y de baja calidad, en donde sus roles de cuidadoras limitan sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo y su acceso a la Seguridad Social (Salvador, 2016).

¹⁰⁴ Mapeo y análisis de género. Informe final y lineamientos para la construcción de propuestas de los programas de protección social y del Sistema de Seguridad Social de la República Dominicana. Santo Domingo, 2016: <http://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2016/mapeo-y-analisis>



Como veremos, los marcos normativos son todavía insuficientes y excluyentes para muchas mujeres que trabajan en sectores de la economía informal y en el trabajo doméstico remunerado.

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

El marco normativo del trabajo independiente está establecido en la LDSS a través de dos regímenes; uno, el **Régimen Contributivo Subsidiado** “para profesionales y técnicos independientes y los trabajadores por cuenta propia con ingresos promedio, iguales o superiores a un salario mínimo nacional” que se encuentra sin desarrollar.

El segundo es el **Régimen Subsidiado**, que protege a “los trabajadores por cuenta propia con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, así como a los desempleados, discapacitados e indigentes” y a otros colectivos entre los que se encuentran las madres solteras con hijos menores que carecen de recursos.

El Régimen Subsidiado está regulado por dos normas: El Reglamento del Régimen Subsidiado (Decreto No. 136-13, de fecha 02 de octubre del 2013) y el Reglamento que establece el Procedimiento para Otorgar Pensiones Solidarias del Régimen Subsidiado (Decreto No. 381-13, de fecha 24 de diciembre del 2013).

Este régimen se financia totalmente con partidas presupuestarias estatales, establecidas en el artículo 20 de la Ley SDSS y su extensión tiene carácter gradual y progresivo, por lo que **más que un derecho subjetivo pleno a afiliarse al mismo, existe el derecho a solicitarlo, una vez que se den las condiciones subjetivas de los beneficiarios y beneficiarias establecidas en el Reglamento, se sea seleccionado como tal por el SIUBEN, y se den las condiciones territoriales y de financiación determinadas en cada momento por los órganos gestores del sistema.** En este sentido, el artículo 10 del Reglamento establece un orden de prioridad en la selección de las personas que pueden solicitar la condición de beneficiarias del Régimen Subsidiado, con preferencia de la población más pobre y vulnerable. Para alcanzar la condición de beneficiarios y beneficiarias del Régimen Subsidiado las personas que lo soliciten tienen que encontrarse en alguna de las siguientes situaciones (art. 6 del Reglamento RS):

“ARTICULO 6.- BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO. Se consideran afiliados al régimen subsidiado los definidos en el literal b), del Artículo 7 de la Ley No. 87- 01, con derecho a pensión solidaria y al Seguro Familiar de Salud:

1. Los trabajadores por cuenta propia, con ingresos inestables e inferiores al salario mínimo nacional, siempre y cuando no sean dependientes económicamente de un afiliado al Sistema Dominicano de Seguridad Social.

2. Los desempleados que carecen de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades esenciales, siempre y cuando no sean dependientes económicamente de un afiliado al Sistema Dominicano de Seguridad Social ni estén recibiendo los beneficios derivados de un seguro de desempleo.

3. Las personas con discapacidad física, sensorial y/o mental, previa evaluación y calificación de la comisión médica regional correspondiente, que carecen de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades esenciales, siempre que no sean dependientes económicamente de un afiliado al Sistema Dominicano de Seguridad Social y que no estén recibiendo beneficios previsionales de los regímenes contributivo o contributivo subsidiado derivados por esa condición en el SDSS.

4. Las madres solteras desempleadas con hijos menores de edad que carecen de recursos suficientes para cubrir sus necesidades esenciales y garantizar la educación de los mismos, siempre y cuando no sean dependientes económicamente de un afiliado al Sistema Dominicano de Seguridad Social.

5. Las personas mayores de 60 años de edad que carecen de recursos suficientes para satisfacer sus necesidades esenciales siempre y cuando no sean dependientes económicamente de un afiliado y que no estén recibiendo beneficios previsionales de los regímenes contributivo y contributivo subsidiado derivados por esa condición en el SDSS.

6. Las personas indigentes y carentes de recurso según el Art. 7 de la Ley No. 87-01 y sus familiares siempre y cuando éstos no sean dependientes económicamente de un afiliado al Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS)”.



En cuanto a las prestaciones que otorga, con una cobertura menor que la que ofrece el Régimen Contributivo, el artículo 13 del Reglamento del Régimen Subsidiado establece las siguientes:

- 1) Del Seguro Familiar de Salud: Plan Básico de Salud, Estancias Infantiles y prestaciones farmacéuticas ambulatorias gratuitas.
- 2) Del Seguro de Vejez, Discapacidad y Supervivencia: Pensión solidaria por vejez y discapacidad, total o parcial y pensión solidaria de supervivencia.

El artículo 14 del mismo texto establece expresamente como **prestaciones no incluidas** del Seguro Familiar de Salud todos los subsidios, es decir, no están incluidos ni el de enfermedad, ni el de maternidad ni el subsidio económico por lactancia materna.

Todas las prestaciones están concebidas como transferencias condicionadas de rentas, por lo que los beneficiarios y beneficiarias, una vez seleccionados para la admisión deben de firmar un compromiso denominado “Acuerdo familiar social” por el que declaran su disposición de participar y colaborar en programas de prevención y control de sus propios riesgos, de su familia y de prestar servicios comunitarios al sector público de salud, o a los ayuntamientos, en situaciones de emergencia nacional y/o durante campañas y otros programas especiales, orientados a prevenir enfermedades y discapacidad (art. 18 Reglamento RS).

Se trata de un régimen de protección todavía en una fase muy embrionaria que atiende más a solventar situaciones de pobreza que a garantizar el acceso en términos de derecho subjetivo a la Seguridad Social. Para las mujeres que trabajan en sectores informales o en el trabajo doméstico por horas puede darse la circunstancia de que, encontrándose en situación de necesidad no resulten elegibles porque no sean seleccionadas por razones territoriales o porque no sean calificadas como en situación de pobreza extrema. Si a ello le sumamos que no garantiza prestaciones económicas por enfermedad, maternidad y lactancia, puede decirse que está diseñado de manera muy poco incluyente.

3.2. Trabajo doméstico remunerado

Pese a que en 2013 se inició el proceso de ratificación del Convenio 189 OIT, sobre trabajadores y

trabajadoras domésticos, éste aún no ha concluido y la situación normativa de quienes realizan estas actividades se encuentra entre las que menos avances presenta de entre todos los países estudiados. Su única regulación se encuentra en el Código del Trabajo, bajo el título “**Del Trabajo de los domésticos**”(arts. 258 a 265) que lo formula como una regulación especial de la que no resulta derecho supletorio el resto del Código de Trabajo (art. 259 CT) con la excepción de los y las adolescentes que trabajan en el Servicio Doméstico, que tendrán los mismos derechos y garantías que los adolescentes trabajadores en general, en virtud de lo dispuesto por la Ley 136-03 que crea el Código para el Sistema de Protección y Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescente.

El Código de Trabajo no contempla ningún tipo de derecho al acceso a la Seguridad Social.

En materia de condiciones de trabajo cuenta con una regulación de la jornada de puesta a disposición que solo garantiza nueve horas de descanso diarias y desde el punto de vista salarial, la vivienda y alimentación se consideran salario en especie equivalente al 50% del mismo. Son condiciones de trabajo incompatibles con el Convenio 189, tachadas de discriminatorias por diversas instancias nacionales puesto que desoyen abiertamente los mandatos constitucionales respecto de la protección de los derechos de los trabajadores y trabajadoras y su protección social, sin perjuicio de la consideración constitucional del trabajo del hogar que más adelante se analiza. En esta línea, se ha argumentado que su regulación compromete la responsabilidad estatal respecto al reconocimiento y protección de los derechos laborales de todos los trabajadores y trabajadoras en general (Salvador, 2016)

En la República Dominicana, las personas que trabajan en el servicio doméstico representan aproximadamente el 14% del total de las personas ocupadas según datos de 2013 y representa el 15.78% de la PEA femenina. El 92% son mujeres y el 8% son varones (Salvador, 2016).

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

Pese al diseño constitucional sobre la consideración del trabajo reproductivo, el ordenamiento laboral y de Seguridad Social son muy poco sensi-



bles a la obligación de desarrollo en las leyes ordinarias sobre el reparto equitativo de la carga que comporta. El diseño de ambos marcos normativos sigue haciendo recaer su peso sobre las mujeres.

4.1. El diseño en la Constitución

El artículo 39 de la Constitución formula un principio de igualdad y una prohibición de discriminación muy amplios e inequívocos y mandata al Estado para “...promover las condiciones jurídicas y administrativas para que la igualdad sea real y efectiva que adoptará medidas para prevenir y combatir la discriminación, la marginalidad, la vulnerabilidad y la exclusión” (apartado 3).

En cuanto a la igualdad entre mujeres y hombre establece que “La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Se prohíbe cualquier acto que tenga como objetivo o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad de los derechos fundamentales de mujeres y hombres. Se promoverán las medidas necesarias para garantizar la erradicación de las desigualdades y la discriminación de género” (apartado 4, art. 39 CRD).

Por otra parte, el artículo 55 de la Constitución, en un extenso texto sobre la protección de la familia establece la corresponsabilidad de su cuidado, tanto para el Estado como para la pareja, reconoce el valor del trabajo del hogar y añade el deber de protección de la maternidad.

“Artículo 55.-...

1) Toda persona tiene derecho a constituir una familia, en cuya formación y desarrollo la mujer y el hombre gozan de **iguales derechos y deberes** y se deben comprensión mutua y respeto recíproco;

2) El Estado garantizará la protección de la familia. El bien de familia es inalienable e inembargable, de conformidad con la ley;

...

10) **El Estado promueve la paternidad y maternidad responsables. El padre y la madre, aun después de la separación y el divorcio, tienen el deber compartido e irrenunciable de alimentar, criar, formar, educar, mantener,**

dar seguridad y asistir a sus hijos e hijas. La ley establecerá las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la efectividad de estas obligaciones;

11) **El Estado reconoce el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social, por lo que se incorporará en la formulación y ejecución de las políticas públicas y sociales”.**

4.2. El diseño de las medidas en el Código de Trabajo

Pues bien, a pesar de los mandatos constitucionales que acabamos de ver, el Código de Trabajo articula todos los descansos en torno a la maternidad biológica, siendo titulares de los mismos solo las mujeres, con la única salvedad de una licencia retribuida para el padre, a cargo del empleador o empleadora, por alumbramiento de hijo o hija de la esposa o compañera de 2 días que no puede calificarse de permiso de paternidad, sino más bien de permiso por nacimiento de hijo.

Con cargo igualmente a las empresas, el artículo 54 CT establece que “El empleador está obligado a conceder al trabajador **cinco días** de licencia con disfrute de salario, con motivo de la celebración del **matrimonio** de éste; **tres días**, en los casos de **fallecimiento** de cualquiera de sus abuelos, padres e hijos, o de su compañera, y **dos días** para el caso de **alumbramiento de la esposa o de la compañera** debidamente registrada en la empresa.

Hay que destacar en este precepto su dudosa consistencia con la Constitución pues está formulado en términos cuya interpretación literal excluye a las mujeres trabajadoras de los tres días de licencia por fallecimiento de su compañero.

Fuera de estas licencias que podríamos calificar como ya clásicas en los códigos de trabajo y leyes laborales, el Código de Trabajo dominicano regula un conjunto de derechos para el descanso de las mujeres derivados exclusivamente de la maternidad biológica. Lo hace en el contexto de los contratos especiales, si bien con la salvedad del artículo 231 que comienza diciendo lo siguiente:

“Art. 231.- **La mujer goza de los mismos derechos y tiene los mismos deberes que el hombre en lo que concierne a las leyes de trabajo,**



sin más excepciones que las establecidas en el presente título, cuyo propósito es la protección de la maternidad”.

Las situaciones contempladas para la protección de la maternidad son las siguientes:

Riesgo durante el embarazo

El artículo 235 CT establece la obligación del cambio de puesto de trabajo. Si éste no fuera posible, la trabajadora tiene derecho a una licencia sin disfrute de salario.

Descanso por maternidad

Si bien el artículo 236 CT establece una licencia de 12 semanas, como consecuencia de la ratificación del Convenio 183 OIT, a partir de febrero de 2017, la licencia pasará a tener una duración de 14 semanas, de las cuales se pueden disfrutar 6 antes del parto o acumularlas después del mismo.

Continuidad en el disfrute de vacaciones y descanso por maternidad

“Art. 238.- Cuando una trabajadora solicite la concesión de sus vacaciones, inmediatamente después del descanso postnatal, el empleador está obligado a acceder a su solicitud”.

Descansos por lactancia

La trabajadora tiene derecho a tres descansos remunerados durante su jornada, de veinte minutos cada uno, como mínimo, con el objeto de amamantar al hijo o la hija, sin que se establezca un periodo máximo para ello (art. 240 CT).

Visitas pediátricas

*“Artículo 243.- Durante el primer año del nacimiento del hijo, la trabajadora podrá disponer de **medio día cada mes**, según su conveniencia, para llevarlo a la atención pediátrica”.*

4.3. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

Las prestaciones previstas en el Régimen Contributivo son subsidios por maternidad, por lactancia y servicios de Estancias Infantiles, además de la atención sanitaria. El Régimen Subsidiado carece

de prestaciones económicas en los supuestos de enfermedad y maternidad, aunque sí prestaciones sanitarias y estancias infantiles en los términos que ya se han enunciado.

Por lo que se refiere a los subsidios existentes, su régimen jurídico está regulado en el Reglamento sobre el Subsidio por Maternidad y el Subsidio por Lactancia

El subsidio de maternidad tiene una duración de 12 semanas que previsiblemente se tendrá que modificar a 14 para la entrada en vigor del convenio 183 OIT. Su cuantía es de tres meses del salario cotizante de la trabajadora, equivalentes al 100% de la base reguladora, entendiéndose por tal su última cotización correspondiente al mes inmediatamente anterior al inicio del subsidio (art. 6 del Reglamento).

Conforme al artículo 8 del Reglamento, el incumplimiento del empleador o empleadora de la obligación de inscribir a la trabajadora al SDSS, le obliga al pago del salario íntegro durante la licencia pre y post-natal establecida en el artículo 239 del Código de Trabajo. Sin embargo, *“cuando la falta del empleador consista en el atraso del pago de las cotizaciones al SFS, la trabajadora tendrá derecho al pago del subsidio, a partir del momento en que el empleador se ponga al día en el pago de las cotizaciones”.* Esta disposición garantiza muy poco el derecho al subsidio de las trabajadoras y deja en manos de los empleadores y empleadoras el acceso al derecho.

En este sentido hay que tener en consideración que, según señala Salvador, República Dominicana presenta una brecha de cobertura en el mercado de trabajo formal, que se estima en un 24%. Dicha brecha se considera relacionada con el incumplimiento de la ley por parte de empresas que no registran (o subregistran) a sus trabajadores y trabajadoras. A mayor abundamiento, estas irregularidades no se dan solo dentro del sector privado sino también en el sector público, en donde existen numerosas instituciones que se encuentran fuera del SDSS sin cotizar como afiliados. De ahí que una de las recomendaciones de su Informe sea precisamente, alentar a los empleadores a registrar a las personas empleadas y garantizarles el derecho a la Seguridad Social, empezando por las instituciones públicas (Salvador, 2016).



Por otra parte, el subsidio por lactancia consiste en una cantidad mensual que se paga a lo largo de los 12 meses posteriores al nacimiento del hijo o de la hija. Son beneficiarios los hijos e hijas de las trabajadoras afiliadas al Régimen Contributivo menores de un año; éstas han de contar con un salario cotizante inferior a tres salarios mínimos nacionales. En caso de parto múltiple, la madre recibirá el subsidio por lactancia por cada niño o niña nacidos de un mismo parto (art. 11 del Reglamento). Su cuantía está regulada en el artículo 14 a través de una fórmula escalonada y progresiva.

Por último, el artículo 134 de la Ley SDSS, establece las bases para el Programa de Atención integral a Niños y Niñas de las Estancias Infantiles del SDSS. Todo el capítulo III del libro Tercero de la Ley se dedica a las mismas.

*“Art. 134.- Protección del menor mediante Estancias Infantiles **El Sistema Dominicano de Seguridad Social (SDSS) desarrollará servicios de estancias infantiles para atender a los hijos de los trabajadores, desde los cuarenta y cinco (45) días de nacidos hasta cumplir los cinco años de edad. Estos servicios estarán a cargo de personal especializado, bajo la supervisión de la Superintendencia de Salud y Riesgos del Trabajo y serán ofrecidos en locales habilitados para tales fines en las grandes concentraciones humanas. En adición, entidades públicas y privadas podrán financiar, instalar y administrar estancias infantiles para fortalecer y complementar estos servicios sociales”.***

La ley, una vez más, no configura un derecho subjetivo para las y los afiliados al SDSS, sino una obligación del sistema de desarrollarlas que no se ha empezado a dar cumplimiento hasta 2009 y que alcanza a una población muy pequeña de hijos e hijas de trabajadores y trabajadoras del nivel contributivo del SDSS (Salvador, 2016).

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

La ley SDSS es poco sensible al género, no adopta medidas compensadoras para las mujeres y mantiene las tablas de mortalidad diferenciada para mujeres y hombres para el cálculo de las pensiones. No obstante, hay algunas medidas generales

que favorecen a las mujeres en tanto que permiten acceder a pensiones a quienes tienen carreras de cotización menos densas.

5.1. La edad de jubilación

En República Dominicana no hay edades diferenciadas entre mujeres y hombres para el acceso a las pensiones; el derecho se adquiere en el régimen contributivo cuando se alcanza la edad de 60 años y se ha cotizado durante un mínimo de trescientos sesenta meses; o cuando se han cumplido los 55 años y se ha acumulado un fondo que permita disfrutar de una jubilación superior al (50%) de la pensión mínima (art. 45 LSDSS).

5.2. Fondo de solidaridad social para pensión mínima

En el Régimen Contributivo, el artículo 60 de la LSDSS garantiza a todos los afiliados y afiliadas el derecho a una pensión mínima que se financia a través del **Fondo de Solidaridad Social**. Dicho Fondo se nutre exclusivamente con el aporte solidario del empleador o empleadora que corresponde al 0.4% del total del salario cotizante (art. 61 LSDSS).

Tienen derecho a la pensión mínima: **“... los afiliados de ingresos bajos, mayores de 65 años de edad, que hayan cotizado durante por lo menos 300 meses en cualquiera de los sistemas de pensión vigentes y cuya cuenta personal no acumule lo suficiente para cubrirla. En tales casos, dicho fondo aportará la suma necesaria para completar la pensión mínima”** (art. 60 LSDSS).

5.3. Pensión solidaria

Para el Régimen Subsidiado la Ley SDSS contempla una pensión solidaria de la que pueden ser beneficiarios o beneficiarias las personas que se encuentren en las siguientes situaciones:

“a) Las personas con una discapacidad física, mental y/o sensorial, que de manera severa le limite o impida realizar un trabajo productivo, siempre que no dependa de otra persona afiliada o no al SDSS y que no perciba otra pensión sea de carácter contributivo o no contributivo.



b) Las personas mayores de sesenta (60) años de edad cuyos ingresos sean inferiores al cincuenta por ciento (50%) del salario mínimo nacional.

c) Las madres solteras desempleadas con hijos solteros menores de edad, las cuales deberán garantizar la educación de los hijos menores de edad a su cargo que estén realizando estudios regulares” (art. 36 LSDSS).

El importe mensual de tales pensiones será equivalente al (60%) del salario mínimo público, incluyendo un pago extra similar en Navidad (art. 48 LSDSS).

5.4. Las pensiones de viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

Salvador señala también en su estudio que las mujeres jefas de hogar, según datos de 2011, representaban el 38% del total de los hogares dominicanos, registrándose una tendencia de aumento. En este sentido destaca que “con mucha frecuencia esta situación está relacionada con viudez, divorcio, separación o soltería (67%), lo que indica que en estos casos la jefatura de hogar está asociada a la disolución de una unión o a su ausencia”. Asimismo, destaca que los hogares monoparentales de jefatura femenina registran una tasa de pobreza de 20.1%, mientras que los demás una de 12.9% (Salvador, 2016).

Régimen Contributivo

Si bien la Ley SDSS en su artículo 51 se refiere sólo al “cónyuge sobreviviente”, el Reglamento de Pensiones da entrada a las uniones de hecho. En ambos casos se establecen pensiones de distinta duración en función de la edad de los beneficiarios o de las beneficiarias:

- El o la cónyuge sobreviviente menor de 50 años recibirá una pensión durante sesenta (60) meses.
- El o la cónyuge sobreviviente mayor de 50 años y menor de 55 años tendrá derecho a setenta y dos (72) meses de pensión y,
- los y las sobrevivientes mayores de 55 años tendrán derecho a una pensión vitalicia.

Por su parte, el Reglamento de Pensiones amplía el derecho a las uniones de hecho del siguiente modo:

“ARTÍCULO 109.- ... **Las disposiciones del Artículo 51 de la Ley sobre el cónyuge sobreviviente aplicarán al compañero de vida.** Para efectos de recibir los beneficios de la pensión se considerará “compañero (a) de vida” a aquel (o aquella) que forme con el afiliado una unión que se encuentre revestida de las características siguientes: a) convivencia que refleje una relación pública y notoria, quedando excluidas las basadas en relaciones ocultas y secretas; b) ausencia de formalidad legal en la unión; c) comunidad de vida familiar estable y duradera, con profundos lazos de afectividad; d) que la unión presente condiciones de singularidad, es decir, que no existan de parte de los dos convivientes iguales lazos de afectos o nexos formales de matrimonio con otros terceros en forma simultánea, o sea, debe haber una relación monogámica, quedando excluidas de este concepto las uniones de hecho que en sus orígenes fueron pérdidas, aún cuando haya cesado esta condición por la disolución posterior del vínculo matrimonial de uno de los integrantes de la unión consensual con una tercera persona; e) que esa unión familiar de hecho esté integrada por dos personas de distintos sexos que vivan como marido y mujer sin estar casados entre sí; f) que ninguno de los dos tenga impedimento para el matrimonio”.

Con todo, los requisitos para que esas uniones de hecho den acceso a la pensión de viudedad son severos, por lo que se puede afirmar una preferencia clara por el vínculo matrimonial que no requiere más requisito que el de su acreditación, sin que la convivencia juegue ningún papel en este caso.

Régimen Subsidiado

Para el Régimen Subsidiado los requisitos no son tan severos, pero se puede observar que también aquí se sigue manteniendo la preferencia por el vínculo matrimonial. Así se deduce del artículo 38 del Reglamento del Régimen Subsidiado:

“ARTÍCULO 38. PENSIÓN DE SOBREVIVENCIA. En caso de fallecimiento del pensionado titular, serán beneficiarios de la pensión solidaria: 1. El o la cónyuge sobreviviente o compañero/compañera de vida del pensionado/pensionada solidario/solidaria, siempre que no tenga impe-



dimento legal para contraer matrimonio y que lo haya declarado como tal”.

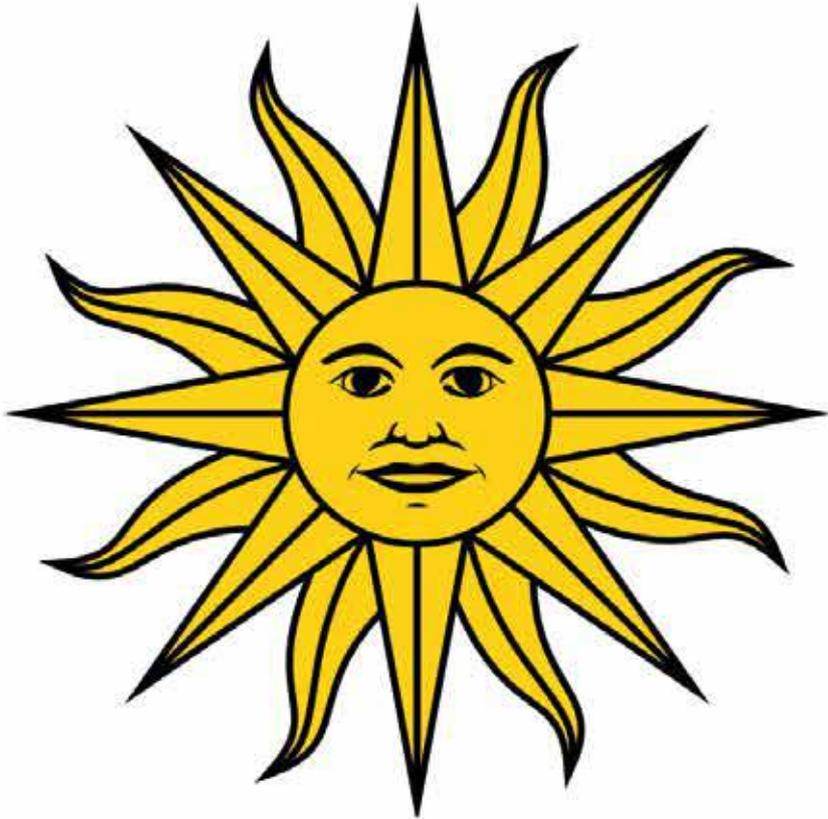
En ninguno de los dos Regímenes se establecen disposiciones que contemplen la concurrencia de beneficiarios o beneficiarias a una misma pensión y sus posibles soluciones.

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado dominicano.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|------------------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1953 |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | 2016 (no está en vigor) |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1964 |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | 2016 (no está en vigor) |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | 2015 |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | |





Uruguay

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño de las medidas en la Constitución.
- 4.2. El diseño de las medidas en la legislación laboral y de Seguridad Social
 - 4.2.1. Maternidad
 - 4.2.2. La protección jurídica de la trabajadora en estado de gravidez. Aborto
 - 4.2.3. La licencia por paternidad y el subsidio de inactividad compensada
 - 4.2.4. Subsidio parental para cuidados de reducción de la jornada
 - 4.2.5. Mantenimiento de la obligación de cotizar y otras medidas incentivadoras del disfrute de los beneficios
 - 4.2.6. Adopción
 - 4.2.7.- Licencia adicional por hijo con síndrome de Down
- 4.3. El sistema de cuidados

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. Edad de jubilación
- 5.2. Bonificación por hijo
- 5.3. Beneficios mínimos garantizados y su indexación
- 5.4. Las pensiones por muerte: viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

Con la entrada en vigor en 2002 de la **Ley 17.514**, sobre **Violencia Doméstica**, el Estado uruguayo tipificó cuatro tipos de violencia (psicológica, física, sexual y patrimonial), reconociendo la existencia de las mismas dentro de las relaciones afectivas, con independencia de que cohabiten víctima y agresor. Considerando a las mujeres y menores como principales víctimas de estas violencias, la ley abarca a todas las personas que conforman o han conformado una familia, una relación afectiva o que cohabitan, con independencia del lugar donde se produzca la violencia. Las medidas de protección a las víctimas, el reconocimiento de las violaciones dentro de la familia y las relaciones afectivas y los planes para erradicar la violencia doméstica, supusieron el inicio de cambios legislativo que hacen frente a las violencias que sufren esencialmente las mujeres. Cabría mencionar la pensión destinada a los hijos e hijas de víctimas fallecidas por violencia doméstica, tras la aprobación de la Ley 18.850 de 2011.

La consideración del acoso sexual como delito, Ley N° 18.561, se produjo en 2009 junto a la aprobación del **Derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos identificatorios**, por la Ley N° 18.620. El delito de acoso sexual supuso el reconocimiento de otra violencia que afecta en mayor medida a las mujeres, a pesar de utilizar en la ley un lenguaje que lo invisibiliza. El derecho a la identidad de género muestra el impacto de la transversalidad de la perspectiva de género al reconocer la posibilidad de modificar los documentos legales personales, eligiendo la identidad que considere cada persona. La aprobación de Ley 18.246 de 2008, que reconoce la unión concubinaria tras cinco años de convivencia, y del matrimonio igualitario en 2013, que legaliza las uniones entre parejas del mismo sexo, es otra muestra de cómo la perspectiva de género va permeando las diferentes políticas, sin limitarse a los delitos. Cabría mencionar que esta perspectiva todavía no se ha trasladado al delito de trata de personas, tema que actualmente no tiene una ley específica.

En el año 2007 se aprobó la **Ley de Igualdad de derechos y oportunidades entre hombres y**

mujeres en la República, N° 18.104, centrada en la creación de un Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades y Derechos. Una de las características del primer Plan era analizar las desigualdades que enfrentan las mujeres, destacando las que se aprecian en el mercado laboral que repercuten en sus aportaciones a la Seguridad Social.

En materia de derechos laborales, la regulación del **trabajo doméstico remunerado** en 2009, en la Ley N° 18.065, reconoció diversos derechos a las mujeres, principales proveedoras de estos servicios, como la jornada diaria, el salario a percibir, los descansos, la cobertura por enfermedad o el subsidio por desempleo. La equiparación de derechos de este trabajo con otros supone la revalorización de un empleo altamente feminizado garantizando el acceso a diversas prestaciones.

Ese mismo año, en el ámbito político se introdujo una ley de cuotas, **Órganos Electivos Nacionales y Departamentales y de dirección de los partidos políticos. Se declara de interés general la participación equitativa de ambos sexos en la integración de los mismos**, Ley N° 18.476. Con este cambio se estableció la necesidad de incluir a personas de ambos sexos en las diferentes listas políticas; así, por cada tres candidaturas de una lista, debe haber representantes de ambos sexos.

Por otro lado, la Ley 18.487 define la integración de ambos sexos en las listas de suplentes Ley N° 18.476, de 3 de abril de 2009 (art. 1 y 2), y de conformidad con lo establecido por la Ley N° 7.812, de 16 de enero de 1925, en la redacción dada por la Ley N° 17.113, de 9 de junio de 1999. Se declara que se incluirán integrantes de ambos sexos cuando se trate del sistema de suplentes ordinales, incluyendo dichas ternas en cada una de las dos listas o nóminas de candidatos titulares y suplentes. Y los mismos efectos para el sistema de suplentes respectivos las listas o nóminas de candidatos titulares y las de suplentes son independientes unas de otras para la conformación de las ternas pertinentes y no pueden considerarse en su conjunto a tales fines. Las ternas integradas por candidatos de ambos sexos corresponderán por un lado a la lista de titulares y por otro a la de suplentes. La ley regirá para elecciones nacionales o municipales a partir del 2014.

Los cambios legislativos que se han producido en los últimos años suponen el reconocimiento de desigualdades entre mujeres y hombres y el avance



en derechos para las mujeres lo que permite modificar lógicas sociales profundamente arraigadas y naturalizadas.

1.2. Transversalidad institucional

La institucionalización de género surgió con la creación del Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, en 1991, integrado en el Ministerio de Desarrollo Social en 2005 como **Instituto Nacional de las Mujeres** (INMujeres). Es el organismo rector de las políticas de género en Uruguay, cuyo objetivo principal es garantizar el acceso de las mujeres a los derechos en igualdad de condiciones. Una de sus líneas estratégicas es la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas, para lo cual, entre otros ámbitos, diseña y asesora líneas de acción para modificar las condiciones de las mujeres en el trabajo, incluyendo el no remunerado.

Con el objetivo de establecer las líneas estratégicas del Instituto Nacional de las Mujeres, en el marco del Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos, en 2007 se conforma el **Consejo Nacional de Género** donde se integran organizaciones civiles, del ámbito académico y del estatal. En este espacio se encargan de analizar las situaciones que limitan la igualdad de oportunidad entre mujeres y hombres, proponiendo herramientas conceptuales y prácticas para revertirlas.

Directamente relacionado con el empleo, la resolución del directorio R.D. 20-19/2007 dio lugar a la creación del **Grupo de trabajo de género y violencia doméstica**, dentro del Banco de Previsión Social (BPS). Este Grupo depende directamente de la Gerencia General, asesorando al BPS para que tome en consideración la división sexual del trabajo y desarrolle acciones que permitan hacer frente y compensar la situación de las mujeres en el mercado laboral. La consolidación del Grupo ha permitido el desarrollo de un trabajo continuado en torno a programas que tienen como finalidad garantizar a sus beneficiarios la cobertura de las contingencias relativas a: Maternidad, Infancia, Familia, Salud, Desocupación Forzosa, Incapacidad, Vejez y Muerte desde una perspectiva de género. De ellos, destacan tanto el Programa **de Madres Adolescentes y Jóvenes**, que anteriormente fue Progra-

ma Madres Adolescentes y se inició en 2002 como Proyecto de Apoyo Integral para la capacitación de madres adolescentes. Contempla un sistema de apoyo económico implementado por Servicio Social de Salud, que busca cubrir los costos de capacitación (locomoción, materiales de estudio, cuidados del hijo, institutos privados de capacitación, clases de apoyo y situaciones imprevistas), y, también social, para favorecer el crecimiento y el desarrollo personal – social de las madres y de su entorno. Su objetivo es fortalecer a la familia, facilitando la adquisición de habilidades y destrezas para aumentar oportunidades de inserción social y laboral a fin de que las madres adolescentes puedan continuar estudiando y se inserten en el mercado laboral. Se trata de una transferencia económica diferencial de carácter interdisciplinaria. El programa ha recibido una evaluación altamente positiva por su eficacia para romper el círculo de la pobreza al conceder a 60 jóvenes madres adolescentes anualmente la posibilidad de continuar estudiando y calificándose para el trabajo, ya que junto al apoyo económico cuentan con la orientación de una trabajadora social para intervenir en conflictos familiares¹⁰⁵.

Desde 2008 la institución desagrega la información sobre género dentro del sistema de indicadores de Seguridad Social e incluye en Proyectos de Presupuesto información con apertura de sexo (recaudación, prestaciones y recursos humanos) desde 2009. Además, en Convenio con INMUJERES busca incluir y desarrollar **estrategias de género en la implementación, seguimiento y evaluación de políticas de Seguridad Social**, y la realización de talleres como el llevado a cabo hasta 2014, **Capacitación y Sensibilización sobre Planificación Estratégica y Género**, con funcionarias y funcionarios de Montevideo y del interior. En 2010, se pone en marcha un Plan de Trabajo 2011 – 2015, en colaboración con UNIFEM, y se participa en la coordinación interinstitucional y Mesas de Trabajo, sin dejar de lado la producción de indicadores y conocimiento especializado, que se publica en la página de Internet del BPS.

Desde el presupuesto de 2011 hay una partida presupuestaria fija para “Implementar Perspectiva de Género de acuerdo a la Ley 18104 -PIDOHM”. Asimismo, se trabaja en la **salud laboral y género** a partir de acciones de promoción y prevención en

¹⁰⁵ Información obtenida por la Oficina



salud de todos los funcionarios y funcionarias, estudios sobre clima laboral y en el ámbito bipartita de salud laboral; junto a la intervención en casos de denuncia de acoso laboral, tema sobre el que se está elaborando un protocolo. Intervención y respuesta en situación de violencia doméstica. Y es en esta área, de la violencia de género que el papel de la BPS es mayor que en otras instituciones estudiadas a lo largo del presente estudio, aunque el plan estratégico 2016-2020 no está redactado con lenguaje inclusivo. De hecho, desde 2009 se busca la **“Implementación efectiva del Plan Nacional de Lucha Contra la Violencia Doméstica”**, con acciones centradas en la promoción de la salud con perspectiva de género para fomentar la igualdad de oportunidades mediante la capacitación del personal en el impacto de la VD en la salud con equipos de referencia para apoyo e implementación en el servicio y material disponible para usuarias y personal.

La emergencia de estas instituciones especializadas posibilitó la puesta en marcha del modelo **Calidad con Equidad de Género** en 2008 de manos del INMujeres, certificando a las organizaciones que realizan cambios internos para ir reduciendo las discriminaciones que enfrentan las mujeres en el mercado laboral, este Sello surgió con el apoyo de PNUD, ONU Mujeres y el compromiso de sindicatos y empresas, como hemos visto en otros países.

La institucionalidad de la perspectiva de género que presenta Uruguay permite incidir en diferentes campos sociales buscando revertir la situación de desigualdad que enfrentan las mujeres. Bajo una concepción de igualdad toman en consideración diferentes dimensiones que se intersectan como la edad, la etnia, el territorio o la identidad sexual, influyendo en las acciones públicas y propiciando cambios sociales.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El sistema previsional actual en Uruguay, vigente desde abril de 1996, está regulado por la **Ley 16.713** de septiembre de 1995. Se basa en el principio de universalidad (art. 1) y *“en un régimen mixto que recibe las contribuciones y otorga las prestaciones en forma combinada, una parte por el régimen de jubilación por solidaridad intergeneracional y otra por el régimen de jubilación por ahorro individual obligatorio”* (art. 4).

La **Constitución** de la República de 1967 declara, en la disposición transitoria y especial V', la inconstitucionalidad, a partir del 1º de octubre de 1992 de toda modificación de seguridad social, seguros sociales, o previsión social que se contenga en leyes presupuestales o de rendición de cuentas.

El diseño del sistema recae sobre tres pilares fundamentales: el régimen de reparto, el régimen de ahorro individual y otro asistencial. El art. 7 de la Ley 16.713 determina **tres niveles distintos** en función de la cuantía de los ingresos mensuales individuales.

- El primer nivel es el de solidaridad intergeneracional, que da origen a prestaciones financiadas mediante aportación personal, patronal y empresarial.
- El segundo nivel es el de ahorro individual obligatorio, que otorga prestaciones financiadas exclusivamente con las aportaciones personales, por los ingresos que superen el umbral máximo establecido en el primer nivel.
- El tercer nivel es de ahorro voluntario, por los ingresos que superen la cuantía máxima correspondiente al segundo nivel.

Puede sintetizarse en que cabe la posibilidad de que las personas afiliadas con ingresos más bajos, comprendidas en el primer nivel, opten por quedar también incluidas en el régimen de capitalización individual, realizando aportaciones por la mitad de sus asignaciones. Las personas afiliadas con mayores ingresos están obligatoriamente incluidas en ambos niveles (art. 8).

Todas las personas que, a 1 de abril de 1996, eran menores de 40 años de edad, así como las que se incorporen posteriormente al mercado de trabajo, están obligatoriamente comprendidas en este régimen previsional mixto. Las personas mayores de 40 años a esa fecha entraban en un régimen de transición o podían optar por ingresar en el mixto, en un plazo que finalizaba el mismo año (arts. 64 y 65). A pesar de ser irrenunciable la opción en los dos casos (este último y el del art. 8), la Ley 19.162 permitió, a quienes hubieran optado por el régimen mixto, a revocar su opción y desafiarse del mismo desde febrero de 2014 a enero de 2016, con efecto retroactivo al momento en que hubieran efectuado la opción original.



El **pilar asistencial** está compuesto de dos modalidades de pensiones no contributivas. La primera, prevista en la misma Ley 16.713:

“Artículo 43 (Prestación asistencial no contributiva por vejez o invalidez). “Será beneficiario de la pensión a la vejez e invalidez, todo habitante de la República que carezca de recursos para subsistir a sus necesidades vitales y tenga **setenta años de edad** o, en cualquier edad, esté incapacitado en forma absoluta para todo trabajo remunerado. Quienes tengan ingresos de cualquier naturaleza u origen inferiores al monto de esta prestación o beneficio, recibirán únicamente la diferencia entre ambos importes. Los extranjeros o ciudadanos legales, para poder acceder al beneficio, deberán tener, por lo menos, quince años de residencia continuada en el país”.

Hay que tener en cuenta que este art. 43 está ubicado, en la Ley 16.713, dentro del nivel de solidaridad —o régimen de reparto— descrito anteriormente. La segunda modalidad de subsidio por vejez fue creada por la **Ley 18.241** de 2007.

*“Institúyese, a partir del 1º de enero de 2008, un subsidio para personas de **sesenta y cinco** o más años de edad **y menores de setenta años** de edad que, careciendo de recursos para subsistir a sus necesidades vitales, integren hogares que presenten carencias críticas en sus condiciones de vida. El mencionado subsidio será servido por el Banco de Previsión Social con los fondos que al efecto le transfiera el Ministerio de Desarrollo Social”* (art. 1).

La creación del **Banco de Previsión Social (BPS)** está prevista en la Constitución de 1967, que además de conferirle el cometido de coordinar los servicios estatales de previsión social y organizar la seguridad social, dispone que *“sus **Directores** no podrán ser candidatos a ningún cargo electivo hasta transcurrido un período de gobierno desde su cese, siendo de aplicación para el caso lo dispuesto por el artículo 201, inciso tercero”*. Este inciso indica que no se registrarán listas electorales en las que figuren candidatos que no hayan cumplido con aquel requisito.

Están fuera del ámbito del BPS las llamadas Cajas Paraestatales, que configuran cinco regímenes especiales. La Caja Bancaria, la Notarial y la de Jubilaciones y Pensiones de Profesionales Universitarios son instituciones privadas que se rigen

por derecho público no estatal. Junto a ellas, los Servicios de Retiro y Pensiones Militar y Policial son instituciones públicas que se financian con aportes personales y patronales, y con asistencia de Rentas Generales. La Caja de los empleados bancarios (Ley 18.396 de 2008) se financia con aportes personales y patronales. La Caja Notarial (Ley 17.437 de 2001) con aportes personales, que son un porcentaje sobre los honorarios y timbres.

El nivel de ahorro individual está gestionado por las Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (**AFAP**). Los **accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales** están cubiertos a través de un seguro mercantil obligatorio a cargo del Banco de Seguros del Estado (art. 8 Ley N° 16.074)

El **Sistema Nacional Integrado de Salud**, por medio del Seguro Nacional de Salud (SNS) y financiado por el Fondo Nacional de Salud (FONASA), extiende obligatoriamente la cobertura médica de los/as trabajadores/as y los/as jubilados/as y pensionistas a su núcleo familiar, entre los que se encuentran los/as **cónyuges o concubinos/as** sin derecho propio, así como sus hijos (66 Ley N° 18.211 de diciembre de 2007). La atribución de este amparo de los cónyuges y concubinos o concubinas, en calidad de nuevos afiliados del seguro de la salud, se realizó de forma escalonada por el Decreto N° 318/010 en función del número de hijos e hijas (art. 2). El proceso se inició el 1 de diciembre de 2010 y concluyó antes de finales de 2013. A los efectos del derecho al amparo del Seguro Nacional de Salud,

*“Se considera **concubino** a la persona -cualquiera sea su sexo, identidad, orientación y opción sexual- con quien el generante haya acreditado o acredite ante el Banco de Previsión Social tener tal vínculo, mediante testimonio de declaratoria judicial de reconocimiento del concubinato, certificado notarial u otros medios de prueba admitidos por el ordenamiento jurídico, por los procedimientos que determine dicho organismo”* (art. 4).

Este cambio normativo ha sido considerado como un instrumento facilitador del acceso de las mujeres a las prestaciones de la Seguridad Social, “ya que la población objetivo es mayoritariamente femenina”. Esta afirmación de Santos (2016) se fundamenta en el hecho de que más del 71% del número de concubinas y concubinos incorporados con esta medida son mujeres (de más de 190.000 beneficiarias/os en diciembre de 2015).



3. Acceso a la protección en los niveles contributivos de Seguridad Social y extensión de su cobertura

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

El **monotributo** es un tributo único que se aplica a actividades empresariales de dimensión económica reducida y que sustituye las contribuciones al BPS y todos los impuestos nacionales, excepto los de importación. De esta manera se pretende que personas que desarrollan su actividad como empresas pequeñas se encuentren cubiertas por la Seguridad Social.

Fue creado por la Ley 17.296 de 2001, aunque posteriormente, en 2006, su regulación fue derogada y modificada por la **Ley 18.803**, que contiene el régimen jurídico del monotributo en sus arts. 70 a 86. La reglamentación de esta ley está contenida en el Decreto 199/2007, que ha sufrido varias modificaciones en años sucesivos para, sobre todo, ampliar las actividades que pueden ser incluidas en esta modalidad de tributo.

Fundamentalmente están comprendidas en el régimen de monotributo los servicios prestados en la vía pública o espacios públicos. El abanico de **actividades** es muy amplio, incluyendo desde productores de comidas o tejidos, limpieza de vidrios o parabrisas, paseo y entreno de mascotas, venta de artesanía, etc. El art. 1 del Decreto 199/2007 incluye también otros servicios, como los de apoyo a pescadores artesanales, o los de turismo rural (introducido por Decreto 376/2014).

Pueden ser monotributistas quienes desarrollen actividad en pequeños emprendimientos, como las empresas unipersonales (incluyendo al cónyuge o concubina o concubino colaborador, siempre que no tengan más de un dependiente), las sociedades de hecho (entre las que están las integradas exclusivamente por ciertos familiares) y los jubilados, cuando no ejerzan la misma actividad por la que se jubilaron (art. 70 Ley 18.083). Para disfrutar de esta condición, todas las personas deben cumplir una serie de condiciones marcadas por el art. 71 de la Ley, aunque quedan excluidos del régimen del monotributo quienes presten servicios personales fuera de la relación de dependencia, ya sea en forma individual o societaria (art. 72.c).

Aunque la pretensión inicial de la norma creadora del monotributo en 2001 era la de formalizar las personas que desempeñaban su actividad en la calle, la reforma operada en 2006 incorporó a trabajadores independientes o pequeños empresarios de sectores de bajos ingresos, que no tenían capacidad económica para pagar los impuestos exigidos a una empresa unipersonal. Con este tributo, todas esas personas que estaban en la informalidad pudieron incorporarse al sistema de protección social.

La **Ley N° 18.874** creó en diciembre de 2011 el **Monotributo Social MIDES**, dirigido a las personas que producen y comercializan bienes y prestan servicios y que no tengan personal dependiente. Solo pueden acogerse a este programa los emprendimientos personales y los emprendimientos asociativos de no más de 5 socios (art. 1). Los emprendimientos asociativos son las sociedades de hecho y su incorporación a este tributo social se realizó por la Ley 19.355 de diciembre de 2015. Es indispensable que todas estas personas sean integrantes de hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza o en situación de vulnerabilidad socioeconómica. El Decreto N° 220/012 excluye las actividades del servicio doméstico y de la construcción. Adicionalmente, señala que si se constata la contratación de monotributistas sociales MIDES para encubrir relaciones de dependencia, el contratista deberá asumir las obligaciones que le correspondan por las contribuciones a la Seguridad Social.

La **ventaja** de este régimen es que las personas incluidas acceden al sector formal, con todos los derechos derivados de su afiliación al sistema de Seguridad Social, por el pago de un monto mensual no elevado (calculado sobre la base del sueldo ficto establecido en el art. 6 de la Ley). Además, el pago completo del monto no se realiza hasta el cuarto año de actividad registrada, siendo progresivo hasta entonces (art. 9).

En contrapartida, para ser contribuyente se está sometido a un doble grupo de **condiciones**. El primero hace referencia a sus ingresos y a que no exploten más de un puesto de venta simultáneamente (art. 4). El segundo tipo de condiciones son muy relevantes, por cuanto afectan a los menores que tienen a cargo las personas físicas. Así, entre otras contraprestaciones, deberán asegurar la concurrencia asidua a la escuela o centros formativos de sus hijos u otros menores, los controles de salud periódicos o la inexistencia de trabajo infantil ilegal en el núcleo familiar (art. 3).



Por ello, las personas que quieran contribuir bajo este sistema deben solicitarlo al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). Cuando se tenga su informe favorable, el BPS autoriza la inclusión de la persona dentro del régimen y se encargará del cobro del tributo. Anualmente, aquel Ministerio comprobará si las personas integradas por esta vía en el sistema siguen cumpliendo los requisitos y condiciones (art. 2).

Estos sistemas de tributación única también apuntan a la simplificación en la forma de pago, lo que supone un aliciente más para la decisión de abandonar el mercado de trabajo informal y poder acceder a los derechos de la Seguridad Social tanto las personas empresarias como las trabajadoras que, en su caso, pudieren emplear. Esta vía de la promoción del trabajo decente va dirigida a hombres y mujeres, si bien los estudios de análisis de su evolución muestran la gravitación de la mujer en esta actividad, tanto si figuran como dependientes o como no dependientes: en los últimos años, alrededor del 60% de las personas integradas en el monotributo han sido mujeres. Teniendo en cuenta el tipo de relación laboral, el número de trabajadores y trabajadoras no dependientes ha sido, en los últimos años, casi 20 veces mayor que las dependientes. En 2013, más de la mitad de monotributistas ejercían su actividad en el sector de comercio y reparación de vehículos y motocicletas (un 53,4%). También destaca el sector de industrias manufactureras con el 10% (Naranja, 2014).

Según los datos, se observa que el monotributo ha aportado una gran utilidad como instrumento de acceso al trabajo protegido de las mujeres que estaban insertas en el sector informal. Aunque este régimen de aportación no está diseñado como mecanismo dirigido específicamente a las mujeres, es claro que permite una flexibilidad para compaginar la actividad laboral con otras dedicaciones de cuidados personales o familiares. Probablemente la actividad que desarrollan produce unos ingresos limitados, bien por la parcialidad temporal del trabajo o bien por el tipo de negocio o servicio prestado, lo que no aporta la suficiencia económica precisa

para afrontar el pago regular de las cotizaciones del régimen ordinario de trabajadores independientes.

A su vez, el hecho de que las personas integradas en el monotributo sean mayoritariamente trabajadoras no dependientes o patronas invita a figurar un sinfín de perfiles o situaciones familiares. Entre ellas, podría estar aquella en la que el reparto de las responsabilidades de la familia recae en la mujer –por eso tiene que dedicarse a una actividad laboral más marginal- mientras que el hombre se encamina hacia el empleo dependiente formal. Lo que sí es cierto es que el mandato legal del cumplimiento de las condiciones de atención a la salud, educación, etc. de los menores que legalmente se impone a los sujetos beneficiarios del monotributo social MIDES recae, en esencia y desde un punto de vista material, sobre las mujeres, al ser proporcionalmente mucho más numerosas que los hombres.

3.2. Trabajo doméstico

Uruguay fue el primer país en ratificar el Convenio 189 OIT, el día 14 de junio de 2012 (aprobado por la Ley 18.899 de 25 de abril del mismo año).

En su estudio sobre el trabajo doméstico remunerado, Gallo y Santos (2015) ponen de relieve que el 99,4% del empleo doméstico en Uruguay es ocupado por mujeres. Señalan que, desde la teoría de género, esta sobrerrepresentación viene explicada por la relación de este tipo de trabajo con el trabajo doméstico no remunerado que ha sido asignado tradicionalmente a las mujeres, en el marco de la división sexual del trabajo, “como propio y natural”. Esta sería, por tanto, una de las ocupaciones que se asocian a las tareas que se consideran apropiadas a las mujeres, que tiene como consecuencia la concentración de las mujeres en un número limitado de profesiones que se caracterizan por poseer peores condiciones de trabajo (Batthyány et al., 2014: 63).

La **Ley 18.065 de 2006** aprobó una nueva regulación del trabajo¹⁰⁶. Su art. 1 define esta relación laboral de la siguiente forma:

¹⁰⁶ Además de la regulación del trabajo doméstico por esta Ley y las demás que irán apareciendo en el texto de este trabajo, el BPS otorga especial incidencia en la Seguridad Social a otras leyes que introducen la perspectiva de Género, como son la Ley 18.227 de enero de 2008, Plan de equidad (que establece una asignación familiar destinada a hogares de bajos recursos, cuyos beneficiarios son los niños, niñas y adolescentes integrantes del hogar y da preferencia a la mujer como administradora del beneficio) o la Ley 19.480 de diciembre de 2016, de Regulación de las pensiones alimenticias decretadas judicialmente (según BPS, en nota de enero de 2017, cuando esta obligación no se cumple por alguna de las partes, el padre o madre que tenga a su cargo los niños/as, puede demandar su cumplimiento ante el juez, para lo cual debe informar sobre el lugar de trabajo del obligado en falta. Es frecuente que quienes demandan, en general mujeres/madres, no cuenten con esta información, por lo que con frecuencia se interrumpe la asistencia a los hijos. Por tanto, esta ley pone al servicio de una mayor regularidad en el cumplimiento de esta obligación la capacidad de gestión e información con que cuenta el BPS).



“Trabajo doméstico es el que presta, en relación de dependencia, una persona a otra u otras, o a una o más familias, con el objeto de consagrarles su cuidado y su trabajo en el hogar, en tareas vinculadas a éste, sin que dichas tareas puedan representar para el empleador una ganancia económica directa”.

El Decreto N° 224/007 reglamenta la Ley, avisando que ésta no crea realmente un estatuto laboral, sino que tan solo aporta un marco jurídico con ciertas peculiaridades. En consecuencia, salvadas estas particularidades, rigen para las personas empleadas en el servicio doméstico el resto de normas comunes sobre los derechos del trabajo y la Seguridad Social. Una precisión presentada por el Decreto es la exclusión del concepto de trabajo doméstico al personal de servicio doméstico rural y a los porteros, limpiadores y ascensoristas empleados por los propietarios de casas de apartamentos o escritorios. También quedan fuera los choferes particulares (art. 2 Decreto).

De esta nueva regulación, se puede citar que la edad para desempeñarse como trabajador es a los 18 años, aunque se apunta una posibilidad de que se autorice a partir de los 15 años, cuando existan razones fundadas (art. 4 Decreto). Para asegurar la correcta aplicación de las normas laborales y de Seguridad Social, se prevén las inspecciones domiciliarias con orden judicial cuando exista presunción de su incumplimiento (art. 13 Ley 18.065).

Cuando una trabajadora en **estado de gravidez** sea despedida antes de que hayan transcurrido al menos 180 días desde su reintegro efectivo de la licencia, tendrá derecho a una indemnización especial de 6 meses de sueldo más la indemnización legal que corresponda (art. 8 Ley).

Uno de los principales efectos de la Ley 18.065 en materia de Seguridad Social es la inclusión de las y los trabajadores del servicio doméstico a la **cobertura de desempleo**. (art. 13 Ley), en equiparación con el resto de los trabajadores/as. La Ley 16.074 de 1989 obliga a todo empleador o empleadora a asegurar a su personal dependiente por **accidente de trabajo y enfermedad profesional**. Sin embargo, a partir de enero de 2014 se empezó a incluir de manera automática la prima de este seguro en la factura de obligaciones de BPS. Por lo tanto, se elimina cualquier trámite adicional pues la contratación del seguro es automática con la inscripción. Se fija el costo en el 3,27% de la remun-

neración del trabajador o trabajadora (Comunicado BPS 031/2013). *“Estos cambios significaron una reducción del costo de dicho seguro, para el 85% de los empleadores/as y una duplicación del número de trabajadoras amparadas por el mismo”* (Santos, 2016: 145).

Retomando las valoraciones de Gallo y Santos (2015), se demuestra que la edad es un indicador relevante en la distribución de la composición del trabajo doméstico: las tareas domésticas son realizadas por mujeres de edades medias (más de la mitad tiene entre 35 y 54 años); el cuidado de niños y niñas es ocupado más bien por trabajadoras jóvenes (34,5% tiene menos de 25 años de edad); las cuidadoras de personas enfermas y dependientes suelen superar, en su mayoría, los 55 años.

Hay dos afirmaciones más que trascienden del estudio de ambas autoras. Una es la que revela que casi el 40% del total de trabajadoras domésticas integra hogares monoparentales, lo que evidencia una vulnerabilidad si se considera que, normalmente, estos hogares son los que afrontan mayores dificultades para conciliar trabajo y responsabilidades familiares. *“Y tienen además menores ingresos para acceder a una buena oferta de cuidados”* (Gallo y Santos, 2015: 17). La otra es que, de todos los sectores de afiliación, el doméstico tiene un considerable porcentaje de evasión, del 51,75% en 2012 y del 48,32% en 2013. *“Esta información es de vital importancia en tanto indicador objetivo de la precariedad en el empleo. La informalidad limita las posibilidades de acceso a las prestaciones de actividad, condeñando a un alto porcentaje de las trabajadoras a no contar con subsidio de maternidad, enfermedad, o desempleo”* (Gallo y Santos, 2015: 29).

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

4.1. El diseño de las medidas en la Constitución

La **Constitución de 1967** declara que es un deber y un derecho de los padres el cuidado y educación de los hijos (art. 41), y añade

“Artículo 42.- Los padres tienen para con los hijos habidos fuera del matrimonio los mismos deberes que respecto a los nacidos en él.



La maternidad, cualquiera sea la condición o estado de la mujer, tiene derecho a la protección de la sociedad y a su asistencia en caso de desamparo”.

El contexto de la Constitución en el que se ubican estas declaraciones desprende una visión arcaica del concepto de familia, a la que se destina una función ligada eminentemente a la reproducción. Así:

“Artículo 40.- La familia es la base de nuestra sociedad. El Estado velará por su estabilidad moral y material, para la mejor formación de los hijos dentro de la sociedad.

Artículo 41.- El cuidado y educación de los hijos para que éstos alcancen su plena capacidad corporal, intelectual y social, es un deber y un derecho de los padres. Quienes tengan a su cargo numerosa prole tienen derecho a auxilios compensatorios, siempre que los necesiten.

La ley dispondrá las medidas necesarias para que la infancia y juventud sean protegidas contra el abandono corporal, intelectual o moral de sus padres o tutores, así como contra la explotación y el abuso.

Artículo 43.- La ley procurará que la delincuencia infantil esté sometida a un régimen especial en que se dará participación a la mujer”.

En esta línea, el **Código Civil** inicia el Capítulo en el que se disponen las obligaciones que nacen con el matrimonio con una Sección sobre los deberes que contraen los esposos para con sus hijos. El primer artículo que aparece es:

“116. Por el mero hecho del matrimonio, contraen los cónyuges la obligación de mantener y educar a sus hijos, dándoles la profesión u oficio conveniente a su estado y circunstancias (artículo 250).

Los padres no tienen obligación de dar a sus hijos los medios de formar un establecimiento”.

Posteriormente, en la Sección que contempla los derechos y obligaciones entre marido y mujer, indica:

“127. Los cónyuges se deben fidelidad mutua y auxilios recíprocos. La obligación de fidelidad

mutua cesa si los cónyuges no viven de consuno”.

“129. El deber de convivencia es recíproco entre marido y mujer. Ambos contribuirán a los gastos del hogar (Artículo 121) proporcionalmente a su situación económica”.

Esta concepción formal clásica de la familia choca con la realidad del país: *“los hogares extendidos, así como los hogares unipersonales presentan cifras similares y se vuelven claves para entender la sociedad uruguaya actual. Por tanto, el modelo tradicional de familia representa sólo algo menos de 1 de cada 3 hogares en Uruguay. Los hogares monoparentales femeninos conformados por mujeres con hijos, representan el 10% de los hogares en Uruguay”.* El total de los hogares unipersonales alcanzó el 23,4% en 2011 del total de los hogares (Batthyány et al., 2014: 63)

4.2. El diseño de las medidas en la legislación laboral y de Seguridad Social

En relación a la legislación uruguaya en general, resalta el esfuerzo de las normas de los últimos años en introducir el lenguaje de género en sus textos. Sin embargo, centrados en la legislación específica de carácter laboral, hay que decir que se trata de leyes sueltas. Esto significa que no hay un Código de Trabajo ni tan solo una ley general de Trabajo en Uruguay. Por tanto, *“esa legislación asistemática, incompleta y fragmentaria, aunque protectora, deja un amplio margen a la creación doctrinal y jurisprudencial. Al ser poco lo que está expresa y detalladamente previsto en la ley, es mucho lo que tienen que resolver los jueces, son muchas las lagunas a llenar por los tribunales”* (Ermida, 2006: 2).

La fragmentación normativa afecta también a la regulación de los derechos que facilitan la conciliación de la vida laboral y familiar, lo que provoca que no haya un tratamiento legal sistemático. Aquellos derechos son, sin embargo, limitados tanto en extensión como en su función de permitir un reparto de las responsabilidades familiares entre los progenitores. La legislación laboral concibe que el peso recae, como se desprende de la Constitución, esencialmente sobre la mujer.

La ausencia de medidas legales adecuadas que permitan el ejercicio de la corresponsabilidad, al reconocer únicamente a las madres los



derechos para conciliar el trabajo con la vida familiar, hace que toda la carga se deposite sobre las mujeres. Además, genera dificultades para que la mujer pueda permanecer en el trabajo remunerado, provocando su exclusión del mercado laboral para dedicarse a las tareas de cuidado: *“se observa que la brecha por sexo en la participación en el mercado de trabajo aumenta en la medida que los hijos/as son más pequeños. De este modo, el comportamiento de varones y mujeres es contrario, ya que ellos aumentan su participación si tienen hijos menores de 12 años, mientras que las mujeres la disminuyen considerablemente, y se vuelven a insertar a medida que los hijos van creciendo. Lo mismo ocurre con la tasa de empleo que aumenta significativamente entre los varones cuando tienen hijos pequeños”* (Batthyány et al., 2014: 64).

Las medidas previstas por la legislación están vinculadas a la maternidad y paternidad.

4.2.1. Maternidad

El subsidio de maternidad, y la correspondiente suspensión del contrato de trabajo, está previsto en la **Ley N° 19.161**, de noviembre de 2013, y se reconoce a:

“Artículo. 1 (Ámbito de aplicación). - Tienen derecho al subsidio por maternidad previsto en la presente ley:

A) Las trabajadoras dependientes de la actividad privada.

B) Las trabajadoras no dependientes que desarrollen actividades amparadas por el Banco de Previsión Social, siempre que no tuvieren más de un trabajador subordinado.

C) Las titulares de empresas monotributistas.

D) Las trabajadoras que, habiendo sido despedidas, quedaren grávidas durante el período de amparo al subsidio por desempleo previsto en el Decreto-Ley N° 15.180, de 20 de agosto de 1981 y modificativas.

El derecho a la percepción íntegra del subsidio no se verá afectado por la suspensión o extinción de la relación laboral durante el período de gravidez o de descanso puerperal”.

Para acceder al derecho, tanto las trabajadoras por cuenta propia como las patronas monotributistas deben encontrarse al día en el pago de sus aportaciones a la Seguridad Social (art. 1). La referencia a trabajadoras no dependientes monotributistas incluye a las que lo son en ambas modalidades: el Monotributo de la Ley 18.083 de 2006 y el Social MIDES (art. 1 Decreto N° 17/014).

La suspensión del contrato de las trabajadoras dependientes y el cese de la actividad de las que trabajan sin dependencia que sean beneficiarias del subsidio de maternidad es consecuencia del deber de cesar en su trabajo o actividad previsto en la Ley 19.161 durante un **período de 14 semanas**, por lo que se ajusta, como en todo lo demás, según se verá, a lo establecido en el Convenio 183 OIT:

*“Artículo 2. (Período de amparo al subsidio por maternidad). - Las beneficiarias deberán cesar todo trabajo **seis semanas antes** de la fecha presunta del parto y no podrán reiniciarlo sino hasta **ocho semanas después** del mismo. No obstante, las beneficiarias autorizadas por el Banco de Previsión Social podrán variar los períodos de licencia anteriores, manteniendo el mínimo previsto en el inciso siguiente. En ningún caso, el período de descanso será inferior a catorce semanas”.*

Durante este período de inactividad, la beneficiaria percibirá un subsidio cuyo monto se determina de manera distinta según se trate de trabajadora dependiente (el promedio de sus asignaciones computables de los últimos 6 meses, más la parte correspondiente al sueldo anual complementario, licencia y salario vacacional) o trabajadora no dependiente (promedio mensual de sus asignaciones computables de los últimos 12 meses). El monto resultante, que es pagado por el BPS, no será nunca inferior al mínimo, que equivale a 2 Bases de Prestaciones y Contribuciones (art. 6 de la Ley).

No está prevista la posibilidad, ni en la ley ni en el reglamento, de que el otro progenitor pueda beneficiarse de parte del subsidio de maternidad, aunque sea por cesión de la madre, para poder atender al hijo o a la hija recién nacido. Ni siquiera en el caso de fallecimiento de la madre. El diseño legal del subsidio por maternidad está estrechamente ligado al hecho biológico del nacimiento, lo que pone el foco de atención en la madre, tanto antes del parto como después de él. Sin embargo, una perspectiva que ubicara a la niña o al niño recién



nacido como el centro de la protección legal no podría olvidarse de la importancia de la participación del otro progenitor en esa primera etapa de la vida del o la bebé.

La duración del subsidio de maternidad puede verse modificada por alguna de las siguientes circunstancias.

Parto prematuro. *“Cuando el parto sobreviniere antes de la fecha presunta, la beneficiaria iniciará el descanso de inmediato y el período de descanso puerperal se verá prolongado hasta completar las catorce semanas previstas en el inciso final del artículo 2° o las ocho semanas posteriores a la fecha de parto prevista inicialmente, si este término venciere con posterioridad a aquel”* (art. 3 Ley).

Parto posterior a la fecha presunta. *“Cuando el parto sobreviniere después de la fecha presunta, el descanso tomado anteriormente será siempre prolongado hasta la fecha real del parto y la duración del descanso puerperal obligatorio no será reducida”* (art. 4).

Enfermedad como consecuencia del embarazo o del parto. *“En este caso la beneficiaria tendrá derecho a una prolongación del descanso prenatal o puerperal, respectivamente. Durante estos períodos extraordinarios de descanso, percibirá las prestaciones económicas por enfermedad que le correspondan del instituto previsional que ampare su actividad. Si no tuviere derecho a ellas, se le abona, por el BPS, el subsidio por enfermedad previsto por el Decreto-Ley N° 14.407, de 22 de julio de 1975. Sin perjuicio de lo dispuesto por las respectivas normas aplicables en materia de cobertura de la contingencia de enfermedad, estos descansos suplementarios **no podrán exceder, en conjunto, los seis meses**, y su concesión y duración serán determinadas por el organismo a cuyo cargo se encuentren las prestaciones por enfermedad”* (art. 5 Ley).

4.2.2. La protección jurídica de la trabajadora en estado de gravidez. Aborto

Al no existir una regulación legal unificada en Uruguay, debe acudir a varias normas para encontrar cuál es la protección que garantiza la estabilidad en el empleo de la trabajadora que está embarazada o ha dado a luz. Esta protección es importante cuando, como se ha visto, la responsabilidad legal de la reproducción se deposita exclusi-

vamente en la madre trabajadora. La **Ley N° 11.577 de 1950** (sobre Industrias insalubres) prevé la **ausencia por estado de gravidez**:

“Artículo 16. Toda mujer en estado de gravidez tendrá derecho a ausentarse del trabajo por el tiempo indispensable según prescripción médica. Si la ausencia del trabajo durare menos de cuatro meses, tendrá derecho al salario íntegro de la ausencia. Si excediere de ese plazo, ganará medio salario hasta el término de seis meses. El empleo deberá ser conservado si retornare en condiciones normales”.

Es importante remarcar que no hay una equivalencia entre esta previsión y la prolongación del subsidio prenatal contenido en la Ley 19.161 de 2013.

Aunque algunos artículos de la Ley 11.577 se dirigen únicamente a las actividades que puedan ser insalubres, la redacción del art. 16 abarca a toda mujer trabajadora. Por eso, según el art. 16 transcrito, todas las trabajadoras podrán ausentarse por motivo de la gravidez en cualquier momento del embarazo con derecho a seguir percibiendo el salario. La duración de las ausencias será la que se determine médicamente, aunque la ley establece que el derecho a seguir percibiendo el salario íntegro será por los primeros 4 meses. A partir de ese momento y hasta los 6 meses de duración de la ausencia, sólo cobrará la mitad del salario. La Ley no condiciona este derecho a que la causa de la ausencia tenga que estar motivada por el desempeño del trabajo, sino que la situación deriva en sí misma del embarazo.

En cambio, la Ley 19.161 parece ser de aplicación cuando la beneficiaria del subsidio de maternidad (condición que integra también a otras madres que no son trabajadoras dependientes) haya dejado de trabajar por haber iniciado su período de descanso prenatal. En este caso, no existe obligación de retribución del empresario, sino que se prolonga dicho descanso y la trabajadora percibe el subsidio de enfermedad correspondiente durante ese tiempo. Este subsidio es del 70% del sueldo, en los términos fijados por el art. 13 del **Decreto-Ley 14.407** de 1975 que regula los Seguros Sociales de Enfermedad.

En virtud de esta norma de 1975 (art. 31), las trabajadoras perderán total o parcialmente los derechos al subsidio por enfermedad, sin perjuicio



de la responsabilidad penal que pudiera corresponderles, cuando **interrumpen voluntariamente su embarazo** salvo que medie indicación médica.

Otro aspecto que se deriva del art. 16 de la Ley 11.577 es el derecho de la trabajadora a conservar su puesto de trabajo durante su ausencia por gravedad, si retorna en condiciones de normalidad. Se refuerza la estabilidad en el empleo con una responsabilidad objetiva para el empresario que no reintegre a la trabajadora:

*“Artículo 17. En el caso previsto en el artículo anterior, **la obrera no podrá ser despedida**. Si lo fuere, el patrón deberá satisfacer un importe equivalente a seis meses de sueldo más la indemnización legal que corresponda”.*

Esta disposición de la ley de 1950 tiene, como se ha apuntado, una aplicación general a todas las relaciones laborales. Sin embargo, no establece cuál es la duración de esta garantía. Al no haber una regulación armonizada, la jurisprudencia, que considera que para que despliegue la protección es necesario que el empresario conozca el estado de embarazo de la trabajadora, ha tenido que solucionar esta laguna legal recurriendo a la analogía con otras normas. Así, en algunos casos ha entendido que el plazo de conservación es de 30 días, mientras que en otros ha afirmado que es de 180 días si se ajusta a lo contenido en la Ley 16.074 de Accidentes de Trabajo (art. 69)¹⁰⁷.

En cambio, la Ley 18.065 de 2006 sí definió con claridad esta especial protección contra el despido de la trabajadora doméstica durante el estado de gravedad y hasta, al menos, pasados 180 días desde su reintegro efectivo de la licencia correspondiente.

4.2.3. La licencia por paternidad y el subsidio de inactividad compensada

La Ley N° 18.345 de 2008 establece para todos los trabajadores de la actividad privada una licencia de paternidad de tres días con goce de sueldo:

*“Artículo 5 (**Licencia por paternidad, adopción y legitimación adoptiva**). - “En ocasión del nacimiento de sus hijos, el padre que se encuentre comprendido en el artículo 1° de la presente ley tendrá derecho a una licencia especial que comprenderá **el día del nacimiento y los dos días siguientes**.”*

En un plazo máximo de veinte días hábiles deberá acreditar el hecho ante su empleador mediante la documentación probatoria pertinente y, en caso de no hacerlo, los días le podrán ser descontados como si se tratara de inasistencias sin previo aviso”.

Como se aprecia, aunque el texto del artículo no menciona ni la adopción ni la legitimación adoptiva, sí lo hace su rúbrica, por lo que se entienden también incluidas estas situaciones.

Paralelamente, aunque con un ámbito de aplicación mucho mayor al no restringirse únicamente a los trabajadores que disponen de la licencia anterior, la Ley 19.161 de 2013 regula el **subsidio de inactividad compensada por paternidad**:

“Artículo 7 (Ámbito de aplicación). - Tendrán derecho a ausentarse de su trabajo por razones de paternidad, percibiendo el subsidio previsto en el artículo 9° de la presente ley, los siguientes beneficiarios:

A) Trabajadores dependientes de la actividad privada.

B) Trabajadores no dependientes que desarrollen actividades amparadas por el Banco de Previsión Social, siempre que no tuvieren más de un trabajador subordinado.

C) Titulares de empresas monotributistas”.

El mismo artículo señala que no tienen el derecho a este beneficio los inscritos como deudores alimentarios morosos y condiciona el acceso al subsidio de los beneficiarios de los supuestos B) y C) a que se encuentren al día con sus aportes al sistema de la Seguridad Social.

¹⁰⁷ Sobre las distintas posturas jurisprudenciales, vid. <https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/despido-de-la-trabajadora-gravida>



La **duración** del período de inactividad durante el que se obtiene el subsidio de paternidad es de un máximo de 10 días continuos (art. 8 de la Ley, que marcó un aumento progresivo de días hasta llegar a los 10 el día 1 de enero de 2016). Para los trabajadores que disfruten de la licencia retribuida de 3 días, el período del subsidio comienza inmediatamente después de que concluya la licencia. El monto de este subsidio se calcula de forma similar a la del subsidio de maternidad, pero las asignaciones computables en este caso se refieren a las del padre.

Como condiciones para el disfrute del subsidio de paternidad, es necesario que el beneficiario comunique fehacientemente, con al menos dos semanas de antelación, a su empleador la fecha probable de parto (art. 10 Ley) y presente al BPS el certificado correspondiente acreditativo del nacimiento (art. 11 Ley).

Al igual que se ha comentado en otros países, es meritorio que legalmente se haya introducido un período de descanso que permita al padre asumir su corresponsabilidad en el cuidado de los hijos e hijas nacidos o adoptados y vaya más allá de la mera licencia laboral retribuida. También es positivo que el beneficio se amplíe a trabajadores por cuenta propia, a pequeños empresarios y a titulares de empresas monotributistas. El hecho de que el subsidio de paternidad sea pagado por la Seguridad Social implica la descarga económica para el empleador del disfrute de este derecho de conciliación de sus trabajadores, así como la posibilidad de que la separación de la actividad suponga una ausencia de ingresos para los no dependientes.

No obstante, debe reconocerse que una duración de 10 o 13 días del período de paternidad sigue siendo escaso en relación a la asunción real de las tareas de corresponsabilidad en los cuidados familiares. Tampoco debe pasar desapercibido el diseño que realiza la ley de este subsidio en relación al de maternidad. En primer lugar, la propia Ley parece reconocer que el disfrute del permiso se plantee como un supuesto no muy habitual en las empresas: literalmente, el art. 12 señala que deberá notificarse al empleador **“el beneficiario que se propusiere hacer uso del derecho previsto en los artículos 7° y 8°”**.

Por otro lado, mientras que el art. 2 de la misma Ley prohíbe todo trabajo a las benefi-

ciarias del permiso de maternidad durante el período de 14 semanas, el art. 8 contempla el período del subsidio de paternidad como un máximo de 10 días. Este tipo de redacción de las cláusulas legales permite acoger interpretaciones partidarias de la elección de una duración menor del descanso de paternidad, que abrirían la entrada de presiones que empujen al trabajador a decidir ausentarse del trabajo el menor tiempo posible, dejando de priorizar la atención familiar.

4.2.4. Subsidio parental para cuidados, con reducción de la jornada

El art. 12 de la Ley 19.161 prevé que las trabajadoras y los trabajadores que entren en el ámbito de aplicación del subsidio de maternidad y el de paternidad, **“serán beneficiarios de un subsidio para el cuidado del recién nacido, que **podrán usar indistintamente y en forma alternada el padre y la madre una vez finalizado el período de subsidio por maternidad**”**. El subsidio durará hasta que el hijo o la hija cumpla sus 6 meses de edad.

El subsidio se otorga, por tanto, a aquellas trabajadoras que han sido madres o los trabajadores que han sido padres y que **optan por reducir su jornada laboral** para poder dedicarse al cuidado del o la bebé recién nacido/a:

“Artículo 13 (Horario laboral durante el período de subsidio para cuidados). - La actividad laboral de los beneficiarios del subsidio para cuidados previsto en el artículo anterior no excederá la mitad del horario habitual ni podrá superar las cuatro horas diarias.”

Por ello, el monto de este subsidio para uno u otro progenitor será de la mitad del respectivamente previsto para la maternidad y la paternidad (art. 14). El beneficio lo disfrutará el padre o la madre en función de lo que decidan de mutuo acuerdo, aunque **“uno u otro beneficiario sólo podrán acceder al subsidio siempre que la trabajadora permaneciere en actividad o amparada al seguro por enfermedad”**, y teniendo en cuenta que **“el goce del subsidio parental es incompatible con la percepción de cualquier subsidio por inactividad compensada por parte del mismo beneficiario”** (art. 12).



4.2.5. Mantenimiento de la obligación de cotizar y otras medidas incentivadoras del disfrute de los beneficios

Se mantiene la aportación a la Seguridad Social durante el disfrute de los tres beneficios descritos en la Ley 19.161:

“Art. 17 (Aportes a la seguridad social). - El Banco de Previsión Social retendrá el aporte personal correspondiente a los subsidios previstos por la presente ley, los que no generarán aportes patronales”.

Para lograr que el ejercicio de estos derechos de conciliación sea efectivo en la práctica, no basta con el mero diseño del régimen legal circunscrito a las licencias o los subsidios correspondientes, sino que debe acompañarse de otras medidas accesorias que faciliten su aceptación real por los propios trabajadores y trabajadoras, así como de los empleadores. En el caso de Uruguay, destacan las siguientes:

- La condición de beneficiaria o beneficiario de los subsidios de maternidad, paternidad y de reducción de la jornada para cuidado de hijo o hija conlleva el **mantenimiento** de la inclusión en el **Seguro Nacional de Salud** (art. 16 Ley 19.161).
- A efectos impositivos, los tres beneficios de la Ley 19.161 **no** constituyen **rentas gravadas** por el Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (art. 9 Decreto 17/014), lo que permite a las personas beneficiadas una mayor disponibilidad de recursos económicos.
- Para las empresas que contraten a otras personas para cubrir la ausencia de las trabajadoras o los trabajadores que están haciendo uso de sus derechos de conciliación, la Ley prevé, en su art. 18 (**Trabajadores suplentes**), que *“las empresas no estarán obligadas a abonar indemnización por despido a quienes, habiendo ingresado en sustitución de un trabajador en goce de los subsidios previstos en la presente ley, cesaren con motivo del reintegro total o parcial de este. Esta circunstancia deberá estar documentada fehacientemente en forma previa”.*
- Como contraprestación al beneficio, las personas titulares del derecho a los diferentes

subsidios tienen prohibido el desarrollo de actividad remunerada alguna durante los períodos de ausencia por tales motivos. *“La infracción de la presente disposición implicará la pérdida del derecho al cobro del subsidio correspondiente, durante el lapso que dure dicha inobservancia”* (art. 15 Ley). A estos efectos, cuando la Inspección General del Trabajo y de la Seguridad Social compruebe algún incumplimiento de estas interdicciones de trabajar, lo comunicará al BPS (art. 7 Decreto 17/014).

La experiencia muestra, según estudios especializados, que el resultado del disfrute del subsidio de paternidad se ha incrementado considerable y progresivamente desde su creación, hasta llegar a unos valores que se acercan al número de altas en los beneficios de maternidad. En cambio, el disfrute del subsidio parental para el cuidado del hijo o hija se inclina, casi exclusivamente, en el lado de las mujeres: en el mes de diciembre de 2015 la proporción era de un padre por cada 100 madres que solicitaban el subsidio. Como se apuntaba, en la práctica concurren muchos factores que condicionan la decisión sobre el disfrute del beneficio. *“Por un lado quienes hacen uso del subsidio para cuidados, no pueden realizar horas extras y teniendo en cuenta que los trabajadores varones son quienes dedican mayor cantidad de horas al trabajo remunerados que sus pares mujeres, el subsidio para cuidados podría no significar una opción para ellos”* (Santos, 2016: 159).

La **negociación colectiva** puede incorporar medidas reequilibradoras del reparto de las responsabilidades familiares entre los padres y las madres que trabajan. Además, a la vista de la falta de unidad normativa uruguaya en esta materia, los acuerdos colectivos se perfilan necesarios no solo para complementar los derechos reconocidos en la legislación, sino también para completar el régimen jurídico legal.

4.2.6. Adopción

La Ley N° 17.292 de 2001 diseña la licencia especial en el caso de la adopción, así como el correspondiente subsidio de 42 días de duración:

“Artículo 33: Todo trabajador dependiente, afiliado al Banco de Previsión Social, que reciba uno o más menores de edad, en las condiciones



previstas por la presente ley, tendrá derecho a una licencia especial de seis semanas continuas de duración (...)

Los y las trabajadoras del sector público o privado que reciban niños en adopción o legitimación adoptiva, podrán hacer uso, además de la licencia establecida en el inciso primero de este artículo y a continuación de la misma, de la reducción a la mitad del horario de trabajo, por un plazo de seis meses”.

“Artículo 34. Quedan comprendidos en lo establecido en el artículo 33 de la presente ley, quienes, en virtud de una disposición legal, pronunciamiento judicial o resolución del Instituto Nacional del Menor reciban menores a efectos de su posterior adopción o legitimación adoptiva. El derecho establecido en el artículo 33 de la presente ley, sólo podrá ejercerse a partir de que se haya hecho efectiva la entrega del menor”.

Los trabajadores y las trabajadoras que hagan uso de esta licencia especial por adopción recibirán un subsidio calculado del mismo modo que el de maternidad. Durante el período de reducción horaria, el subsidio se reducirá en un 50% (art. 36 Ley).

Como es un derecho del que pueden disfrutar ambos progenitores adoptantes, lo lógico sería que fueran ellos los que acuerden quién de los dos va a disfrutar del descanso y subsidio. Sin embargo, parece que la Ley muestra una prevalencia de la mujer trabajadora, como se desprende de su texto:

“Artículo 35. Cuando ambos padres sean beneficiarios de la licencia establecida por la presente ley, la correspondiente al padre será de diez días hábiles”.

Cuando se cumplan los requisitos de acreditación marcados por la Ley, el empleador dispone de un plazo máximo de cinco días corridos para el otorgamiento de la licencia (art. 38).

4.2.7. Licencia adicional por hijo con síndrome de Down

La Ley N° 18.651 de 2010, de protección integral de personas con discapacidad, diseña una licencia adicional especial, pero **sin derecho a sueldo ni subsidio**.

“Artículo 61. **Toda trabajadora o todo trabajador** que tenga o adopte un hijo o hija con el Síndrome de Down, parálisis cerebral u otras discapacidades sensoriales, físicas o intelectuales severas y mientras lo tenga a su cuidado, tendrá derecho a solicitar licencia extraordinaria sin goce de sueldo **por un período de seis meses**, adicional al correspondiente a la licencia por maternidad o paternidad. La comunicación al empleador de dicha circunstancia deberá ser efectuada dentro del plazo de diez días de verificado el nacimiento o la adopción y será acompañada de un certificado médico que acredite la configuración de la causal”.

4.3. El sistema de cuidados

Al igual que Costa Rica, Cuba y España, Uruguay integra el derecho al cuidado en la Ley 19.353, de 2015, dando lugar al Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC). Se centra en diseñar e implementar políticas que desarrollen la autonomía de las personas en situación de dependencia, dando lugar a un modelo de corresponsabilidad entre familias, Estado, comunidad y mercado. Para ello se institucionaliza en la Secretaría Nacional de Cuidados, encargada de la articulación y coordinación interinstitucional del Sistema.

La semejanza del SNIC con la Ley de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en Situación de Dependencia, deriva de la incidencia directa de la Cooperación española en la elaboración de la ley uruguaya. La población beneficiaria del Sistema engloba tres grandes grupos. En primer lugar, las personas discapacitadas que no pueden valerse por sí mismas, para las cuales se ofertan servicios de asistencia personal. En segundo lugar, las personas mayores de 65 años que no tienen autonomía. Con este grupo se plantean dos servicios, la asistencia personal y los centros gerontológicos-sociales con cuidados integrales durante el día, que permiten aliviar las cargas del cuidado a la familia y pretenden retrasar la entrada de este colectivo a residencias permanentes. En tercer lugar, a diferencia de la ley española, para la población menor de 12 años se amplían los lugares para atender sus necesidades de desarrollo, especialmente a menores entre 0 y 3 años. Para cubrir a esta población se garantiza su acceso a casas comunitarias de cuidado y a guarderías y centros pertenecientes al Instituto del Niño y Adolescente (INAU), otorgando ayudas parciales o totales a aquellas familias que no puedan costear el servicio.



Este sistema se articula bajo la necesidad de incluir *“las perspectivas de género y generacional, teniendo en cuenta las distintas necesidades de mujeres, hombres y grupos etarios, promoviendo la superación cultural de la división sexual del trabajo y la distribución de las tareas de cuidados entre todos los actores de la sociedad”* (art. 4.G) Esto supone el reconocimiento del trabajo de cuidados que realizan mayoritariamente las mujeres, regularizando su situación al formar parte de los servicios que el sistema oferta o externalizando el cuidado y posibilitando la inserción de las mujeres cuidadoras en el mercado laboral.

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

5.1. Edad de jubilación

Los requisitos para causar **la jubilación común** son comunes para hombres y mujeres: cumplir de **60 años de edad** y reunir un período **mínimo de 30 años de servicios**, que tienen que ser con cotización efectiva para los períodos cumplidos como trabajador no dependiente o registrados en la historia laboral cuando se fuera trabajador dependiente (art. 18 Ley 16.713).

La exigencia de período de carencia fue flexibilizada en 2008 por la Ley 18.395, ya que con antelación se debían reunir 35 años de servicios.

La tasa de reemplazo es del 45% cuando se compute ese mínimo de 30 años de servicio. A dicho porcentaje se adiciona el 1% por cada año cuando se presten servicios entre 30 y 35 años, y un 0,5% por cada año que exceda de 35 trabajados, con un tope del 2,5%. Es decir, hay un máximo computable de servicios que es de 40 años. Existen otros porcentajes a añadir por año de servicio en función de otros criterios, como cuando el beneficiario difiere el momento de su jubilación (art. 29 Ley 16.713).

Estos porcentajes se aplican sobre el sueldo básico jubilatorio regulado en el art. 27 de la misma Ley, en el que dicho sueldo se puede fijar en función de dos criterios. El primero es el promedio mensual de las asignaciones computables actualizadas de los 10 últimos años de servicio. El segundo, alternativamente si es más favorable para el trabajador, se tomará el promedio de los 20 años de mejores asignaciones computables actualizadas por servicios registrados.

Estas medidas legales de flexibilización son comunes tanto a hombres como a mujeres. Sin embargo, hay una valoración generalizada en cuanto a que han favorecido en mayor grado a las mujeres, pues son las que más dificultades tienen para el acceso al trabajo formal (Santos, 2016: 152; Marco, 2016 y Amarante et al., 2016).

En el nivel de las cuentas individuales de ahorro obligatorias, las AFAP aplican tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, lo que implica, al igual que en otros países, la introducción de un factor de repercusión negativa para las mujeres.

La Ley 18.395 también flexibilizó algunos aspectos de la **jubilación por edad avanzada** regulada en el art. 20 de la Ley 16.713, pues redujo la edad a **65 años** cumplidos (antes era a los 70 años). El requisito de años prestados de servicio, se esté o no en actividad a la fecha de configuración de la causal, varía en función de la edad, disminuyendo el número de años requeridos a medida que se aumenta la edad en que se jubila la persona. El citado art. 20 establece una escala que va desde los 15 años exigidos a los 70 años de edad, hasta disponer de un período de 25 años de servicios si la persona se quiere jubilar a los 65 años.

En este caso, la tasa de reemplazo es del *“50% (cincuenta por ciento) del sueldo básico jubilatorio al configurarse la causal, más el 1% (uno por ciento) del mismo por cada año que exceda de los respectivos mínimos de servicios que exige el artículo 20 de la presente ley, con un máximo del 14% (catorce por ciento)”* (art. 29.C de la Ley).

5.2. Bonificación por hijo

El art. 14 de la Ley 18.395 estableció un **cómputo ficto de servicios** a la mujer por cargas de familia en estos términos: *“A los efectos del cómputo de años de servicio a que refiere la Ley N° 16.713, de 3 de setiembre de 1995, las mujeres tendrán derecho a computar un año adicional de servicios por cada hijo nacido vivo o por cada hijo que hayan adoptado siendo éste menor o discapacitado, con un máximo total de cinco años (...)”*.

Se ha demostrado que, gracias a esta bonificación por hijo nacido, muchas mujeres se han podido jubilar, al tener la posibilidad de acceder al beneficio de la pensión que, de otra forma, no hubieran podido alcanzar (Santos, 2016). Por medio de esta



medida se genera una mayor solidaridad con las mujeres, a la vez que concede mayor reconocimiento a su trabajo doméstico no remunerado y se intenta reequilibrar sus carreras intermitentes, irregulares y con bajos aportes debido a causas ligadas a los cuidados familiares¹⁰⁸.

5.3. Beneficios mínimos garantizados y su indexación

La **Constitución** de 1967 establece, en su art. 67:

“Los ajustes de las asignaciones de jubilación y pensión no podrán ser inferiores a la variación del Índice Medio de Salarios, y se efectuarán en las mismas oportunidades en que se establezcan ajustes o aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de la Administración Central”.

El art. 40 de la Ley 16.713 fija el monto mínimo de la asignación de jubilación común, cuando el beneficiario tenga sesenta años de edad, y establece que se incrementará en un 12% anual por cada año de edad subsiguiente, con un máximo del 120% cuando el beneficiario tenga 70 años.

De acuerdo con el mandato constitucional y la norma legal, el Decreto N° 233/016 (art. 2) establece que, a partir del 1° de julio de 2016, el monto mínimo de las jubilaciones servidas por el Banco de Previsión Social será la suma equivalente a 2,6875 veces la Base de Prestaciones y Contribuciones (BPC).

La fijación de un piso de las prestaciones de jubilación es una garantía que favorece, con carácter general, la autonomía económica de las mujeres, pues el monto de sus pensiones refleja la destacable brecha salarial generada durante su trayectoria activa en el mercado laboral. De esta manera, los importes más bajos de los beneficios de jubilación corresponden principalmente a las mujeres. Su indexación periódica evita el empobrecimiento de recursos financieros de las personas que reciben las pensiones más bajas. Por ello, se ha evidenciado que el 65% de jubilados beneficiarios del incremento del monto mínimo son mujeres (Santos, 2016).

5.4. Las pensiones por muerte: viudedad, vínculo de la pareja y concurrencia

Entre los beneficiarios de los derechos a las pensiones por sobrevivencia listados en el **art. 25 de la Ley 16.713** están las personas viudas, las personas divorciadas y, después de la modificación introducida por la 18.246, de 2007, de regulación de la Unión concubinaria, también están

*“Las **concubinas y los concubinos**, entendiéndose por tales las personas que, hasta el momento de configuración de la causal, hubieran mantenido con el causante una convivencia ininterrumpida de al menos cinco años en unión concubinaria de carácter exclusivo, singular, estable y permanente, cualquiera sea su sexo, identidad, orientación u opción sexual y que no resultare alcanzada por los impedimentos dirimentes establecidos en los numerales 1°, 2°, 4° y 5° del artículo 91 del Código Civil”.*

Con la Ley 18.246 se atienden situaciones que son producto de transformaciones sociales, reconociendo los acuerdos basados en la división sexual del trabajo en situaciones de convivencia de hecho. En el supuesto de las personas divorciadas, para ser beneficiarias deberán justificar que gozaban de pensión alimenticia servida por su ex cónyuge, decretada u homologada judicialmente. *“En estos casos, el monto de la pensión o la cuota parte, si concurririere con otros beneficiarios, no podrá exceder el de la pensión alimenticia”.*

El art. 26 de la Ley 16.713 impone las **condiciones** del derecho y los términos de la prestación, de entre los que destaca que:

- Las personas viudas y concubinas deberán acreditar la dependencia económica del causante o la carencia de ingresos suficientes, y cuáles son los términos por los que se entiende existente la dependencia
- La pensión es vitalicia o se sirve durante cinco años o solo dos, en función de la edad de la persona viuda o concubina, aunque limitaciones no se aplican ante determinadas circunstancias personales o de cargas familiares

¹⁰⁸ Según la Encuesta Continua de Hogares, en promedio las mujeres abandonan el trabajo remunerado por un período de tres años al nacimiento de cada uno de sus hijos (nota BPS de enero de 2017).



Cuando existe la **conurrencia** de más de un beneficiario, el art. 32 de la Ley 16.713 determina que la asignación de pensión será:

“D) Si se trata exclusivamente de las divorciadas o divorciados, o padres del causante, el 50% (cincuenta por ciento) del básico de pensión.

E) Si se trata de la viuda o viudo en concurrencia con la divorciada o divorciado y/o concubina o concubino, o de la divorciada o divorciado en concurrencia con la concubina o concubino, sin núcleo familiar, el 66% (sesenta y seis por ciento) del sueldo básico de pensión. Si alguna o algunas de esas categorías tuviere o tuvieran núcleo familiar, el 9% (nueve por ciento) de diferencia se asignará o distribuirá, en su caso, entre esas partes”.

Aunque formalmente tanto viudos y concubinos como viudas y concubinas pueden acceder al derecho, lo cierto es que la presencia de los condicionantes del art. 26 de la Ley y, sobre todo, los marcados por el Decreto N° 359 de 1995, provoca que las principales beneficiarias de las pensiones sigan siendo las mujeres (Santos, 2016).

6. Convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado uruguayo.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-----------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1989 |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | 2010 |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | 1954 |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1989 |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | 1989 |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | 2012 |
| Convenios No Ratificados | |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |





República Bolivariana de Venezuela

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

- 1.1. Políticas de igualdad
- 1.2. Transversalidad institucional

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

3. Extensión de la cobertura

- 3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia
- 3.2. Trabajo doméstico remunerado: trabajadoras y trabajadores residenciales
- 3.3. Aseguramiento colectivo
- 3.4. Aseguramiento de mujeres que no realizan trabajo remunerado

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

- 4.1. El diseño en la Constitución
- 4.2. El diseño de las medidas en la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras y en la Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad
 - 4.2.1. Los permisos de paternidad cualificados
 - 4.2.2. La protección a la familia y a la maternidad
- 4.3. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

- 5.1. La edad de jubilación
- 5.2. Acceso a pensiones sin completar los períodos de cotización establecidos
- 5.3. Garantía de ingresos mínimos en las pensiones de sobrevivientes
- 5.4. Pensiones para las mujeres sin recursos y en situación de vulnerabilidad

6. Ratificación de convenios de la Organización Internacional del Trabajo

1. Políticas de igualdad entre mujeres y hombres y transversalidad en las instituciones de Seguridad Social

1.1. Políticas de igualdad

El proceso nacional constituyente de 1999 supuso, como en otros países latinoamericanos, la oportunidad de introducir cambios para avanzar en la igualdad y equidad de género, un marco legislativo que se consagra definitivamente con la nueva constitución de 2008. Con anterioridad, se había dictado la **Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer** de 6 de abril de 1999, por la que se creó el instituto Nacional de la Mujer (INAMUJER) como primer paso en torno a la igualdad efectiva entre hombres y mujeres.

Posteriormente, la **Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia** de 2007 constituyó un nuevo avance. Dicha Ley responde a las leyes de lucha contra la violencia de género de tercera generación, con una redacción sensible al género que enmarca de forma amplia las relaciones afectivas y tipifica distintos tipos de violencia, incluyendo la violencia en el ámbito laboral, la violencia obstétrica y mediática, así como el tráfico o la trata de mujeres, entre otras. En cuanto a la inserción laboral y la protección de las mujeres violentadas la ley contempla distintas situaciones y medidas a fin de asegurar el derecho al trabajo y la cobertura o apoyo con ayudas concretas. En su art. 4. 8 destaca que:

“La trabajadora en situación de violencia de género tendrá derecho a la reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo, a ser movilizadas geográficamente o al cambio de su centro de trabajo. Si su estado requiere una suspensión laboral, la misma deberá ser acreditada con la orden de protección del juez o de la jueza, previo informe y solicitud del Ministerio Público, bastando la acreditación de indicios”.

En el artículo 9 de la Ley se afirma el compromiso del Estado para desarrollar políticas públicas dirigidas a las mujeres víctimas de violencia que carezcan de trabajo, pudiendo ser insertadas en los programas, misiones y proyectos de capacitación para el empleo, según lo permitan las condiciones físicas y psicológicas en las cuales se encuentre; así como la condición de discapacidad oficialmente reconocida recibirá una atención especial

que permita su inserción laboral y su capacitación. Además, se contemplan las exenciones tributarias para las empresas, cooperativas y otros entes que promuevan el empleo, la inserción y reinserción en el mercado laboral y productivo de las mujeres víctimas de violencia de género. Asimismo, se legisla que las mujeres en situación de violencia de género tendrán prioridad para las ayudas y asistencias que cree la Administración Pública, Nacional, Estatal o Municipal (art. 10), y también en el acceso a la vivienda, a la tierra, al crédito y a la asistencia técnica en los planes gubernamentales (art. 34).

Las trabajadoras o funcionarias víctimas de violencia tendrán derecho, en los términos previstos en las leyes respectivas, a la reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica, al cambio de centro de trabajo, a la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo y a la excedencia en los términos que se determinen. Las ausencias totales o parciales al trabajo motivadas por la condición física o psicológica derivada de la violencia de género sufridas por las trabajadoras o funcionarias, se considerarán justificadas cuando así lo determinen los centros de atención de salud públicos o privados, en los términos previstos en la legislación respectiva.

En 2014 se incorporan modificaciones a esta ley tipificando el delito de femicidio, el femicidio agravado y la inducción al suicidio como formas extremas de violencia. Además, en ella se vuelcan los objetivos y resultados del **Plan para la Igualdad y Equidad de Género “Mamá Rosa” (2013 - 2019)**, como continuación del I Plan de Igualdad para las Mujeres (2004-2008) y el II Plan de Igualdad conocido con el nombre de Juana Ramírez “La Avanzadora” (2009-2013).

La **Constitución de 2008** también formula un reconocimiento del trabajo del hogar al más alto nivel en su artículo 88. La equidad de género atraviesa todo el texto constitucional y en su Capítulo V, “De los derechos sociales y de las familias”, define la nueva relación que, en lo jurídico, en lo familiar, en lo político, en lo socioeconómico y cultural, caracteriza a la nueva sociedad, en el uso y disfrute de las oportunidades y establece claramente un principio de corresponsabilidad en todos sus niveles.

La Constitución venezolana garantiza para toda la ciudadanía la Seguridad Social que debe responder a los principios de solidaridad, universalidad, integralidad, unicidad, participación y eficiencia.



Igualmente, asocia la salud a la calidad de vida y al desarrollo humano y garantiza el acceso gratuito al sistema sanitario y la participación ciudadana en la formulación y ejecución de las políticas y planes de salud acorde con el principio de corresponsabilidad. En este sentido hay que destacar que las prestaciones recibidas por las mujeres se acercan a la paridad con los hombres, algo insólito en el contexto iberoamericano, aun cuando sólo tienen acceso a las mismas un 44% de la población (CEPAL, 2016: 74).

El principio de corresponsabilidad familiar aparece en la **Ley de Servicios Sociales** de 2004, instando a las personas a participar de los programas de asistencia a la población vulnerable. Para ello se conformó la Red de Voluntariado de Servicios Sociales y se incluye, en el desarrollo de los programas, a la familia de la persona que se beneficia de los mismos.

Respecto a la participación política los avances han sido mayores a partir de la **Resolución N° 050401-179**, de 2005, que establece la postulación de sus candidatas y candidatos a los cuerpos deliberantes nacionales, municipales y parroquiales de forma alternativa y paritaria.

Por otro lado, el acoso laboral y sexual, se encuentra regulado en la **Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras**, de 2012, en cuyas definiciones se trata a hombres y mujeres, tanto como potenciales víctimas, como potenciales agresores (arts. 164 y 165), en una formulación que puede invisibilizar a las principales receptoras de los acosos en la esfera laboral que siguen siendo las mujeres.

A pesar de los avances observados, las disposiciones del Código Penal de 2005¹⁰⁹ mantienen delitos y formulaciones de los mismos que atentan contra el principio de igualdad cualquiera que sea la visión subyacente del mismo. De una parte, se contempla el delito de “violación, seducción, pudor”, con penas de cinco a diez años de presidio (art. 374), que se incrementa si los delitos se cometen con abuso de autoridad de seis a doce años (art. 375). Sin embargo, se mantiene el delito de adulterio (art. 394 y 395). También el artículo 421 CP establece en caso de homicidio de mujer, que

“No incurrirán en las penas comunes de homicidio ni en las de lesiones, el marido que, sorprendiendo en adulterio a su mujer y a su cómplice, mate, hiera o maltrate a uno de ellos o a ambos. En tales casos las penas de homicidio o lesiones se reducirán a una prisión que no exceda de tres años ni baje de seis meses”. El sesgo de género manifiesta toda su intensidad al exonerar a los culpables de delitos de violación y prostitución o corrupción de menores si contraen matrimonio con las víctimas:

“El culpable de alguno de los delitos previstos en los artículos 374, 375, 376, 378, 387, 388 y 389 quedará exento de pena si antes de la condenación contrae matrimonio con la persona ofendida, y el juicio cesará de todo punto en todo lo que se relacione con la penalidad correspondiente a estos hechos punibles. Si el matrimonio se efectúa después de la condenación, cesarán entonces la ejecución de las penas y sus consecuencias penales. Los reos de seducción, violación o rapto serán condenados, por vía de indemnización civil, si no se efectuare el matrimonio, a dotar a la ofendida si fuere soltera o viuda y, en todo caso, honesta”.

En caso de no efectuarse el matrimonio, sólo deben indemnizar a la víctima si ésta es “honestas”, juicio de valor que jerarquiza a las víctimas de delitos sexuales, privando de derechos a muchas mujeres, y culpabilizando a la víctima de la agresión recibida.

1.2. Transversalidad institucional

El Instituto Nacional de la Mujer (INAMUJER) se creó el 25 de octubre de 1999 para la defensa y materialización de los derechos de las mujeres y el incremento de su participación en las misiones, planes y programas sociales del Estado. Entonces también se desarrolló una infraestructura institucional de servicio para la atención, prevención y erradicación de la violencia contra las “damas”, en concordancia con la Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Con la creación del **Ministerio del Poder Popular para la Mujer y la Igualdad de Género** (MinMujer) en el año 2009, el INAMUJER se implantó como órgano del Estado para ejecutar las políticas públi-

¹⁰⁹ Última consulta, 13 de diciembre 2016: <http://www.ministeriopublico.gob.ve/web/guest/codigo-penal>



cas emanadas para la defensa permanente de los derechos humanos de las mujeres, con el mandato de transversalizar y fortalecer los mecanismos institucionales a escala nacional para la defensa de los derechos humanos de éstas.

Dentro del Ministerio se encuentra la **Defensoría Nacional de los Derechos de la Mujer** en cumplimiento de los mandatos de los artículos del 52 al 56 de la Ley de Igualdad de Oportunidades desarrollando las competencias de la Ley orgánica sobre el Derecho de las mujeres de una Vida Libre de Violencia¹¹⁰. Otros programas a destacar son los centrados en la violencia y la salud de las mujeres como el **0800** y la **Patria es una Mujer** que velan por la salud de las mujeres víctimas de violencia y enfermas de cáncer de mama y se implementan a través del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Otros programas a destacar del INAMUJER por su relación con la seguridad social son los **Centros de atención y Formación Integral para las Mujeres** (CAFIM) y la **Misión Madres del Barrio**. Los CAFIM son espacios regionales y locales formados por equipos colegiados y multidisciplinarios para promover la igualdad y equidad de género en las áreas social, económica, política y cultural, con el fin de prevenir y atender psicosocial y jurídicamente la violencia por razones de género e incidir en su erradicación. Entre sus objetivos específicos se encuentra sensibilizar a la población para incorporar el enfoque de género feminista y de Derechos Humanos en los servicios de la localidad en materia de salud, formación, capacitación, actividad productiva y seguridad social¹¹¹.

Por otro lado, la **Misión Madres del Barrio**, el programa del gobierno de lucha contra la pobreza extrema, contribuye al desarrollo del mandato constitucional sobre el derecho a la Seguridad Social de las madres incluidas en las Misiones, protegidas de forma permanente por su edad, discapacidad u otras dificultades a través de distintas prestaciones.

La Misión Madres del Barrio se creó por **Decreto Presidencial N° 4.342**, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 38.404, de 23 de marzo de 2006, y se reformó el 25

de octubre de 2006 para incorporar el nombre oficial de **Misión Madres del Barrio Josefa Joaquina Sánchez**, e incluir al Ministerio del Ambiente en la Comisión Presidencial.

Para finalizar y como un avance más hacia la transversalidad, en el 25 de noviembre de 2014 se creó el **Consejo Presidencial del Gobierno Popular con las Mujeres**¹¹², como espacio para impulsar la coordinación de las políticas públicas a nivel presidencial y enriquecer los planes y proyectos del Estado con los aportes de las organizaciones de mujeres. Su mandato versa sobre la necesidad de transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas siendo parte del mismo la apertura del **Observatorio Nacional de Medios** en lucha contra la violencia mediática, la incorporación de los planes de formación del Ministerio para la Mujer, el impulso a ordenanzas para la creación de Institutos municipales de la mujer, el Comité de Mujeres e igualdad de género en comunas y consejos comunales, escuelas de formación en áreas socio-productivas para las mujeres y la incorporación de defensoras comunitarias a las diferentes organizaciones. Una de las últimas acciones de transversalización ha sido la reciente creación del Banco de desarrollo de la Mujer como apoyo económico y financiero para el desarrollo socio productivo de las mujeres, que se incorpora al sistema de Misiones y Grandes Misiones del gobierno venezolano.

2. Descripción básica del sistema de Seguridad Social

El marco normativo del Sistema de Seguridad Social venezolano se encuentra disperso y fragmentado como consecuencia de los cambios de modelo sufridos a partir de 1997. Hoy por hoy el diseño general se encuentra en la **Ley Orgánica del Sistema de Seguridad Social integral de 2002 (LOSISS)**, que deroga la reforma de 1997. Tiene el carácter de Ley marco del sistema, pero no ha desplegado aún todos sus desarrollos por lo que no se puede hablar de su efectiva vigencia. Mientras tanto, permanece vigente la anterior **Ley del Seguro Social** (posteriormente reformada en 2012) en tanto no se ponga a la misma.

¹¹⁰ El organigrama está disponible en Internet: http://www.inamujer.gob.ve/inamujer/defensoria_nacional.php

¹¹¹ En Internet: <http://www.inamujer.gob.ve/inamujer/cafim.php>

¹¹² Su antecedente fue el Consejo Consultivo del Poder Popular de las Mujeres y la Igualdad de Género (CCPPMIG), un órgano popular, deliberativo, asesor y consultivo que sesionó entre diciembre de 2013 y julio de 2014.



Junto a esta Ley, el marco aplicativo inmediato se completa con diversas disposiciones. Con carácter general, a través de **la Ley** y del **Reglamento General del Seguro Social**, ambos modificados y refundidos en 2012, concretamente la Ley, mediante el **Decreto 8.922 de 30 de abril**. Ley y Reglamento regulan el **Régimen Contributivo** del sistema y son de aplicación a trabajadores y trabajadoras dependientes de manera obligatoria y a independientes de manera facultativa. Permanecen vigentes otros regímenes diferenciados como el de las Fuerzas Armadas (reformado en 2015) o el del personal del Ministerio de Educación.

Además del Reglamento General del Seguro Social (RGSS), se han dictado un conjunto de disposiciones tendentes a avanzar hacia la universalidad y la progresividad que establece el diseño de la Seguridad Social en la Constitución venezolana. La mayoría de las mismas se configuran como programas excepcionales y temporales. Concretamente son:

- **Decreto N° 4.269**, de 6 de febrero de 2006, por el que se establece un programa excepcional y temporal, para garantizar el disfrute de las pensiones por vejez otorgadas por el Instituto Venezolano de Los Seguros Sociales, incluyendo a quienes no alcancen plenamente los periodos de cotización requeridos.
- **Decreto N° 5.370**, de 30 de mayo de 2007, por el que se establece un programa excepcional y temporal, para que el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, identifique y registre en su nómina de asegurados a cincuenta mil (50.000) mujeres mayores de sesenta y cinco (65) años de edad, con el fin de que puedan acceder a pensiones.
- **Decreto N° 7.402** de 30 de abril de 2010, por el que se establece un programa excepcional y temporal para el otorgamiento de la pensión de vejez a veinte mil (20.000) campesinos y campesinas, pescadores y pescadoras que hayan cumplido, si es hombre (60) años de edad y si es mujer (55) años de edad.
- **Decreto N° 7.401**, de 12 de mayo de 2010, donde se establece un programa excepcional y temporal para garantizar el disfrute de las pensiones de vejez otorgadas a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales a asegurados a partir de sesenta (60) años de edad, y a aseguradas a partir de cincuenta y cinco (55) años de edad, y se dictan disposiciones para la aplicación del Decreto 4269.
- **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 6.266** de 24 de mayo de 2010, Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social, donde se modifica el Artículo 34 sobre la cuantía de la pensión de sobrevivientes.
- **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8.694** de 13 de diciembre de 2011, tiene por objeto crear la **Gran Misión en Amor Mayor Venezuela**, con la finalidad de asegurar prestaciones dinerarias a quienes viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al salario mínimo nacional.
- **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial de la Ley del Seguro Social N° 8.922**, de 30 de abril de 2012, por el que se regula el derecho a permanecer en el Régimen del Seguro Social mediante el mantenimiento del pago de las cotizaciones en los casos en que el asegurado o la asegurada dejen de estar obligados a permanecer en él.
- **Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Reglamento General de la Ley del Seguro Social N° 8.922**, de 30 de abril de 2012, por el que se modifica el artículo 7 de la Ley del Seguro Social y se establece el aseguramiento facultativo en el Instituto venezolano de la Seguridad Social para los trabajadores y trabajadoras independientes.

De este panorama normativo aluvional, considerando la excepcionalidad y la temporalidad de algunos de los programas contemplados, puede afirmarse la existencia de un **Régimen Contributivo** regulado básicamente por la Ley del Seguro Social y su Reglamento General que funcionan mediante un sistema público de reparto. Junto a este nivel contributivo del sistema existe un conjunto de programas semicontributivos y asistenciales que responden a la progresividad y gradualidad en la extensión de la cobertura. Éstos, sin embargo, no acaban de constituir auténticos derechos subjetivos de carácter permanente y eficacia general. Todos ellos son gestionados por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS).



Desde la perspectiva de este estudio conviene destacar el texto de los artículos 87 y 88 de la Constitución, en donde se establecen mandatos constitucionalmente novedosos y determinantes para la configuración de los derechos a la Seguridad Social y en particular para las mujeres.

*“Artículo 88. El Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. El Estado reconocerá el trabajo del Artículo 86. Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo, que garantice la salud y asegure protección en contingencias de maternidad, paternidad, enfermedad, invalidez, enfermedades catastróficas, discapacidad, necesidades especiales, riesgos laborales, pérdida de empleo, desempleo, vejez, viudedad, orfandad, vivienda, cargas derivadas de la vida familiar y cualquier otra circunstancia de previsión social. El Estado tiene la obligación de asegurar la efectividad de este derecho, creando un sistema de seguridad social universal, integral, de financiamiento solidario, unitario, eficiente y participativo, de contribuciones directas o indirectas. **La ausencia de capacidad contributiva no será motivo para excluir a las personas de su protección.** Los recursos financieros de la seguridad social no podrán ser destinados a otros fines. Las cotizaciones obligatorias que realicen los trabajadores y las trabajadoras para cubrir los servicios médicos y asistenciales y demás beneficios de la seguridad social podrán ser administrados solo con fines sociales bajo la rectoría del Estado. Los remanentes netos del capital destinado a la salud, la educación y la seguridad social se acumulará a los fines de su distribución y contribución en esos servicios. El sistema de seguridad social será regulado por una ley orgánica especial”.*

*“Artículo 88. El Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. El Estado reconocerá el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. **Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley”.***

3. Extensión de la cobertura

La extensión de la cobertura contributiva a través del Seguro Social se ha ampliado a partir del año 2012 mediante las reformas llevadas a cabo en la Ley del Seguro Social y su Reglamento General.

3.1. Trabajo independiente/por cuenta propia

Por lo que se refiere al trabajo independiente el Reglamento General de la Ley del Seguro Social, en su nuevo texto refundido, establece que los trabajadores y las trabajadoras independientes (“no dependientes”), podrán inscribirse en el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y adquirirán la situación de asegurados y aseguradas con derecho a todas las prestaciones. Su cotización será del 13% del ingreso declarado mensualmente y el retraso en el pago de la misma permite volver a realizar la inscripción una vez cumplida la obligación (art. 7).

3.2. Trabajo doméstico remunerado: trabajadoras y trabajadores residenciales

Mediante el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 8.197, de 5 de mayo de 2011 Venezuela incorporó a su ordenamiento jurídico la **Ley Especial para la Dignificación de las trabajadoras y trabajadores residenciales**. Por lo que se refiere a la extensión de la cobertura de Seguridad Social, el artículo 16 de la misma establece:

*“Artículo 16. Las trabajadoras residenciales gozan y serán protegidas en sus derechos como mujeres, tales como la protección laboral de la maternidad, la lactancia materna, descanso pre y post natal, fuero maternal y demás derechos como mujer trabajadora y en materia de género. En tal sentido, **esta situación debe ser abordada de manera priorizada por el ministerio con competencia en materia de mujer e igualdad de género, para su debida inclusión en el sistema de pensiones, seguridad social y demás políticas de atención especial a las mujeres”.***

Con la información de la que se ha podido disponer no se ha constatado que este mandato se haya incorporado a los Seguros Sociales venezolanos ni, en su caso, los términos en que lo haya hecho, por lo tanto, se desconoce el alcance de las prestaciones otorgadas y los mecanismos establecidos para acceder a las mismas. Por otra parte, los estudios más recientes sobre esta materia ponen también de manifiesto esta ausencia de información (OIT, 2016).

De lo que sí hay constancia es del mandato acerca del carácter obligatorio de la cobertura de



Seguridad Social, aunque no del alcance ni de la efectividad de la misma. Así se desprende del artículo 207 de la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras que establece que este colectivo se regirá por el contenido de esta Ley a todos sus efectos, sin perjuicio del desarrollo de una Ley especial posterior (art. 208 LOTT). En el mismo sentido, el art. 17 LOTT establece que *“Toda persona tiene derecho a la seguridad social como servicio público de carácter no lucrativo. Los trabajadores y trabajadoras sean o no dependientes de patrono o patrona, disfrutarán ese derecho y cumplirán con los deberes de la Seguridad Social conforme a esta Ley. El trabajo del hogar es una actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar. Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social, de conformidad con la ley”*.

Por último, Venezuela no ha ratificado el convenio 189 OIT, sobre trabajadores y trabajadoras domésticas.

3.3. Aseguramiento colectivo

La figura del aseguramiento colectivo también está presente en Venezuela desde 2012, mediante el nuevo texto de la Ley del Seguro Social llevada a cabo por el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Reforma Parcial del Reglamento General de la Ley del Seguro Social N° 8.922, a través de su artículo 8:

“Artículo 8º: Se modifica el artículo 8º de la Ley del Seguro Social en los términos siguientes:

Las asociaciones cooperativas, entidades gremiales y otras organizaciones sociales de trabajadores y trabajadoras no dependientes, podrán asegurar a todos y todas sus afiliados y afiliadas en las condiciones que se señalan en este artículo, asumiendo ante el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales las obligaciones que hubieren correspondido a patronos o patronas, al solo efecto de la aplicación del régimen del Seguro Social.

La Cotización que corresponda a cada trabajador o trabajadora no dependiente se calculará en base a la remuneración o ingreso mensual declarado al momento de la inscripción, la cual podrá ser verificada por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales.

Las asociaciones cooperativas, unidades gremiales y otras organizaciones sociales de trabajadores y trabajadoras no dependientes, aportarán el nueve por ciento (9%) y los trabajadores y trabajadoras asociados a éstas, aportarán el cuatro por ciento (4%) para completar la cotización mensual del trece por ciento (13%) que les corresponde.

Los miembros de las asociaciones cooperativas, entidades gremiales y otras organizaciones sociales de trabajadores y trabajadoras no dependientes, deberán pagar sus cotizaciones mensualmente; y si se atrasaren en el pago por más de un mes, podrán continuar facultativamente en el Seguro Social, una vez que cumplan su obligación”.

3.4. Aseguramiento de mujeres que no realizan trabajo remunerado

Este aseguramiento es posible a partir de 2012 conforme a la Ley y al Reglamento General de los Seguros Sociales bajo la fórmula general del aseguramiento independiente. Sin embargo, en 2007 se produjo un avance de extensión de la cobertura, focalizado a las mujeres sin recursos y en situaciones vulnerables.

El 30 de mayo de 2007 se dictó el Decreto N° 5.370, en cumplimiento parcial del mandato constitucional establecido en el artículo 88:

*“Artículo 88. El Estado garantizará la igualdad y equidad de hombres y mujeres en el ejercicio del derecho al trabajo. El Estado reconocerá el trabajo del hogar como actividad económica que crea valor agregado y produce riqueza y bienestar social. **Las amas de casa tienen derecho a la seguridad social de conformidad con la ley”**.*

Mediante esta norma, a través de un **programa excepcional y temporal**, se mandata al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, para que identifique y registre en su nómina de asegurados a **(50.000) cincuenta mil mujeres mayores de sesenta y cinco años de edad**, de nacionalidad venezolana que vivan en el territorio nacional o extranjeras con residencia ininterrumpida en el país por un lapso no menor de diez años **con el fin de otorgarles una pensión**. Tiene que tratarse además de mujeres que se encuentren en cualquiera de las siguientes circunstancias:



1. Mujeres dedicadas a los oficios del hogar,
2. Desprovistas de atención o protección familiar,
3. Carentes de vivienda Propia,
4. Que presenten impedimento físico que limite su actividad cotidiana,
5. Que tengan dependencia económica de otra persona o,
6. Que sean el sostén del hogar que tengan personas a su cargo (art. 2)

Conforme al art. 3 de la norma, serán beneficiarias de una pensión de vejez periódica, cuya cantidad será igual al salario mínimo nacional vigente. Dicha pensión se abonará con fondos del Estado que financiará las cotizaciones necesarias para causar derecho a las mismas (750 cotizaciones) (art. 4).

Es requisito para acceder a estas pensiones que las mujeres carezcan de ingresos, remuneración, renta o pensión, o cualquier otra asignación económica (art. 5). En definitiva, se trata de pensiones dirigidas a mujeres en situación de pobreza.

Por último, el artículo 8, mandata al Ministerio del Poder Popular para el Trabajo para que a través del IVSS, elabore y presente otro programa al ejecutivo que permita la cobertura de las amas de casa y de las personas que trabajan en el sector informal de la economía, mandato que no se ha implementado.

4. Trabajo y cuidados: corresponsabilidad en los cuidados y conciliación

4.1. El diseño en la Constitución

La Constitución venezolana, se refiere a los derechos sociales y de las familias en el Capítulo V de su Título III en un muy extenso texto que reproducimos parcialmente:

“La corresponsabilidad entre sociedad y Estado, el sentido de progresividad de los derechos, la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos constituyen una herra-

*mienta doctrinaria que define una nueva relación de derechos y obligaciones entre sujetos que participan solidariamente en la construcción de una sociedad democrática, participativa, autogestionaria y protagónica. **La equidad de género que transversalizan todo el texto constitucional define la nueva relación que, en lo jurídico, en lo familiar, en lo político, en lo socioeconómico y cultural, caracteriza a la nueva sociedad, en el uso y disfrute de las oportunidades.** Queda evidenciado a lo largo de todo el texto constitucional el uso del género femenino, expresamente indicado de acuerdo con las recomendaciones de la Organización para la Educación y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO) y de diversas organizaciones no gubernamentales, todo lo cual se inscribe dentro del principio de igualdad y no discriminación reconocido por el texto constitucional, con el objeto de evitar dudas o equivocadas interpretaciones de la Constitución.*

La participación directa de la gente en la toma de decisiones para la solución de sus problemas y los de su comunidad, crea una nueva relación ciudadana que, en el ámbito de los derechos sociales, desarrolla la triada solidaria entre sociedad, familia y Estado, lo que coloca al legislador y a los órganos que integran el sistema de justicia, en un nuevo espacio de interpretación de la democracia social y del Estado de Derecho y de Justicia.

*La pluralidad de las familias, el rescate de la tradición oral de los ancianos y de las ancianas, como patrimonio familiar para una educación cotidiana; la garantía de la autonomía funcional de los seres humanos con discapacidad o necesidades especiales; la ciudadanía progresiva de los niños y de las niñas definidos como prioridad absoluta del Estado; los adolescentes y jóvenes entendidos como sujetos estratégicos para el desarrollo sustentable; **el significado del trabajo productivo del ama de casa;** el consumo protegido y la seguridad alimentaria; la vivienda como hábitat que humaniza las relaciones familiares y comunitarias; la información como mecanismo que coadyuva a la formación de la cultura ciudadana, son nuevos elementos elevados a rango constitucional que requieren una interpretación acorde con su finalidad, no sujeta a formalismos jurídicos alejados de la realidad social.*

Se garantiza para todos la seguridad social, la cual debe responder a los conceptos de solidaridad,



universalidad, integralidad, unicidad, participación y eficiencia. *La salud, asociada indisolublemente a la calidad de vida y al desarrollo humano, constituye un derecho social fundamental que el Estado garantiza a partir de un sistema sanitario de servicios gratuitos, de nido como único, universal, descentralizado y participativo. Asimismo, consecuente con el principio de corresponsabilidad, la Constitución promueve la participación ciudadana en la formulación y ejecución de las políticas y planes de salud, a fin de lograr un ambiente sano y saludable...*

La corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad y la equidad de género en la familia y en la pareja quedan definidas clara, inequívoca y extensamente. No obstante, hay que señalar el debate que abre una formulación constitucional de esta naturaleza en torno al reconocimiento del trabajo de cuidados. A diferencia de la formulación que hace la Constitución del Ecuador, la venezolana identifica ese trabajo con “el ama de casa”. Es una formulación cuestionable en la medida en que viene a reforzar el reparto desigual de los roles de género con una visión simbólica de las mujeres como amas de casa. Hubiera sido preferible una formulación neutra del reconocimiento del trabajo reproductivo con independencia de quien lo desempeñe, mujeres u hombres. El reconocimiento en la norma suprema en estos términos cristaliza el binomio tradicional mujeres-amas de casa en lugar de enfocar el valor de un trabajo invisible que debería ser compartido.

4.2. El diseño de las medidas en la Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y las Trabajadoras y en la Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad

4.2.1. Los permisos de paternidad cualificados

En correspondencia con tales mandatos, el 20 de septiembre de 2013 se aprueba la **Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad**. Dicha ley, a través de su artículo 9, da a entrada a los padres a un conjunto de permisos o licencias remuneradas significativos y adaptados en su duración de manera cualificada a las distintas situaciones de cuidados que puede presentar la llegada de los hijos y de las hijas a los hogares. Se trata de medidas de conciliación diseñadas exclusivamente para que los padres puedan hacer frente a sus obligaciones de cuidado.

Junto a Ecuador, Venezuela es el único de los países estudiados que aborda los permisos de paternidad cualificándolos y adaptando sus duraciones como sucede con los permisos de maternidad. Los distintos tipos de permisos de paternidad que se establecen en el artículo 9 de la Ley son los siguientes:

1. **General:** *“El padre disfrutará de un permiso o licencia de paternidad remunerada de **catorce días continuos**, contados a partir del nacimiento de su hijo o hija, a los fines de asumir, en condiciones de igualdad con la madre el acontecimiento y las obligaciones y responsabilidades derivadas en relación a su cuidado y asistencia. A tal efecto, el trabajador deberá presentar ante el patrono o patrona el certificado médico de nacimiento del niño o niña, expedido por un centro de salud público o privado, en la cual conste su carácter de progenitor”.*

2. *“En caso de **enfermedad grave del hijo o hija, así como de las complicaciones graves de salud, que coloque en riesgo la vida de la madre**, este permiso o licencia de paternidad remunerada **se extenderá por un periodo igual a catorce días continuos**”.*

3.- *“En caso de **parto múltiple** el permiso o licencia de paternidad remunerada prevista en el presente artículo será de **veintiún días continuos**”.*

4. *“**Cuando fallezca la madre**, el padre del niño o niña tendrá derecho a la licencia o permiso postnatal que hubiere correspondido a ésta. Todos los supuestos especiales deberán ser debidamente acreditados por los órganos competentes”.*

5. *“El trabajador a quien se le conceda la **adopción de un niño o niña con menos de tres años** de edad también disfrutará de este permiso o licencia de paternidad, contados a partir de que la misma sea acordada por sentencia definitivamente firme por el Tribunal de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes”.*

6. *“Cuando un trabajador solicite inmediatamente después del permiso o licencia de paternidad las **vacaciones** a que tuviera derecho, el patrono o patrona está en la obligación de concedérselas”.*

La misma norma establece que los permisos o licencias de paternidad no son renunciables y se computan a los efectos de determinar la antigüedad del trabajador en la empresa. Por otra parte, la LO-



TTT, establece también la garantía de inamovilidad frente al despido de los padres durante el embarazo de su pareja hasta dos años después del parto y en los supuestos de adopción y colocación familiar de niños o niñas menores de tres años (art.339 LOTTT).

Sin embargo, la cuestión más controvertida se refiere a la remuneración de los permisos. Mientras que el art 9 de la **Ley para la Protección de las Familias, la Maternidad y la Paternidad** establece que **“La licencia de paternidad será sufragada por el sistema de seguridad social”**, la LOTTT, publicada en 2012, nada dice al respecto, mientras que sí se pronuncia en la remuneración a cargo del IVSS sobre las prestaciones por maternidad. Por su parte, el IVSS no ha hecho pública una regulación sobre prestaciones económicas en caso de paternidad, resultando que entre las prestaciones publicitadas que otorga solo se encuentra la de maternidad¹¹³.

Esta situación de indefinición jurídica cuestiona seriamente el ejercicio efectivo de los derechos creados por las leyes. Son posibles y se manejan distintas interpretaciones, unas sostienen que la remuneración debe de correr a cargo de las empresas y otras que debe hacerse cargo el INVSS. En cualquier caso, tres años después de la entrada en vigor de estos novedosos y considerables permisos de paternidad, el ejercicio efectivo de los mismos no está suficientemente garantizado.

4.2.2. La protección a la familia y a la maternidad

Por su parte, la Ley Orgánica del Trabajo, Trabajadores y Trabajadoras, en su Título VI articula todo un conjunto de licencias, permisos, descansos y prestaciones bajo el enunciado PROTECCIÓN DE LA FAMILIA EN EL PROCESO SOCIAL DE TRABAJO. Hay que destacar la transversalidad del lenguaje de género que late en todos sus textos, así como el enfoque de corresponsabilidad estatal, de la sociedad y de la pareja que anima sus medidas que a continuación se reproducen literalmente:

“Protección de la familia

Artículo 330. Los procesos de educación y trabajo se orientarán a la creación de las condiciones materiales, sociales y culturales requeridas para el desarrollo integral de la familia y su comunidad.

Protección a la maternidad

Artículo 331. En el proceso social de trabajo y desde cada entidad de trabajo, se protegerá la maternidad y se apoyará a los padres y las madres en el cumplimiento de criar, formar, educar, mantener y asistir a sus hijos e hijas.

Prohibición de exigir examen médico

Artículo 332. En ningún caso, el patrono o la patrona exigirá a la mujer aspirante a un trabajo que se someta a exámenes médicos o de laboratorio destinados a diagnosticar embarazo, ni algún otro de similar naturaleza, tampoco podrá pedirle la presentación de certificados médicos con tales informaciones.

Actividades prohibidas por razones de embarazo

Artículo 333. La trabajadora en estado de gravidez estará exenta de realizar cualquier tipo de tarea o actividad que pueda poner en peligro su vida y la de su hijo o hija en proceso de gestación.

Necesidad de traslado para proteger el embarazo

Artículo 334. La trabajadora embarazada deberá ser trasladada de su lugar de trabajo a otro sitio cuando se presuma que las condiciones de trabajo puedan afectar el desarrollo normal del embarazo, sin que pueda rebajarse su salario o desmejorarse sus condiciones por ese motivo.

Protección especial

Artículo 335. La trabajadora en estado de gravidez, gozará de protección especial de inamovilidad desde el inicio del embarazo y hasta dos años después del parto, conforme a lo previsto en la ley. La protección especial de inamovilidad también se aplicará a la trabajadora durante los dos años siguientes a la colocación familiar de niñas o niños menores de tres años.

Descanso pre y post natal

Artículo 336. La trabajadora en estado de gravidez tendrá derecho a un **descanso durante seis semanas antes del parto y veinte semanas después**, o por un tiempo mayor a causa de una en-

¹¹³ <http://www.ivss.gov.ve/contenido/Seguro-Social-Obligatorio> . Última consulta, 13 de diciembre de 2016.



fermedad, que según dictamen médico le impida trabajar.

En estos casos, conservará su derecho al trabajo y al pago de su salario, de acuerdo con lo establecido en la normativa que rige la Seguridad Social.

Prolongación del descanso prenatal

Artículo 337. Cuando el parto sobrevenga después de la fecha prevista, el descanso prenatal se prolongará hasta la fecha del parto y la duración del descanso postnatal no podrá ser reducida.

Acumulación de los descansos pre y post natal

Artículo 338. Cuando la trabajadora no haga uso de todo el descanso prenatal, por autorización médica o porque el parto sobrevenga antes de la fecha prevista, o por cualquier otra circunstancia, el tiempo no utilizado se acumulará al periodo de descanso postnatal.

Los descansos de maternidad son irrenunciables.

Licencia por paternidad

Artículo 339. Todos los trabajadores tendrán derecho a un permiso o licencia remunerada por paternidad, de catorce días continuos contados a partir del nacimiento de su hijo o hija o a partir de la fecha en que le sea dado o dada en colocación familiar por parte de la autoridad con competencia en materia de niños, niñas y adolescentes.

Adicionalmente, gozará de protección especial de inamovilidad laboral durante el embarazo de su pareja hasta dos años después del parto. También gozará de esta protección el padre durante los dos años siguientes a la colocación familiar de niños o niñas menores de tres años.

Descanso por adopción

Artículo 340. La trabajadora a quien se le conceda la adopción de un niño o niña menor de tres años, tendrá derecho a un descanso de maternidad remunerado, durante un periodo de veintiséis semanas contadas a partir de la fecha en que le sea dado o dada en colocación familiar.

Vacaciones

Artículo 341. Cuando el trabajador o la trabajadora solicite inmediatamente después de la licencia de paternidad o del descanso postnatal, según sea el caso, las vacaciones a que tuviere derecho, el patrono o la patrona, estará obligado u obligada a concedérselas.

Cómputo en la antigüedad

Artículo 342. Los periodos pre y postnatal, de licencia paterna y el permiso por adopción deberán computarse a los efectos de determinar la antigüedad de los trabajadores y las trabajadoras en la entidad de trabajo.

Centro de Educación Inicial con sala de lactancia

Artículo 343. El patrono o la patrona, que ocupe a más de veinte trabajadores y trabajadoras, deberá mantener un centro de educación inicial que cuente con una sala de lactancia, donde se garantice la atención y formación adecuada a los hijos e hijas de los trabajadores y las trabajadoras desde los tres meses hasta la edad de seis años.

Dicho centro de educación inicial contará con el personal idóneo y especializado y será supervisado por los ministerios del Poder Popular con competencia en materia de trabajo y seguridad social, y en educación.

En la reglamentación de esta Ley o por Resoluciones especiales, se determinarán las condiciones mínimas para su funcionamiento.

Modalidades de cumplimiento del Centro de Educación Inicial

Artículo 344. Los patronos y las patronas que se encuentren comprendidos y comprendidas en la obligación a que se contrae el artículo anterior, podrán acordar con el ministerio del Poder Popular con competencia en materia de trabajo y seguridad social:

- a) La instalación y mantenimiento, a cargo de uno o varios patronos o patronas, de un centro de educación inicial con sala de lactancia; o
- b) El pago de la matrícula y mensualidades en un centro de educación inicial.



En ambos casos el centro de educación inicial de que se trate deberá estar debidamente certificado por el ministerio del poder popular con competencia en materia en educación.

El pago de este servicio no se considerará parte del salario.

Descansos por lactancia

Artículo 345. Durante el periodo de lactancia, la mujer tendrá derecho a dos descansos diarios de media hora cada uno, para amamantar a su hijo o hija en el Centro de Educación Inicial o sala de lactancia respectiva.

Si no hubiere Centro de Educación Inicial con sala de lactancia, los descansos previstos en este artículo serán de una hora y media cada uno.

No discriminación por razones de embarazo

Artículo 346. No se podrá establecer diferencia entre el salario de la trabajadora en estado de gravidez o durante el periodo de lactancia y el de las o los demás que ejecuten un trabajo igual en la misma entidad de trabajo.

Protección especial en caso de discapacidad o enfermedad

Artículo 347. La trabajadora o el trabajador que tenga uno o más hijos o hijas con alguna discapacidad o enfermedad que le impida o dificulte valerse por sí misma o por sí mismo, estará protegida o protegido de inamovilidad laboral en forma permanente, conforme a la ley.

Asistencia familiar

Artículo 348. El Estado en corresponsabilidad con la sociedad mediante las organizaciones del Poder Popular, desarrollara programas de atención especializada en el marco de la Seguridad Social, para brindar apoyo a los trabajadores y trabajadoras en el cuidado y protección de niños, niñas, adolescentes, personas adultas mayores y otros miembros de la familia, cuando requieran algún tipo de atención especial, o cuando no puedan valerse por sí mismos.”

4.3. Las prestaciones por maternidad en la Seguridad Social

Estos diseños normativos tan avanzados y novedosos, sin embargo, no se transversalizan al sistema de la Seguridad Social. El marco normativo del IVSS establecido en la reformada Ley del Seguro Social solo cubre prestaciones económicas a las mujeres en forma de indemnizaciones, aunque no sólo las derivadas de la maternidad biológica, sino también la adoptiva:

“Las aseguradas tienen derecho a la prestación médica que se requiera con ocasión de su maternidad y a una indemnización diaria, durante los permisos de maternidad y por adopción establecidos legalmente, la cual no podrá ser inferior al salario normal devengado por la beneficiaria en el mes inmediatamente anterior a la iniciación de los permisos o a la fecha en que éstos debieron otorgarse de conformidad con esta Ley.

Parágrafo Único: El Ejecutivo Nacional establecerá mediante Resolución Especial:

a) El cumplimiento de la prestación médica integral prevista en este artículo mediante una indemnización sustitutiva y por la cantidad y en las condiciones que determine, cuando el parto sobrevenga en localidades no cubiertas por el Seguro Social y en donde el Estado no provea asistencia médica gratuita; y

b) El procedimiento y requisitos para el cobro de la indemnización en los casos de permisos de maternidad y por adopción, cuando la beneficiaria no resida en una localidad cubierta por el Seguro Social” (art. 11 LSS).

5. Medidas con impacto de género en las pensiones

En sintonía con las medidas que se adoptan a lo largo de la vida laboral de mujeres y hombres, en las que se han podido observar avances importantes en cuanto a la conciliación de las mismas en términos de corresponsabilidad, en la edad de retiro el marco del Régimen Contributivo presenta también avances que aunque diseñados para toda la población que se encuentra en su ámbito de aplicación benefician a las mujeres y sirven para compensar su posición de desventaja en el mercado de trabajo y los tiempos destinados al cuidado.



Estas medidas hay que observarlas en el contexto venezolano de una Seguridad Social en transición y de producción normativa aluvional. Se trata de medidas que tienen que ver con el reconocimiento del derecho a pensiones cuando no se ha alcanzado el total de las cotizaciones exigidas y de medidas que garantizan un ingreso determinado por la norma para las pensiones de sobrevivientes y a mujeres sin recursos en situación de vulnerabilidad.

5.1. La edad de jubilación

En cuanto a la edad de jubilación el Régimen Contributivo mantiene edades diferenciadas para mujeres y hombres como requisito para el acceso a las pensiones: 60 años para los hombres y 55 para las mujeres, en ambos casos se exige una cotización de 750 semanas.

5.2. Acceso a pensiones sin completar los períodos de cotización establecidos

A través de las tres disposiciones que a continuación se enumeran, configuradas como programas excepcionales y temporales, se establecieron medidas para facilitar el acceso a las pensiones contributivas para quienes, cumpliendo los requisitos de edad, no hubiesen alcanzado las 750 semanas exigidas como requisito de acceso a las mismas. Las medidas se aplicaron en algunos casos con períodos de vigencia muy reducidos (Decretos 4269 y 7401) o a poblaciones numéricamente cuantificadas por la norma (Decreto 7402). Afectaron tanto a personas vinculadas al Régimen contributivo urbano, como a personas que realizan trabajo en el campo y en la pesca.

En las tres disposiciones el mecanismo de acceso se repite y contempla dos situaciones diferentes:

1. Quienes no han alcanzado las 750 cotizaciones, pero al menos cuentan con 700. En este caso el Estado asume las cotizaciones faltantes, sobre la base del salario mínimo nacional y se adquiere la condición de beneficiario o beneficiaria a la pensión resultante.

2. Quienes acreditan menos de 700 cotizaciones. En estos casos, resultan beneficiarios y beneficiarias cuando manifiestan su voluntad de com-

pletarlas, asumen el compromiso formal de hacerlo ante IVSS que dictará después disposiciones para determinar la cantidad que habrá que restar mensualmente a las pensiones para completar gradualmente las cotizaciones faltantes. También en este caso, los cálculos para determinar la cuantía de las pensiones toman como base los salarios mínimos legales.

- **Decreto N° 4.269**, de 6 de febrero de 2006, por el que se establece un programa excepcional y temporal, para garantizar el disfrute de las pensiones por vejez otorgadas por el Instituto Venezolano de Los Seguros Sociales, incluyendo a quienes no alcancen plenamente los períodos de cotización requeridos.
- **Decreto N° 7.402** de 30 de abril de 2010, por el que se establece un programa excepcional y temporal para el otorgamiento de la pensión de vejez a veinte mil (20.000) campesinos y campesinas, pescadores y pescadoras que hayan cumplido, si es hombre (60) años de edad y si es mujer (55) años de edad.
- **Decreto N° 7.401**, de 12 de mayo de 2010, donde se establece un programa excepcional y temporal para garantizar el disfrute de las pensiones de vejez otorgadas a través del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales a asegurados a partir de sesenta (60) años de edad, y a aseguradas a partir de cincuenta y cinco (55) años de edad, y se dictan disposiciones para la aplicación del Decreto 4269.

5.3. Garantía de ingresos mínimos en las pensiones de sobrevivientes

Mediante el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley N° 5.976 de 24 de mayo de 2010, se reforma parcialmente la Ley del Seguro Social, modificando el artículo 34 de la misma con el fin que las pensiones de sobrevivientes alcancen una garantía mínima de suficiencia: *“Artículo 34: El monto total de la pensión de sobreviviente, no podrá ser inferior al salario mínimo nacional. En caso de tratarse de un o una sobreviviente, éste o ésta recibirá el monto total de la pensión, cuando se trate de dos o más sobrevivientes, la pensión se distribuirá en partes iguales hasta completar el cien por ciento (100%) de dicho monto”.*



5.4. Pensiones para las mujeres sin recursos y en situación de vulnerabilidad

Se establecieron mediante el Decreto 5370 de mayo de 2007 para las mujeres mayores de 65 años. Han sido tratadas en el apartado 3.4 de este estudio al que se remiten.

5.5. Pensiones de sobrevivencia vínculo de la pareja y concurrencia de beneficiarios y beneficiarias

Para el acceso a las pensiones de sobrevivencia en Venezuela el vínculo matrimonial sigue teniendo preferencia sobre las uniones de hecho y el trato no es igual para las mujeres y para los hombres, éstos acceden a las pensiones sólo cuando son mayores de sesenta años o “inválidos” y siempre que dependan de la mujer causante de la pensión a quien le tiene que unir un vínculo matrimonial; además la pensión se limita en el tiempo a dos anualidades para los hombres. Todo ello conforme al artículo 33 de la Ley del Seguro Social:

“...b) La viuda de cualquier edad con hijas o hijos del causante, menores de catorce (14) años o de dieciocho (18) si cursan estudios regulares. Si no hubiere viuda, la concubina que tenga hijas o hijos del causante igualmente menores de catorce (14) años o de dieciocho (18) si cursan estudios regulares, y haya vivido a sus ex-

pensas por lo menos los últimos dos (2) años inmediatamente anteriores a su muerte;

c) La viuda sin hijas o hijos del causante que sea mayor de cuarenta y cinco (45) años. Si no hubiere viuda, la concubina del causante para el momento de su muerte, con más de dos (2) años de vida en común tendrá derecho a pensión siempre que sea mayor de cuarenta y cinco (45) años; y

d) El esposo de sesenta (60) años o inválido de cualquier edad siempre que dependa del otro cónyuge. A la viuda o concubina menor de cuarenta y cinco (45) años sin derecho a pensión, se le otorgará una suma igual a dos (2) anualidades de la pensión que le hubiere correspondido”.

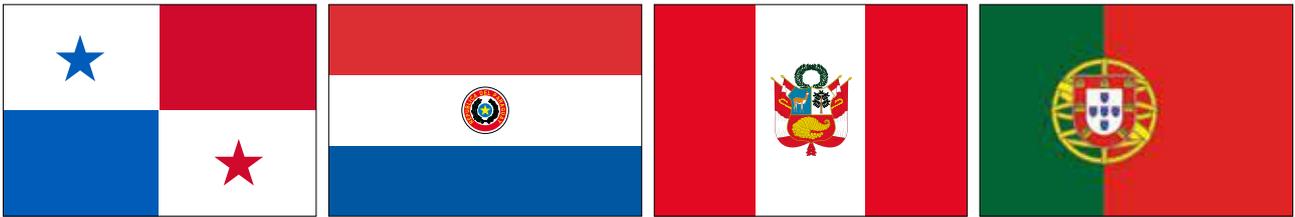
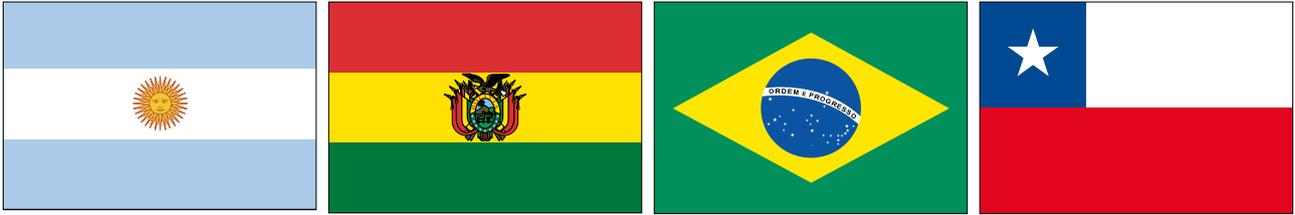
No se ha observado ninguna disposición que contemple formas de solución a la concurrencia de beneficiarios y beneficiarias consecuencia de periodos de convivencia sucesivos con la persona causante de derecho.

6. Ratificación convenios de la Organización Internacional del Trabajo

Algunos de los convenios más relevantes para el tema de seguridad y protección social aún no han sido ratificados por el Estado venezolano.

| Ratificaciones de Convenios de la OIT | Fecha de ratificación |
|--|-------------------------|
| Convenio 100 sobre igualdad de remuneración, 1951 | 1951 |
| Convenio 102 sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 | 1982 |
| Convenio 103 sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 | 1982 (no está en vigor) |
| Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 | 1971 |
| Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 | 1984 |
| Recomendación 202 sobre los pisos de protección social, 2012 | Sí |
| Convenios No Ratificados | |
| Convenio 183 sobre la protección de la maternidad, 2000 | |
| Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 | |





Bibliografía

- ALCAÑIZ, M. (2015): Género con clase: la conciliación desigual de la vida laboral y familiar. *Revista Española de Sociología*, nº 23, pp. 29-55. ISSN: 1578-2824.
- ALONSO, G. V. y DI COSTA, V. (2013): Más allá del principio contributivo: cambios y continuidades en la Política Social argentina, 2003-2011. Documentos de Trabajo de la Escuela de Política y Gobierno. San Martín: UNSAM EDITA de Universidad Nacional de Gral. San Martín.
- ALVARENGA, L. (2002): A cinco años de la reforma de pensiones en El Salvador y su impacto en la equidad de género. CEPAL, Santiago de Chile.
- ALVES LIMA NETA, A. (2015): Alíquota reduzida para segurado facultativo sem renda própria: um exemplo de política de incluso previdenciária. Informe de Previdência Social, vol. 27, núm. 4. Brasília, Brasil.
- ALVES LIMA NETA, A. (2016): Trabalho, família e desigualdade de gênero. Informe de Previdência Social, vol. 28, núm. 2. Brasília, Brasil.
- ALVES LIMA NETA, A. (2016b): O Direito a Licença-Maternidade e Lixeira-Paternidade o Brasil. Informe de Previdência Social, vol. 28, núm. 3. Brasília, Brasil.
- 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, CEPAL. Santiago, Chile.
- Amnistía Internacional (2015): Informe para el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas. Amnesty International Publications, London, Reino Unido.
- Amnistía Internacional (Ed.) (2016): Informe 2015/16 Amnistía Internacional. La situación de los Derechos Humanos en el mundo. Amnistía Internacional Ltd. London, Reino Unido.
- ANTUNEZ, CRISTINA (2008) Políticas y programas de género en el ámbito laboral: creación de la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo, en *Revista de Trabajo*, año 4, Núm. 6, agosto - diciembre 2008, págs. 217-222.
- ATENCIO LÓPEZ, E (2012): El empleado doméstico en Panamá. Ministerio de Economía y Finanzas. República de Panamá.
- BALLESTER PASTOR, M. A. (2012): De cómo la Reforma operada por el RD Ley 3/2012 ha degradado el derecho fundamental a la conciliación de responsabilidades. *Revista de Derecho Social*, Dialnet, nº 57. España.
- BALLESTER PASTOR, M. A. (2016): El comprometido complemento de pensiones por maternidad en España y su improbable acomodo a la normativa y jurisprudencia antidiscriminatoria de la Unión Europea. *Lex Social*, Revista jurídica de los Derechos Sociales, Vol. 6, núm. 1. España.
- BARBA SOLANO, C. E. y VALENCIA LOMELÍ, E. (Coords.) (2016): La reforma social en América Latina en la Encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la seguridad social. CLACSO
- BASTIDAS ALIAGA, M. y BALBÍN TORRES, E. (2011): Las mujeres y el trabajo decente en el Perú. ADC, Asociación de Desarrollo Comunal. Lima, Perú.
- BASTIDAS, M (2014): Organización de las trabajadoras del hogar en las Américas. Buenas prácticas y desafíos en función del Convenio N° 189 de la OIT. Turín: OIT.
- BATTHYÁNY DIGHIERO, K. (2015): Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales. Serie Asuntos de Género, N° 124, CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- BATTHYÁNY, K. (Ed.) (2015): Los tiempos del bienestar social. Género, trabajo no remunerado y cuidados en Uruguay. Instituto Nacional de las Mujeres. Montevideo, Uruguay.
- BATTHYÁNY, K.; ESPINO, M.; FERNÁNDEZ SOTO, N.; PEDDETTI, G.; SOL SCAVINO, M. S.; VILLAMIL, L. (2014): Desigualdades de género en Uruguay. En Atlas

- sociodemográfico y de la desigualdad del Uruguay, fascículo 5. Ediciones Trilce. Montevideo, Uruguay.
- BENAVENTE RIQUELME, M^a C. y VALDÉS BARRIENTOS, A. (2014): Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres, Libros de la CEPAL, N° 130, Santiago de Chile, CEPAL.
- BENEYTO, P. y ORSATTI, A. (2013): Análisis cuantitativos comparados. En Estrategias sindicales por una mayor y mejor negociación colectiva en América Latina y el Caribe. CSA, CSI y CLDS.
- BERTRANOU, F., Coord. (2010): Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares, Buenos Aires, OIT.
- BIANCO, MABEL (Coord.) (2015): A 20 años de la Plataforma de Acción de Beijing: objetivos estratégicos y esferas de preocupación. Documento Regional de la Sociedad Civil Beijing+20. América Latina y El Caribe. NGO/CSW América Latina y el Caribe y ONU Mujeres.
- BLOFIELD, M. y MARTINEZ FRANCIONI, J. (2014): Trabajo, familia y cambios en la política pública en América Latina: equidad, maternalismo y corresponsabilidad. Revista CEPAL, n° 114.
- BREGA, C.; PÁEZ, A.; SÁEZ, B. y DURÁN, G. (2016): Informe Mensual de Calidad del Empleo (IMCE). Análisis de los microdatos liberados el 28 de octubre de 2016. Informe Nacional. UET, Fundación Sol. Santiago de Chile, Chile.
- BURKEVICA, I.; HUMBERT, A. L.; OETKE, N. and PAATS, M. (2015): Gender gap in pensions in the EU. Research note to the Latvian Presidency. Ed. European Institute for Gender Equality (EIGE). Vilnius, Lithuania.
- BUSTELO, M. y LOMBARDO, E. (2006): Los 'marcos interpretativos' de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. Revista Española de Ciencia Política, Vol. 14. España.
- CALVO, M. y PICONTÓ, T. (2014): Valoración de las medidas de conciliación de la vida familiar y personal y la vida laboral según la regulación de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Consejo General del Poder Judicial. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Madrid, España.
- CARRASCO, C. (2009): Tiempos y trabajos desde la perspectiva femenina. Revista Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global, N° 108. Madrid, España.
- CARRASQUER OTO, P. (2013): El redescubrimiento del trabajo de cuidados: algunas reflexiones desde la sociología. Cuadernos de Relaciones Laborales. Vol. 31, Núm. 1. Universidad Complutense de Madrid. España.
- CASALÍ, P.; CETRÁNGOLO, O. y GOLDSCHMIT, A. (2015): Análisis integral de la Protección Social en el Perú. Oficina de la OIT para los Países Andinos. Lima, Perú.
- CEAMEG (2016): Mujeres y trabajos no convencionales en México. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. México.
- CECCHINI, S. y MADARIAGA, A. (2011): Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y El Caribe. Cuadernos de la CEPAL, N° 95. Santiago de Chile, Chile.
- CEM-UCV (2011): Informe de la situación de género en Venezuela. Centro de Estudios de la Mujer-Universidad Central de Venezuela y Agencia de Cooperación Internacional del Japón. Caracas, Venezuela.
- CEPAL (2010): La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo tercer período de sesiones de la CEPAL. Brasilia, Brasil.
- CEPAL (2013a): Los bonos en la mira: aporte y carga para las mujeres. Informe anual 2012, observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CEPAL (2013b): El Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG) en México: Un avance para garantizar la autonomía de las mujeres, agosto 2013, CEPAL, Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL (2013c): Panorama Social de América Latina, 2012 (LC/G.2557-P), Santiago, Chile.

- CEPAL (2014): Informe nacional. República Dominicana. División de Asuntos de Género de la CEPAL camino a Beijing+20. República Dominicana.
- CEPAL (2014): Informe nacional. Venezuela. División de Asuntos de Género de la CEPAL camino a Beijing+20. Venezuela.
- CEPAL (2014): La medición del tiempo y el aporte de las mujeres a la economía. Notas para la igualdad N°15, 11 de noviembre 2014. Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y El Caribe, CEPAL.
- CEPAL (2015a): Desarrollo Social Inclusivo: una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe (LC.L/4056/Rev.1), Santiago de Chile.
- CEPAL (2015b): Informe nacional. Brasil. División de Asuntos de Género de la CEPAL camino a Beijing+20. Brasil.
- CEPAL (2015c): Informe nacional. Cuba. División de Asuntos de Género de la CEPAL camino a Beijing+20. Cuba.
- CEPAL (2015d): Informe nacional. El Salvador. División de Asuntos de Género de la CEPAL camino a Beijing+20. El Salvador.
- CEPAL (2015e): Informe nacional. Estado Plurinacional de Bolivia. División de Asuntos de Género de la CEPAL camino a Beijing+20. Bolivia.
- CEPAL (2015f): Informe nacional. Paraguay. División de Asuntos de Género de la CEPAL camino a Beijing+20. Ministerio de la Mujer. Paraguay.
- CEPAL (2015g): Informe nacional. República Argentina. División de Asuntos de Género de la CEPAL camino a Beijing+20.
- CEPAL (2015h): National review PORTUGAL In the context of the twentieth anniversary of the Fourth World Conference on Women and the adoption of the Beijing Declaration and Platform for Action Division for Gender Affairs of Economic Commission for Latin America and the Caribbean on the way to Beijing+20. Portugal.
- CEPAL (2016a): 40 años de Agenda Regional de Género. XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Montevideo, 25 a 29 de octubre de 2016. Repositorio digital, CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL (2016b): Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible. XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Chile.
- CEPAL (2016c): Estrategia de Montevideo para la implementación de la Agenda Regional de Género en el marco del desarrollo sostenible hacia 2030. XIII Conferencia Regional de la CEPAL. Montevideo, octubre 2016.
- CEPAL (2016d): Documento de posición, XIII Conferencia Regional de la CEPAL. Montevideo, octubre 2016.
- CEPAL (2016e): Panorama Social de América Latina, 2015. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (LC/G.2691-P). Santiago, Chile.
- CEPAL (2016f): La matriz de la desigualdad social en América Latina, I Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre Desarrollo Social de América Latina y el Caribe Santo Domingo, 1 de noviembre de 2016. Santiago de Chile.
- CHACÓN OSPINA, M. A. (2011): Contenido de la Ley Colombiana 1468 de 2011 sobre la Licencia de Maternidad y Paternidad. Adapt Internacional, Revista de Derecho del Trabajo. Universidad de Bérghamo. Italia.
- CHAMORRO y ARTETA (2016): Experiencias de formalización del trabajo doméstico en América Latina y el Caribe. Panorama Laboral ALC. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, OIT. Perú.
- CIFUENTES, H.; ARELLANO, P. y WALKER, F. (2011): Protección por Maternidad y Permiso Postnatal Parental. Revista Laboral Chilena, núm. 201, noviembre. Chile.
- CLADEM (Ed.) (2008): Informe sombra ante el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. CLADEM Ecuador.
- CLADEM (Ed.) (2010): Informe alternativo situación de Derechos Humanos de las Mujeres en Pana-

- má "Monitoreo de la Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer" (Cedaw). Ley N°4 del 22 de mayo de 1981 de la República de Panamá. CLADEM-Panamá.
- CLADEM (Ed.): (2012) Relatório Alternativo. Sétimo Relatório Periódico Brasileiro (CEDAW/C/BRA/7), Comitê para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, CEDAW, 51ª sessão. Elaborado por organizaciones y redes civiles. Brasil.
- CLADEM (Ed.) (2014a): Informe Alternativo al Séptimo y Octavo Informe Periódico del Estado Peruano, para el 58º Periodo de Sesiones del Comité CEDAW. CLADEM-Perú. Lima, Perú.
- CLADEM (Ed.) (2014b): Informe Sombra al Comité de la CEDAW. Elaborado por la Coalición Nacional de Mujeres. Quito, Ecuador.
- CLADEM (Ed.) (2015): Paraguay a 20 años de Beijing 1995. Informe de la sociedad civil sobre el cumplimiento de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Internacional sobre la Mujer. CLADEM-Paraguay. Asunción, Paraguay.
- CLADEM-RD (Ed.) (2013): Informe alterno de Organizaciones de la Sociedad Civil. República Dominicana. En ocasión de la presentación del 6º y 7º Informe del Estado Dominicano al Comité para la Eliminación de Toda Formas de Discriminación contra la Mujer -CEDAW- República Dominicana.
- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) Informe final. Chile.
- Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (2015) Igualdade de Género em Portugal 2014. Presidencia del Consejo de Ministros. Lisboa, Portugal.
- CONDE-RUIZ, J. I. y MARRA DE ARTIÑANO, I. (2016): Gender Gaps in the Spanish Labor Market. Estudios sobre la Economía Española. 2016/32, FEDEA. España.
- CONEVAL (2014): Pobreza y género en México: Hacia un sistema de indicadores, información 2008-2012. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. México DF, México.
- Consejo de Europa (1998): Mainstreaming de género. Marco conceptual, metodología y presentación de buenas prácticas. Estrasburgo, Francia.
- Corporación Humanas (Ed.) (2007): Democracia en el País, Democracia en la Casa, Democracia Paritaria. Informe Regional: percepción de las mujeres sobre su situación y condiciones de vida en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador y Perú. Centro Regional de Derechos Humanos y Justicia de Género. Editorial ANDROS. Chile.
- COSTA DE SOUZA, F. (2015): Transgeneridade e sistema de proteção social no brasil o caso do sistema previdenciário brasileiro. Informe de Previdência Social, vol. 27, núm. 10. Brasília, Brasil.
- CSA-CSI (2015): Estrategias sindicales por una mayor y mejor negociación colectiva en América Latina y Caribe. Campaña Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical. Ed. CSA, Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas, y CSI, Confederación Sindical Internacional, en colaboración para CELDS, Centro Europeo Latinoamericano para el Diálogo Social. São-Paulo, Brasil.
- CUBALEX (n.d.): Informe Sombra de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. País evaluado: Cuba. La Habana, Cuba.
- DEL ÁGUILA CAZORLA, O. (2010): Transformación y Reforma de los Sistemas de pensiones: ¿hacia un nuevo modelo? Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid. España.
- DESDENTADO DAROCA, E. (2013): La pensión de viudedad: retos del derecho de familia y reflexiones sobre las últimas reformas. Bomarzo. España.
- Díaz Gorfinkiel, M. y FERNÁNDEZ LÓPEZ, C. (2016): Impacto de las reformas legislativas en el sector del empleo del hogar en España. Serie Condiciones de Trabajo y Empleo Núm. 82. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, Suiza.
- DUARTE BARBOSA, E. y FERNANDES DOS SANTOS, C. (2015): Evolução da participação do negro no mercado de trabalho brasileiro- 1993, 2003 e 2013. Informe de Previdência Social, vol. 27, núm 3. Brasília, Brasil.

- DURÁN VALVERDE, F. (2008): Diagnóstico del sistema de Seguridad Social en el Ecuador. OIT, Oficina Subregional para los países andinos.
- DURÁN VALVERDE, F. (coord.) (2013): Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Documento núm.42. OIT. Ginebra, Suiza.
- EIGE (Ed.) (2015): Beijing+20: la Plataforma de Acción y la Unión Europea. Instituto Europeo de la igualdad de género. European Institute for Gender Equality (EIGE). Vilnius, Lithuania.
- ELA (Ed.) (2011) Las deudas del bicentenario. Una agenda de trabajo por los derechos de las mujeres en Argentina: Informe Sombra y Observaciones del Comité de la CEDAW al Estado Argentino. Equipo Latinoamericano de Justicia y Género- ELA. Buenos Aires, Argentina.
- ERMIDA URIARTE, O. (2006): La nueva legislación laboral uruguaya. IUSLabor, Revista electrónica de Dret del Treball i de la Seguretat Social, núm. 4. Barcelona, España.
- ESCOBAR, S y GAMBOA, R (2014): La jubilación a la deriva. Diecisiete años de reformas de pensiones en Bolivia y desafíos para un sistema alternativo. CEDLA. La Paz, Bolivia.
- ESPIÑO, A. y SAUVAL, M. (2014): ¿Frenos al empoderamiento económico? Factores que limitan la inserción laboral y la calidad del empleo de las mujeres. CIEDUR. Montevideo, Uruguay.
- ESTERNER, G. y BILLER, E. (2006): Gender Mainstreaming an EU Member States. Progress, Obstacles and Experience at Governmental Level. Ministry of Integraton and gender Equality, Sweden.
- Eurofound (2016): The gender employment gap: Challenges and solutions. Publications Office of the European Union. Luxembourg.
- FARAH, I.; SALAZAR, C.; SOSTRES, F. y WANDERLEY, F. (2012): Hacia una política municipal del cuidado. Integrando los Derechos de las Mujeres y de la Infancia. CIDES-UMSA. La Paz, Bolivia.
- FOTI, M^a P. (n.d.): Mujeres en la agricultura familiar del MERCOSUR. Organización e incidencia política. Ed. Red Internacional de Género y Comercio- Capítulo Latinoamericano (IGTN-LAC)
- GALLO, A. y SANTOS, S. (2015): Trabajo doméstico remunerado en Uruguay. Regulación, resultados y situación actual. Actualización de informe. Comentarios de Seguridad Social, N° 49. Asesoría General en Seguridad Social. Uruguay.
- GAMMAGE, S. (2010): Time pressed and time poor: unpaid household work in Guatemala. Feminist Economics, vol. 16, N° 3.
- GARCÍA PRINCE, E. (2008): Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿de qué estamos hablando?: marco conceptual. Para el Área de Género del Centro Regional del PNUD para América Latina y el Caribe.
- GARCÍA ROMERO, M. B. (2016): Medidas de Seguridad Social en respuesta a los retos que plantean las responsabilidades familiares: fomento de la natalidad, conciliación e igualdad de género prescricional. Revista de Derecho Social, Dialnet, nº 74. España.
- GARGANTA, S. (2015): El impacto laboral y demográfico de la Asignación Universal por Hijo en Argentina. Doctorado en Economía. Facultad de Ciencias Económicas Universidad Nacional de La Plata. Argentina.
- GARITA VILCHEZ, A. I. (2012): La regulación del delito de femicidio/feminicidio en América Latina y El Caribe. Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres. Ciudad de Panamá, Panamá.
- GONZALEZ ZETINA, G. y GRANADOS MARTÍNEZ, A. (2008): Diagnóstico del acceso de las mujeres a la Seguridad Social en México: Las desigualdades de género en la cobertura del sistema de pensiones. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, CEAMEG. Cámara de Diputados México, LX Legislatura. México.
- GRAU PINEDA, C. y RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, S. (2015): Conciliación y Seguridad Social. Tirant lo Blanch. Valencia. España.
- GUZMÁN-BARRÓN LEIDINGE, C. y GARCIA LANDABURU, M.C., (2016): Igualdad, no discriminación y conciliación en el Perú. Comparative labor law dossier equality, non-discrimination and work-life balance. IUSLabor Revista electrónica de Dret

- del Treball i de la Seguretat Social. Universidad Pompeu Fabra. Barcelona, España.
- HENRÍQUEZ, A. (2011): 10 años de reformas que no reforman: desarrollo e impacto del sistema de pensiones. Universidad Andina Simón Bolívar. Ecuador.
- HERNANI-LIMARINO, W. y MENA, G. (2014): Entendiendo las desigualdades de género en el mercado laboral. Fundación ARU. Bolivia.
- HUERTAS BARTOLOMÉ, T. y PRIETO RODRIGUEZ, C. (2015): Trabajo, familia, tiempo libre y relaciones de género. Perspectiva institucional. En Trabajo, cuidados, tiempo libre y relaciones de género en la sociedad española (dir. Prieto, C.) Ediciones CINCA, Madrid.
- INMujeres (Ed.) (2014): Informe país. Convención CEDAW 2007-2014. 8º y 9º Informe periódico de la República Oriental del Uruguay ante el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Uruguay.
- INMujeres (Ed.) (2014): Informe Uruguay. Aplicación de la declaración y plataforma de acción de Beijing. Preparación del informe de evaluación regional CEPAL. Uruguay.
- Instituto da Segurança Social, I.P. (2016): Guia Prático Inscrição, Alteração e Cessaçao do Serviço Doméstico, 2 de diciembre. Portugal.
- Instituto Nacional de las Mujeres (2014): Informe de México sobre la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. México D.F.
- JARAMILLO ARANGO, I. y GODÍNEZ VARGAS, A. (2016): Igualdad, no discriminación y conciliación en Costa Rica. IUSlabor, 2/2016. Revista electrónica de Dret del Treball i de la Seguretat Social. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona. España.
- JIMÉNEZ LARA, A., QUEZADA GARCÍA, M.Y. y HUETE GARCÍA, A. (2014): La perspectiva de género en los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica. Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS. Madrid, España.
- LAVIGNE, M. y HERNÁN VARGAS, L. (2013): Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: República Dominicana. CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- LIBERAL FERNANDES, F. y REDINHA, M. R. (coord.) (2016): Transformações recentes do direito do trabalho ibérico. Livro razão. Biblioteca RED, UP - Universidade do Porto. Portugal.
- LINARES LÓPEZ, L.E. (2013): Seguridad social para los trabajadores de la economía informal. Proyecto: "Diálogo estratégico sobre trabajo decente y economía informal", ejecutado por ASIES con el apoyo de la Unión Europea. Asociación de Investigación y Estudios Sociales. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- LOUSADA AROCHENA, J.F. (2014): El derecho fundamental a la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Tirant lo Blanch. Valencia, España.
- LO VUOLO, R. (1998): ¿Una nueva oscuridad? Estado de bienestar, crisis de integración social y democracia. En Lo Vuolo, R. y Barbeito, A., La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neoconservador. Ed. CIEPP- Miño y Dávila. Buenos Aires-Madrid.
- MALDONADO CABRERA, M.R. y VALLEJO LUZURIAGA, F. (2015): Afiliación a la Seguridad Social del Trabajo no Remunerado del Hogar. Estudio de sostenibilidad financiera y actuarial. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social. Quito, Ecuador.
- MARCHETTI, S. y BARAÑANO, M. (2016): Perspectivas sobre género, migraciones transnacionales y trabajo: rearticulaciones del trabajo de reproducción social y de cuidados en la Europa del Sur. Cuadernos de Relaciones Laborales. Monográfico, Género, migraciones y transformaciones de la reproducción social y de los cuidados en la Europa del Sur. Vol 7, No 1.
- MARCO, F. (Coord.) (2004): Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género. CEPAL, Santiago, Chile.
- MARCO, F. (2007): El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: derecho de algunos, obligación de todos. Serie mujer y desarrollo, CEPAL. Santiago, Chile.
- MARCO, F. (2015): Entre el ideal de la estabilidad laboral y el sueño del negocio propio. Fundación ARU, CIEDUR; IDRC. Uruguay.
- MARCO, F. (2016): La nueva ola de reformas previsionales y la igualdad de género en América La-

- rina. Serie Asuntos de Género, N° 139 CEPAL. Santiago, Chile.
- MARCO, F. y RICO, M^a N. (2013): Cuidado y políticas públicas: debates y estado de situación a nivel regional. Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura, L. Pautassi y C. Zibecchi (coords.). Equipo Latinoamericano de Justicia y Género. Buenos Aires, Argentina.
- MARTINEZ FRANCIONI, J. (2006): Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe final. Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones. CONARE, PEN, Defensoría de los Habitantes. San José de Costa Rica.
- MARTINEZ FRANCIONI, J. (2008): Seguridad Social y equidad de género en Costa Rica. FLACSO. Costa Rica.
- MARTINEZ SORIA, J y CABESTANY RUIZ, G (2016): La reforma de la seguridad social en México frente a los desequilibrios del mercado de trabajo. Economía Informa núm. 397. UNAM, México.
- MESA LAGO, C. (2004): Evaluación de un cuarto de siglo de reformas de pensiones en América Latina. Revista CEPAL, n° 84.
- MESA LAGO, C. (2010): Cuarto informe de estado de la región. Sistema de Pensiones en Centroamérica. Informe final. CONARES, Defensoría de los Habitantes y Programa Estado de la Región. Costa Rica.
- MESA LAGO, C. (2011): Diagnóstico del Sistema de Pensiones en El Salvador (1998-2010). Fundaungo. San Salvador, El Salvador.
- MESA LAGO, C. (2013): Seguridad Social para los trabajadores de la economía informal. ASIES. Guatemala.
- MFN (2011): Informe alternativo del Movimiento Feminista de Nicaragua. Nicaragua.
- MIMP (2015a): 1^a Reunión de Trabajo. Rol de las Instancias y Mecanismos Institucionales de Transversalización del Enfoque de Género. 11 de marzo de 2015, Dirección General de Transversalización, MIMP. Lima, Perú.
- MIMP (2015b): 2^a Reunión de Trabajo. Políticas y gestión Públicas para la Igualdad de Género. 26 de mayo de 2015, Dirección General de Transversalización, MIMP. Lima, Perú.
- MIMP (2012a) Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017, MIMP. Perú, en Internet: http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf
- MIMP (2012b) Orientaciones para transversalizar el enfoque de género en las políticas públicas, MIMP, Perú, en Internet: <https://www.web.onpe.gob.pe/modTransparencia/implementacion-politicas-genero/Documentos/orientaciones-transversalizar-enfoque-genero.pdf>
- Ministerio de Coordinación y Desarrollo Social Ecuador (2015): Afiliación a la Seguridad Social del Trabajo no Remunerado del Hogar. Estudio de sostenibilidad financiera y actuarial. Quito, Ecuador.
- MIRANDA BAIRES, D. (2014): Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos. Series Políticas Sociales, CEPAL. Santiago, Chile.
- MOGROVEJO, R. y MENDIZABAL, J. (2015): Perfil socio-demográfico y económico de las trabajadoras del hogar en Bolivia. Énfasis en la cobertura de Seguridad Social. Oficina OIT para los países andinos. Bolivia.
- MOLYNEUX, M. (2006): Mothers at the service of the New Poverty Agenda: Progres/ Oportunidades, Mexico's Conditional Transfer Programme. Social Policy and Administration, N.4, agosto.
- MONTALVO ROMERO, J. (2016): Igualdad, no discriminación y conciliación en Costa Rica. IUSlabor, 2/2016. Revista electrónica de Dret del Treball i de la Seguretat Social. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona. España.
- MORALES TOVAR, M. (2014): Nuevos enfoques sobre familia y Seguridad Social con perspectiva de género. En "60 aniversario de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, 1954-2014". OISS. Madrid, España.
- MORENO VIDA, M.N., MONEREO PÉREZ, J.L. y DÍAZ AZNARTE, M.T. (2013): La pensión de viudedad. Una nece-

- saría reforma ante los cambios en las estructuras familiares. Comares. Granada. España.
- NARANJA SOTELO, M. (2014) MONOTRIBUTO: Descripción y análisis de su evolución. Comentarios de Seguridad Social, N° 45. Asesoría General en Seguridad Social. Uruguay.
- NÚÑEZ GONZÁLEZ, C. (2016): El sistema de Seguridad Social en la República Bolivariana de Venezuela. *Lex Social. Revista Jurídica de Derechos Sociales*, Vol. VI, n° 2. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla, España.
- OIT (2013a): La igualdad de género en la negociación colectiva. Análisis desde la perspectiva de género de los convenios colectivos vigentes en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica.
- OIT (2013b): Contribución al desarrollo de políticas sociales y a la extensión de la protección social en Paraguay: estudios desarrollados en el ámbito del Proyecto de Promoción de la Cooperación Sur-Sur en el Área de la Seguridad Social en Paraguay/ Organización Internacional del Trabajo. Brasilia, Brasil.
- OIT (2015): Las formas atípicas de empleo. Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo (Ginebra, 16-19 de febrero de 2015). Oficina Internacional del Trabajo, Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad. Ginebra.
- OIT (2016a): Protección Social del trabajo doméstico, tendencias y estadísticas. Documentos de Protección Social. Documento 16. Departamento de Protección Social, en colaboración con el Servicio de Mercados Laborales Inclusivos, Relaciones Laborales y Condiciones de Trabajo. Ortiz, I. (editora). Ginebra.
- OIT (2016b): Protección social del trabajo doméstico: tendencias y estadísticas. Documentos de Política de Protección Social, n° 16. Ginebra
- OIT (2016c): Protección social del trabajo doméstico. Tendencias y estadísticas. Documentos de Política de Protección Social, n° 16. OIT. Ginebra.
- OIT-PNUD (2009): Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social. Oficina Internacional del Trabajo y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Santiago de Chile, Chile.
- ONU (2012): México ante la CEDAW, Naciones Unidas, en Internet: http://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/MxicoAnteLaCEDAW.pdf
- ONU Mujeres (2014): Monitoreo de la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y las Niñas en la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030: oportunidades y retos para América Latina y el Caribe, ONU Mujeres, México, septiembre 2015.
- ONU Mujeres (2015): El Progreso de las Mujeres en el Mundo 2015-2016. Transformar las economías para realizar los derechos.
- ONU Mujeres Bolivia (2015): CEDAW. Cómo enfrentar la discriminación contra la mujer en Bolivia. Observaciones al Estado Plurinacional de Bolivia- 7/2015. Ed. Ministerio de Justicia del Estado Plurinacional de Bolivia y ONU Mujeres Bolivia.
- Ortega Gaspar, M. (2011): Evolución de las políticas sociales de conciliación en Europa. Universidad de Málaga, España.
- PALMA-RAMALHO, M. R. y COELHO MOREIRA, T. (2016): Equality, non-discrimination and work-life balance in Portugal. *IUSLabor, Revista electrónica de Dret del Treball i de la Seguretat Social*, núm. 2. Barcelona, España.
- PAUTASSI, L. (2007): El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos. CEPAL-AECL. Santiago, Chile.
- PAUTASSI, L. (2016): La centralidad del trabajo en la autonomía de las mujeres. Viejas demandas, nuevas acciones. XIII Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, Panel IV -Trabajo: derechos y autonomía. Montevideo, Uruguay.
- PAUTASSI, L.; GIACOMETTI, C. y GHERARDI, N. (2011): Sistema previsional en Argentina y equidad de género. Situación actual (2003-2010) y perspectivas futuras. Serie Documentos de Trabajo, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género, ELA. Buenos Aires, Argentina.
- PAZOS MORÁN, M (2013): Desiguales por ley. Las políticas públicas contra la igualdad de género. Los Libros de la Catarata. Madrid, España.

- PERDOMO, R. (2012): La protección social en Honduras. Informe para discusión "Mejorar la protección social y promover el empleo". Un proyecto de la Organización Internacional del Trabajo y la Unión Europea (OIT). Ginebra, Suiza.
- PÉREZ FRAGOSO, L. (2016): ¿Quién cuida en la ciudad? Oportunidades y propuestas en la Ciudad de México. CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- PÉREZ TREJO, C.A. (2015): Líneas generales para una reforma previsional en El Salvador. FUNDE. San Salvador. El Salvador.
- PERISTA, H; CARDOSO, A.; BRÁZIA, A.; ABRANTES, M.; PERISTA, P. y QUINTAL, E. (2016): Os usos do tempo de homens e de mulheres em Portugal. Policy Brief. CESIS – Centro de Estudos para a Intervenção Social y CITE – Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego. Lisboa, Portugal.
- Plataforma CEDAW Sombra (2014): Informe sombra 2008-2013 sobre la aplicación en España de la Convención para la Eliminación de toda forma Discriminación contra las Mujeres (CEDAW). España.
- Plataforma portuguesa para os direitos das mulheres (2015): Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW) Portugal -shadow report for the 62nd CEDAW session the 8th and 9th governmental periodic reports. Lisboa, Portugal.
- PNUD (2012): Estrategia de Igualdad de Género. PNUD. Lima, Perú.
- POBLETE, L. (2016): Empleo y Protecciones Sociales, ¿Dos caras de la misma moneda? Reflexiones en torno a la Regulación del Servicio Doméstico en Argentina, en Revista Latinoamericana de Derecho Social, Vol. 22. Argentina.
- Política Institucional de Igualdad y Equidad de Género (2010-2020) Gerencia Administrativa. Programa para la Equidad de Género. Diciembre 2010. Caja Costarricense de Seguro Social. Costa Rica.
- PRECIADO DOMENECH, C.H.(2016): Igualdad y no discriminación en el derecho de la Unión Europea. Bomarzo, España.
- Previdência Social (2015): A nova regulamentação do trabalho doméstico. Informe de Previdência Social, vol. 27, núm 6. Brasília, Brasil.
- Previdência Social (2016): Considerações sobre a política de reajuste de benefícios da Previdência Social (Previdenciários e acidentários). Informe de Previdência Social, vol. 28, núm 1. Brasília, Brasil.
- PUGLIESE, L. y SANTOS, S. (2007): Los programas del Banco de Previsión Social desde una perspectiva de género. Un análisis preliminar. Comentarios de Seguridad Social - N°14, enero - marzo 2007. Uruguay.
- RICO, M^a N. y ROBLES, C. (2016): Políticas de cuidado en América Latina: forjando igualdad. serie Asuntos de Género, N°140. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago, Chile.
- ROEDAN F.A. y SUÁREZ, J.A. (2016): Igualdad, no discriminación y conciliación en República Dominicana. Comparative labor law dossier equality, non-discrimination and work-life balance. IUS-Labor, Revista electrónica de Dret del Treball i de la Seguretat Social. Universidad Pompeu Fabra. Barcelona, España.
- ROJAS ORTIZ, GRECIA (2016) Aspectos conceptuales y Avances de Género en la Gestión Pública, Dirección General de Igualdad de Género y No discriminación, MIMP de Perú, en Internet: http://www.proviasnac.gob.pe/Archivos/file/Documentos_de_Interes/IGUALDAD%20DE%20GENRO%20PVN/5%20AVANCES%20DE%20GENERO%20EN%20LA%20GESTION%20PUBLICA_MIMP.pdf
- ROMERO ALMODOVAR, M. (2014): De lo simbólicamente exacto a lo simbólicamente verdadero. Domésticas y Revolución en Cuba: entre cambios y desafíos. CLACSO. Buenos Aires, Argentina.
- Rossel, C.; Courtoisie, D. y MARSIGLIA, M. (2014): Programas de transferencias, condicionalidades y derechos de la infancia. Apuntes a partir del caso del Uruguay, UNICEF-CEPAL, Serie Políticas Sociales N°. 215. Santiago, Chile.
- SÁEZ ASTABURUAGA, I. (2015): El Horizonte de la igualdad de género. Colombia y Cuba frente a los retos del cuidado. Serie Asuntos de Género N° 131, CEPAL. Santiago de Chile, Chile.

- SALVADOR, E. (2016): Mapeo y Análisis de Género de los Programas de Protección Social y del Sistema de Seguridad Social de la República Dominicana: Informe Final y Lineamientos para la Construcción de Propuestas. PNUD, OIT, ONU MUJERES. Gabinete de Coordinación. Santo Domingo, República Dominicana.
- SANCHÍS, N. y KATZKOWICZ, N. (2014): Obstáculos para la inserción laboral equitativa y el empoderamiento económico de las mujeres. CIEDUR-CEDLAS. Argentina.
- SANTOS, A. C. y DO MAR PEREIRA, M^a (2013): The Policy of gender Equality in Portugal. European Parliament, Directorate General for Internal Policies Policy department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs Gender Equality.
- SANTOS, S. (2016): Acciones con perspectiva de género en la Seguridad Social. Actualización de informe. Comentarios de Seguridad Social, N° 51. Asesoría General en Seguridad Social. Uruguay.
- SAUMA, P. (2011): Elementos para la consolidación de la Red nacional de cuidado de las personas adultas mayores en Costa Rica. Serie seminarios y conferencias N° 63, CEPAL. Santiago de Chile, Chile.
- Secretaría de Estado de Seguridad Social (2016): Afiliados Ocupados a la Seguridad Social. Noviembre de 2016. España.
- Segurança Social (2016): Social Security in Figures. Direção-Geral da Segurança Social. Instituto de Informática, September. Portugal.
- SERNA (2015): Informe de evaluación. Servicio Nacional de la Mujer. Chile.
- SOTO ROMERO, G. (2012): La protección social y jurídica del género en Venezuela. Revista de Trabajo Social, Vol.2 n°2. Universidad de Zulia. Venezuela.
- Superintendencia de Seguridad Social (2013): Subsidio por Permiso Postnatal Parental a dos años de su creación, diciembre. Chile.
- THILL, M. (2015): Informe CS 59 Beijing + 20 Conferencia de Naciones Unidas sobre las Mujeres 9-21 marzo 2015. Para el Fórum de Política Feminista. New York, EEUU.
- TINIOS, P.; BETTIO, F y BETTI, G. (2015): Men, Women and pensions. Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo.
- TORNOS MARTÍN, T. (2005): De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos. Cuadernos de Relaciones Laborales 2005, 23, núm. 1. Universidad Complutense de Madrid. España.
- TORRENTS MARGALEF, J. (2008): La concesión de medidas laborales de protección exclusivas para mujeres agredidas: una aparente amplitud promocional. En Valdés Dal-Ré (Dir.): Igualdad de Género y Relaciones Laborales. Ministerio de Trabajo e Inmigración-Fundación Largo Cabañero, Madrid.
- TORTUERO PLAZA, J.L. y DEL ÁGUILA CAZORLA, O. (2003): Los sistemas de pensiones en Europa y Latinoamérica: realidades, expectativas e ideas para un debate. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales n° 54. España.
- TORTUERO PLAZA, J.L. (2006): Conciliación, género y empleo: reflexiones desde el sistema de Seguridad Social. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, n° extraordinario. España.
- UNIFEM y COMMCA/SICA (2009): La Institucionalización Sociocultural y Jurídica de la desigualdad. El trabajo doméstico remunerado. Consejo Ministerial de la Mujer de Centroamérica del Sistema de Integración Centroamericana (COMMCA/SICA).
- URIBE MALLARINO, C. (2002): La reforma de pensiones en Colombia y la equidad de género. CEPAL, Santiago de Chile.
- VALDEOLIVAS GARCÍA, Y. (2007): La repercusión de la discriminación en el empleo por razón de género en la pensión de jubilación. Tratado de jubilación. Homenaje al profesor Luis Enrique de la Villa Gil con motivo de su jubilación. España.
- VALIENTE, HUGO (2010): Regímenes Jurídicos sobre Trabajo Doméstico remunerado en los Estados del MERCOSUR. Articulación Feminista MARCOSUR, OXFAM y Cotidiano Mujer. Montevideo, Uruguay.
- VALITUTTI CHAVARRÍA, G. et Al. (2015): Segundo Estado de los derechos de las Mujeres en Costa Rica. Colección Estado de los Derechos de las Mujeres en Costa Rica; n. 6. Instituto Nacional de las Mujeres. Costa Rica.

- VÁSCONEZ RODRÍGUEZ, A. y ESPINOSA UQUILLAS, E. (2014): Empoderamiento económico de las mujeres. Producción y reproducción de sesgos de género en el mundo del trabajo. PNUD. Ecuador.
- VÁSQUEZ COLMENARES, P. (2013): Nueva seguridad social y la crisis de las pensiones. Economía. UNAM, vol. 10, nº 28. México.
- VELA SÁNCHEZ, A. J. (2016): La gestación por sustitución se permite en Portugal. A propósito de la Ley Portuguesa nº 25/2016, de 22 de agosto. En Diario La Ley, Nº 8868, Sección Doctrina, 22 de noviembre. Editorial Wolters Kluwer.
- WAY, C. (Ed.) (2015): Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe de 2015. Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos.
- ZAREMBER, G. (Coord.) (2007): Políticas Social y Género. Tomo I, La institucionalización. FLACSO. México.
- (2010) Informe Sombra, México 2010. El Gobierno de México miente. Ed. Coalición de ONGs. México.
- (2012). Resumen ejecutivo. Informe alternativo para el examen del estado de Chile ante el comité CEDAW en su 53ª sesión (quinto y sexto informe periódico combinado). Chile.
- (2013a). Informe nacional de Cuba a la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL. Informe de Cuba. República Dominicana.
- (2013b). Una mirada a los Derechos de las mujeres en Colombia. Informe alternativo presentado al comité de la CEDAW de Naciones Unidas. Bogotá, Colombia.
- (2014a). Contribuciones de la sociedad civil boliviana para la elaboración de la Lista de Cuestiones sobre el quinto y sexto informe periódico estatal, para su adopción por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). La Coalición de Organizaciones de Derechos Humanos de las Mujeres de la Sociedad Civil. Bolivia
- (2014b). Informe alternativo. Informe Alternativo al III Informe Periódico del Estado de Guatemala sobre la aplicación del PIDSESC – 52ª Sesión del Comité DESC – Ginebra. Guatemala.
- (2015). Informe Alternativo al IVº Informe periódico de la República Bolivariana de Venezuela. Aspectos relacionados con la desigualdad y discriminación de género contra las mujeres. Informe que presentan organizaciones venezolanas de Derechos Humanos al Comité de Seguimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su 114º Período de Sesiones. Caracas, Venezuela.
- (2016). Mapeo y análisis de género de los programas de protección social y del sistema de seguridad social de la República Dominicana. Informe final y lineamientos para la construcción de propuestas. Coordinación Gabinete de coordinación de Políticas Sociales, PNUD, OIT y ONU Mujeres. Santo Domingo, República Dominicana.

Documentos en Internet:

Banco de Previsión Social, Uruguay:
<http://www.bps.gub.uy/>

Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género, MIMP - Peru:
<http://www.mimp.gob.pe/homemimp/direcciones/dgteg/materiales-difusion-dgteg.php>

El Peruano, Normas Legales:
<http://www.elperuano.com.pe/NormasElperuano/2015/05/12/1235850-1.html>

INFORMES PAÍS CEPAL, XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, CEPAL, Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016:
<http://conferenciamujer.cepal.org/es/informes-paises>

Instituto Mexicano de la Seguridad Social:

<http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201603/ConjuntoINMUJERES>

Instituto Ecuatoriano de la Seguridad Social, en Internet: <https://www.iess.gob.ec/>

Ministerio de Trabajo de la República de Ecuador, en Internet:

<http://www.trabajo.gob.ec/>

La protección del despido por maternidad se extiende más allá de la ley. El Cronista:

<http://www.cronista.com/columnistas/La-proteccion-del-despido-por-maternidad-se-extiende-mas-alla-de-la-ley-20140910-0048.html>

Ministerio de Desarrollo Social, Chile:

<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/centro-informacion/equidad-genero/>

Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables, Perú:

<http://www.mimp.gob.pe/homemimp/direcciones/dgignd/pagina-dgignd.php>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Uruguay:

<https://www.mtss.gub.uy/web/mtss/despido-de-la-trabajadora-gravida>

Naciones Unidas para las Mujeres, Objetivos de Desarrollo Sostenible N°. 5

<http://www.unwomen.org/es/news/in-focus/women-and-the-sdgs/sdg-5-gender-equality>

Observatorio de Igualdad de Género, CEPAL:

<http://oig.cepal.org/es>

Portal de la Previsión Social de Brasil:

<http://www.previdencia.gov.br/>

Portal del Emprendedor de Brasil:

<http://www.portaldoempreendedor.gov.br/>

Portal de Simples Nacional de Brasil:

<https://www8.receita.fazenda.gov.br/SimplesNacional/>

Portal de ANSES de Argentina:

<http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignaciones-familiares-83>

Portal de AFIP de Argentina:

<http://www.afip.gob.ar/autonomos/>

Portal de la Superintendencia de Seguridad Social de Chile:

<http://www.suseso.cl/subsidio-maternas/>

Portal de la Dirección de Trabajo de Chile:

<http://www.dt.gob.cl/consultas/1613/w3-propertyvalue-22073.html>

Portal de la Superintendencia de Previsión Social de Chile:

<http://www.previsionsocial.gob.cl/sps/seguridad-social/>

Portal de la Superintendencia de Pensiones de Chile:

<http://www.safp.cl/portal/institucional/578/w3-channel.html>

Portal de la Oficina nacional del Proceso Electoral, Gobierno de Perú:

<https://www.onpe.gob.pe/educacion-investigacion/publicaciones/>

Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina (SIPI):

<http://www.sipi.siteal.org/>

Seguridad Social de Portugal:

<http://www.seg-social.pt/inicio>



Organización Iberoamericana de Seguridad Social

Secretaría General
C/ Velázquez, 105 - 1.ª planta
28006 Madrid - España
sec.general@oiss.org
www.ois.org