



Asgar Zaidi es el Director de Investigación del Centro Europeo de Viena para las políticas de bienestar social e investigación.

<http://www.euro.centre.org/zaidi>

Traducido del inglés por Guillermo Minguez, Área Internacional, IMSERSO

<sup>1</sup> Esta guía política se ha elaborado a partir de la presentación del autor en la reunión conjunta sobre la Task Force Monitorizando la RIS y el Grupo de Expertos de la Conferencia de UNECE sobre Envejecimiento (Viena, 26-27 de febrero de 2007).

€

## El desafío de garantizar pensiones adecuadas para las mujeres<sup>1</sup>

*Por Asghar Zaidi*

### Ninguna solución a la cuestión de las pensiones es sostenible sin ingresos adecuados para las mujeres.

En respuesta a los cambios demográficos y a sus consecuencias económicas y sociales, muchos países europeos ya han reformado sus sistemas de pensiones o están pensando en reformarlos. Han querido fraguar un consenso para alcanzar una solución sostenible a los desafíos que implican las pensiones en las sociedades en proceso de envejecimiento. En este proceso se deberá prestar especial atención a la posición de las mujeres, ya que interrumpen su vida profesional para criar a sus hijos o para cuidar a miembros de su familia y por ello sufren reducciones en la cuantía de sus pensiones. Es evidente que ninguna posible solución a la problemática de las pensiones será socialmente sostenible sin garantizar ingresos justos para las mujeres después de la jubilación.

Actualmente las mujeres mayores se encuentran bastante desfavorecidas en lo que a la percepción de pensiones se refiere, y esto se debe principalmente a ciertos sistemas socioculturales del pasado en los que se suponía que las mujeres fuesen plenamente responsables del cuidado de los hijos y consecuentemente delegasen la actividad profesional y la contribución al sistema de pensiones en sus maridos. De esta manera deben arreglárselas con las pensiones de sus maridos, lo que ha resultado en ingresos inadecuados y en un mayor riesgo de caer en la pobreza durante la vejez.

De todas maneras, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha cambiado mucho recientemente: nunca habían participado tan activamente en el mercado de trabajo como lo hacen hoy en día, y se prevé



que una buena mayoría de las futuras mujeres mayores perciban sus propias pensiones en cuantía similar a las de los hombres. Además también podemos suponer que la emancipación de las mujeres alcanzará un nivel más alto y deseable en el futuro, tan es así que no tendrán que asumir más responsabilidades con respecto al cuidado de los hijos que las puramente biológicas. Solo en ese caso podríamos argumentar que los cambios sociales que los tiempos modernos conllevan, eliminarían cualquier desventaja que la mayoría de las mujeres experimentan acumulando titularidades de pensiones durante la totalidad de su vida profesional.

Nuestros análisis en esta guía indican que los recientes cambios en la política de pensiones de algunos países europeos, asimismo conllevan ciertos avisos sobre la salud, principalmente porque dichas reformas serán más perjudiciales para las mujeres que para los hombres. Esto se debe principalmente a que las mujeres todavía sigan percibiendo bajos salarios, trabajen a menudo a tiempo parcial y a que sus vidas laborales sean más irregulares que las de los hombres. Las tareas del hogar siguen recayendo más en las mujeres que en los hombres, ya sea por decisión propia o por otros motivos.

Nuestros análisis también identifican buenas prácticas políticas con respecto a ciertos sistemas de pensiones, que adecúan sus parámetros a la atípica relación profesional de las mujeres para acomodar su situación y para que se reconozca su derecho a percibir pensiones justas por la contribución social que supone el cuidado de los hijos.

## **El riesgo creciente de las mujeres mayores de caer en la pobreza.**

Nuestras investigaciones en países europeos resaltan el hecho importante de que actualmente las mujeres mayores experimentan un riesgo mucho más alto de caer en la pobreza que los hombres mayores en la mayoría de los países. La pobreza se cuantifica utilizando los ingresos como medida de bienestar personal, ya que esto concuerda con nuestro objetivo de analizar cómo la política de pensiones afecta al riesgo de las mujeres mayores de caer en la pobreza.



La determinación de los límites de la pobreza se realiza en base al 60 % de los ingresos medios nacionales. De esta manera estamos interesados en analizar la situación de las mujeres mayores en un país concreto.

No fue posible, a partir de los datos analizados, tomar en consideración los recursos del hogar ni los no procedentes de los sistemas de pensiones, pero esto no limita nuestro objetivo de vincular el riesgo de pobreza a los parámetros de la política de pensiones.

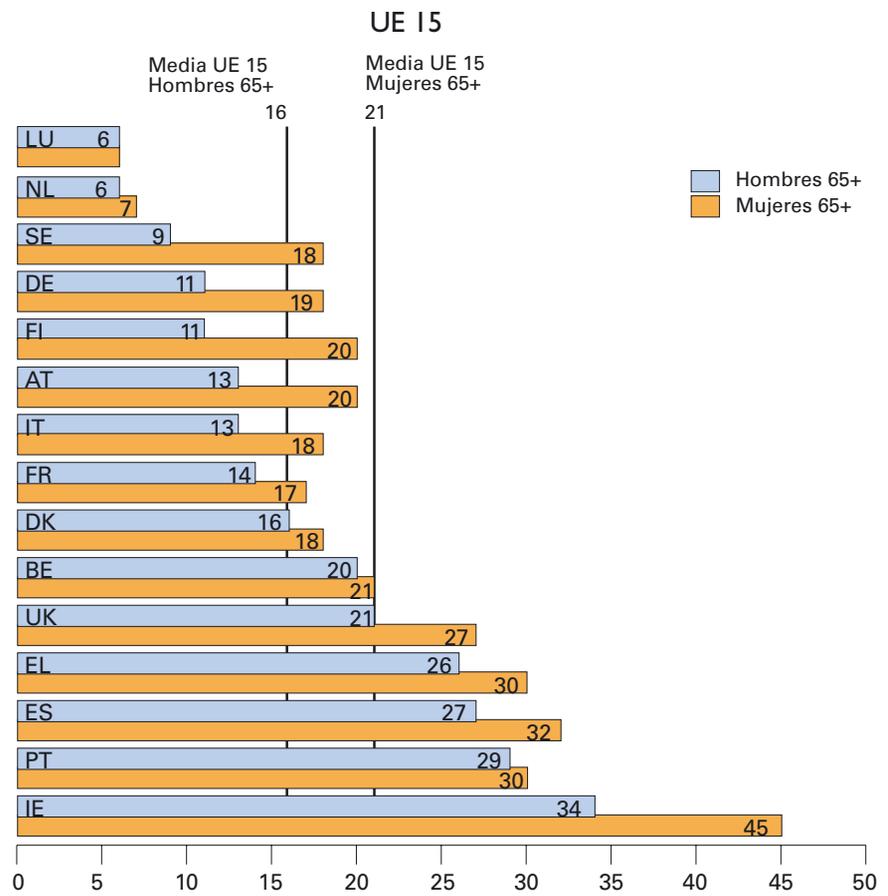
Observamos que el riesgo de pobreza para las mujeres mayores es claramente más alto en la Europa de los 15 (21 %) que en los 10 nuevos Estados miembros (10 %). Las diferencias entre géneros son notablemente más altas en Suecia, Austria, Alemania, Finlandia e Irlanda; también en Letonia, Lituania, Estonia, Eslovenia y Chipre.

Por otra parte, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Portugal y Eslovaquia destacan como países con bajos diferenciales de pobreza (ver figura 1). La cuestión de interés aquí es qué explicaciones podemos encontrar al hecho de que existan diferencias entre el riesgo relativo de pobreza entre hombres y mujeres en los diferentes países. Arrojuremos luz a este asunto más adelante.

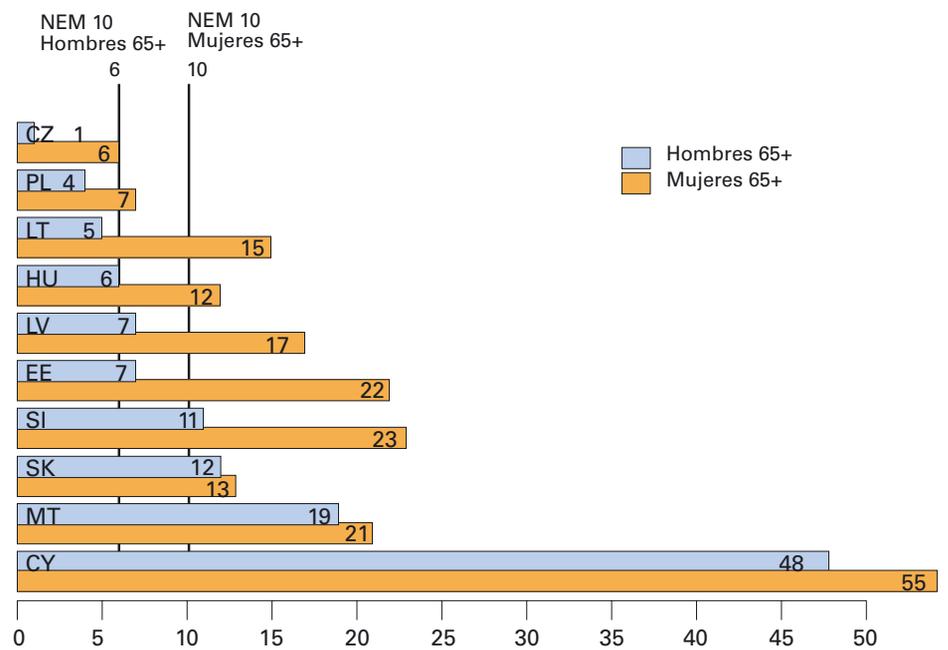


**Figura I**  
Hombres y Mujeres mayores  
en riesgo de pobreza en  
países de la UE, 2003

Fuente:  
Eurostat's New Cronos Database



**Nuevos Estados Miembros**





Cuando investigamos las diferentes situaciones en las que se encuentran varios grupos de mujeres mayores de distinta edad, encontramos que en muchos países, las mujeres de más de 75 años de edad tienen un mucho mayor riesgo de pobreza que las mujeres de edad comprendida entre los 65 y 74 años. Una de cada 3 mujeres mayores de 75 años ha experimentado riesgo de pobreza en Finlandia, Inglaterra, Grecia, España y Portugal, y existe un riesgo de pobreza todavía más alto para este subgrupo en Irlanda (ver figura 2).

En vista de esta evidencia, podemos deducir que los grupos más jóvenes de mujeres mayores se desenvuelven mejor en estos países, y esto es un reflejo del hecho de que su mayor participación en el mercado de trabajo, junto con un mayor reconocimiento de sus responsabilidades de cuidados familiares en los sistemas de protección social han contribuido a una mejora de sus pensiones.

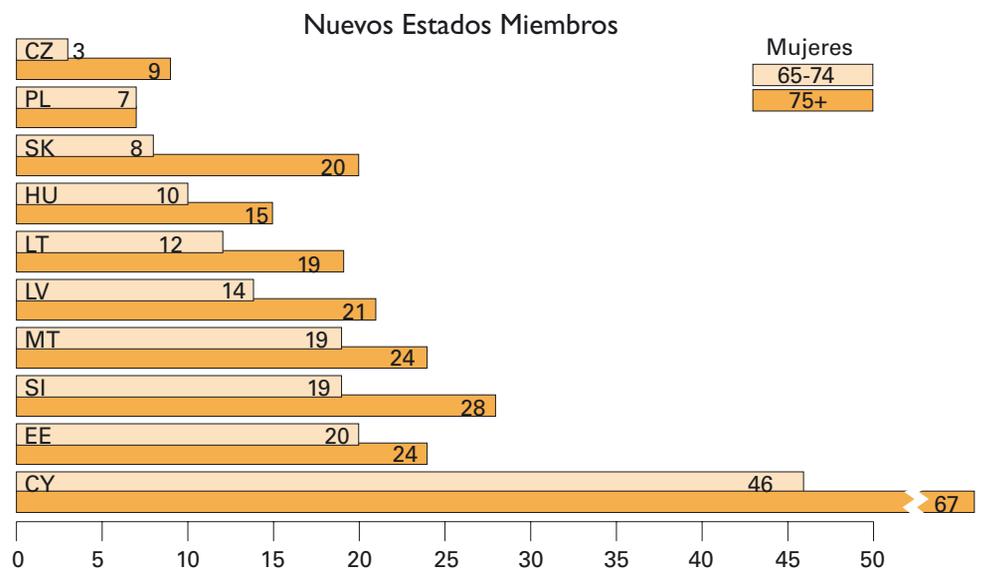
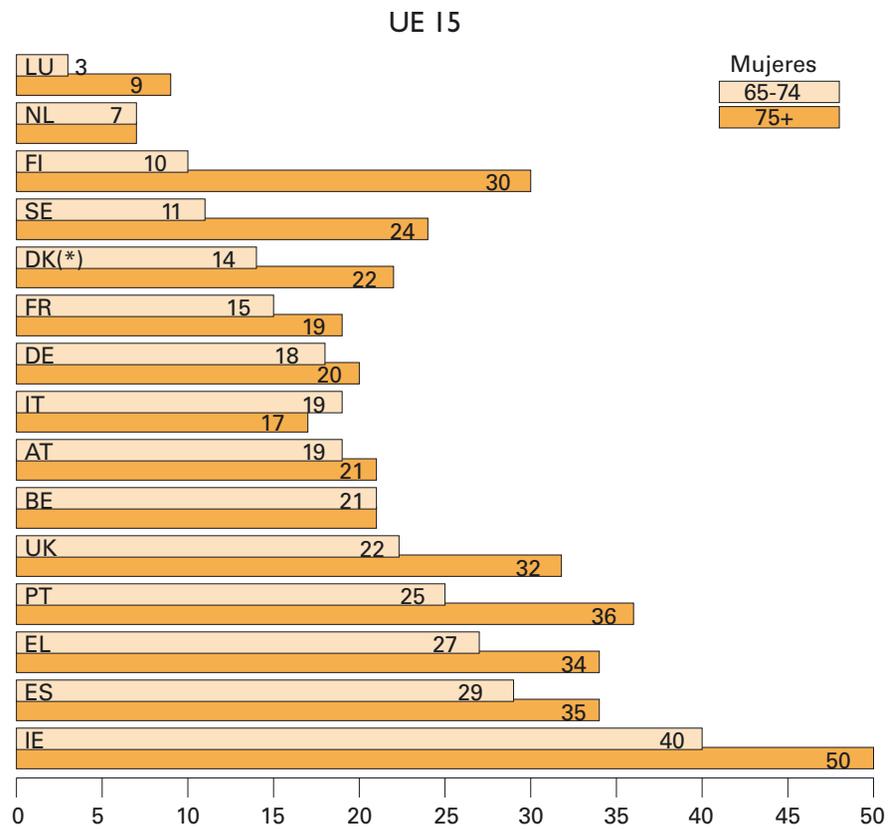
Por otra parte, también podemos sospechar que el mayor riesgo de pobreza para las mujeres de más de 75 años de edad, también se atribuye, al menos en parte, al hecho de que son a menudo viudas, y la viudedad incrementa el riesgo de las mujeres mayores de caer en la pobreza<sup>2</sup>. También podría esperarse que la indexación de las pensiones únicamente con relación a los precios supone un deterioro de los ingresos de las mujeres mayores con respecto al resto de la sociedad. De esta manera, hay razones para pensar que los elevados riesgos que afectan a los ingresos de las mujeres no tiene por qué ser un fenómeno en grupo sino que podría atribuirse de la misma manera al fenómeno del envejecimiento.

<sup>2</sup> Existe una clara evidencia de que la viudedad supone un incremento de las posibilidades de que las mujeres mayores caigan en la pobreza. (cf. Zaidi y Gustafson [2007] para Suecia; y Zaidi et al. [2006] para Inglaterra y Alemania, y Zaidi y De Vos [2001] para Inglaterra y Holanda).



**Figura II**  
Riesgo de pobreza para  
mujeres mayores, por edad

Fuente:  
Eurostat's New Cronos Database





## ¿Quiénes han sido los buenos alumnos de la clase?

En base a los resultados de la actual generación de personas mayores, también podemos identificar buenas prácticas políticas de pensiones en las que las mujeres han acumulado su derecho a percibir las.

Holanda destaca como el país con el más bajo riesgo de pobreza para las mujeres, y los diferenciales del riesgo de pobreza entre los dos subgrupos de clasificación por edad de mujeres mayores, también son mínimos. De esta manera, es interesante para nosotros el estudio y revisión de los contenidos de su política de pensiones, que pueden haber contribuido a este buen resultado. Entre las más notables características del sistema holandés encontramos un sistema de pensiones universal basado en criterios de residencia (AOW) en el que éstas se indexan con respecto a los salarios. Este atributo del sistema básico de pensiones asegura que el derecho a percibir una pensión mínima no esté vinculado a la participación en el mercado de trabajo (sino únicamente al criterio de la residencia) y que la cuantía de las pensiones se mantenga con respecto a los salarios. Los holandeses también tienen pensiones obligatorias ocupacionales, pero lo que es más importante para los ingresos de las mujeres mayores, los planes de pensiones ocupacionales suponen beneficios generosos para los supervivientes.

Por otra parte, Suecia también cuenta con un sistema de pensiones basado en el criterio de la residencia y supone un relativamente generoso sistema de pensiones para las madres. De todas formas, observamos un riesgo de pobreza relativamente más alto para las mujeres mayores en Suecia. En la misma línea, los países de la Europa del Este también tuvieron planes generosos de pensiones, lo que resultó positivo debido a su redistribución en favor de las mujeres. Se pueden apreciar grandes diferencias de género en los riesgos de pobreza de las personas mayores en los países de la Europa del Este similares a los de la Europa de los 15. Esto apunta al hecho de que las pensiones que perciben las mujeres en estos países no se ven afectadas por su participación en el mercado de trabajo. De esta manera, en tales sistemas un importante factor subyacente para que las mujeres obtengan pensiones adecuadas sería su participación en el mercado de trabajo durante sus vidas laborales.

Además, dado que un gran número de países han vinculado las pensiones a una vida laboral de empleo a tiempo completo y a un historial de ingresos, la solución para mejorar las pensiones de las mujeres reside en adoptar políticas que potencien una participación más activa de éstas en el mercado de trabajo.

## ¿Qué políticas deberían adoptarse para evitar la pobreza de las mujeres mayores?

- **La herramienta política más efectiva para incrementar las pensiones de las mujeres en el futuro consiste en un mayor empleo durante sus vidas laborales, destinándoles políticas de mercado laboral activo.**

Las mujeres necesitan servicios especializados que les sirvan de ayuda para permanecer en el mercado de trabajo o reincorporarse al mismo durante y después de periodos de cuidado a sus familias y esto puede conseguirse mediante políticas de mercado laboral activo (ALMP) orientadas a las mujeres.

Además, deberían ampliarse las alternativas laborales para las mujeres mayores, a través de una equiparación de la edad de percepción de pensiones y a través de incentivos al trabajo en los sistemas públicos de pensiones. Asimismo deberían adoptarse medidas para reducir las diferencias entre los ingresos medios de hombres y mujeres por cada hora de trabajo, lo que contribuiría a incrementar el empleo y los ingresos de las mujeres.

- **Una mejor indexación de las pensiones además de una provisión de pensiones de viudedad más adecuada para evitar que las mujeres caigan en la pobreza cuando envejecan.**

Para evitar una pérdida de la posición relativa de los ingresos de las mujeres, las pensiones deben indexarse con respecto a la inflación. En el caso de ausencia de pensiones propias, se deben garantizar adecuadas pensiones de viudedad para evitar que las mujeres caigan en la pobreza si pierden a sus esposos.

- **El fortalecimiento de la red social de seguridad de las pensiones (preferiblemente a través de la garantía de unas pensiones mínimas) será más beneficioso para las mujeres que para los hombres.**

A pesar de que la tasa fija de ingresos universales mínimos ha sido más efectiva en mejorar los ingresos derivados de las pensiones para las mujeres, estos son contrarios a los principios de los ya existentes sistemas de pensiones de muchos países.

También se ha observado que producen desincentivos al trabajo y al ahorro especialmente en la última etapa de la vida laboral, en la que los desincentivos se hacen mucho más obvios.

De todas maneras para el éxito de los sistemas que proveen ingresos mínimos a las personas que reúnan una serie de condiciones, es necesari-

rio simplificar los procedimientos de determinación de quienes tengan derecho a percibir esos ingresos para evitar estigmas sociales y contribuir al despegue y buen funcionamiento de esos beneficios. También deberían adoptarse otras medidas necesarias para evitar o reducir los desincentivos a un mayor empleo y ahorro inherentes a la provisión de una garantía de ingresos mínimos. El elemento de ahorro del sistema de pensiones de Inglaterra proporcionará elementos para comprender cómo podrían superarse los desincentivos a un mayor empleo y ahorro.

- **Para reconocer el valor de los cuidados proporcionados por las mujeres, se requiere que los ingresos procedentes de pensiones originadas por ausentarse del mercado laboral sean tan generosas como las percibidas por participar formalmente en él.**

Las pensiones deben hacerse más generosas en muchos países, especialmente para las madres responsables de cuidados familiares y para los cuidadores de personas con discapacidad o familiares mayores (que normalmente son mujeres).

Existen muchos modelos diferentes para crear un sistema de prestaciones económicas por cuidado de hijos. Para optar por uno u otro debemos analizar la duración del periodo de ausencia del mercado laboral requerido para tener derecho a la percepción de dichas prestaciones, así como la posibilidad de percibir las por el padre o la madre. El modelo más simple consiste en otorgar una cantidad por cada hijo, sin considerar si la madre (o el padre) trabaja. También pueden idearse planes de carácter más complejo. Suecia, en su sistema de pensiones NDC (basado en contribuciones no definidas económicamente) ha adoptado un modelo complejo pero sirve de ejemplo a otros países, por su generosidad con respecto a las madres cuidadoras. En este país, los ingresos por cuidado de hijos se imputarán con respecto al más favorable de los tres siguientes cálculos:

- o Un suplemento igual al 75% de los ingresos medios de todas las personas cubiertas.
- o Un suplemento consistente en una cantidad con el límite de los ingresos obtenidos el año anterior al nacimiento del hijo.
- o Un suplemento consistente en una cantidad fijada con respecto al salario (de las personas cubiertas) per cápita.

El primer modelo cubre a aquellas personas que no perciben ingresos con anterioridad al nacimiento del hijo. El segundo modelo reemplaza los

ingresos propios después del nacimiento del hijo y también proporciona un suplemento a aquellos que trabajan menos, debido al nacimiento de su hijo. El tercer modelo proporciona un suplemento extraordinario tras la reincorporación al trabajo -y de esta manera no discriminar a las mujeres (u hombres) que se reincorporan rápidamente tras el nacimiento. Para cada hijo, el padre o madre, tiene derecho a cuatro años de ingresos imputados.

Se estima que en Suecia, por término medio, las mujeres pueden ver incrementados sus ingresos en un 10 % con motivo de las pensiones derivadas de los años invertidos en el cuidado de hijos.

### **Modificar algunas de las reglas de Seguridad Social y condiciones personales que deban reunirse, para tomar en consideración los atípicos patrones del empleo de las mujeres.**

Un mayor reconocimiento del empleo atípico de las mujeres, como miembros del sistema de pensiones, es esencial. Las reglas y requisitos personales deben alterarse para reflejar mejor el valor de la contribución de las mujeres a otros ámbitos diferentes al del mercado laboral. Un ejemplo es el reciente cambio en Bélgica para tomar también en consideración el empleo a tiempo parcial y así asegurar el acceso a las pensiones mínimas garantizadas: desde octubre de 2006, estos años se tomarán en consideración prorrateados al tiempo trabajado.

- **Es importante contribuir a mejorar la percepción y comprensión de los sistemas de pensiones, y esto será más beneficioso para las mujeres que para los hombres.**

Una mejor educación sobre los productos financieros disponibles en el mercado ayudará a las mujeres a estar bien informadas y a tomar decisiones adecuadas con respecto a sus ausencias del mercado de trabajo, y a la participación en sistemas voluntarios de pensiones. Es importante para todos una mayor información sobre los sistemas de pensiones pero especialmente para las mujeres puesto que normalmente sus vidas laborales se ven interrumpidas debido a que tienen responsabilidades adicionales con respecto al cuidado de familiares.

- **Se tienen que garantizar las tasas anuales neutras, puesto que benefician más a las mujeres que a los hombres.**

Es importante que las legislaciones de los países contemplen tasas neutras anuales desde el punto de vista de género, para asegurar recom-

pensas por iguales retribuciones durante las vidas laborales (esto todavía está por ocurrir en Polonia). Las tasas neutras anuales se pueden identificar como más beneficiosas para las mujeres puesto que su esperanza de vida es mayor que la de los hombres.

## Recientes reformas y su probable impacto.

Está fuera de las pretensiones de esta guía el analizar minuciosamente las reformas de los sistemas de pensiones y su impacto en los ingresos de las mujeres derivados de éstas. Aquí solo incidimos en algunos cambios específicos en la política de pensiones de varios países.

- **Polonia y Hungría.**

Se producirán mayores pérdidas para las mujeres en los ingresos derivados de sus pensiones, en comparación a los hombres, debido principalmente al cese de la redistribución inherente al viejo sistema. Mayormente, en las recientes reformas en esos dos países, las ayudas por cuidado de hijos se han devaluado en aras de un mejor sistema de pensiones. Es probable que en defecto de una considerable mejora en el empleo y los ingresos de las mujeres, la situación de las pensiones de éstas en un futuro empeorará.

- **Suecia.**

Los ingresos a lo largo de todo el curso vital determinarán las pensiones en el futuro. Esto podría resultar en una minoración de las pensiones de las mujeres puesto que tienen a menudo vidas laborales interrumpidas a diferencia de los hombres (incluso en Suecia). En el sistema reformado, las cantidades asignadas a los supervivientes acabarán desapareciendo, y en el futuro existirá incluso más dependencia de las pensiones mínimas. De todas maneras, como hemos mencionado anteriormente, las prestaciones económicas por cuidado de hijos en Suecia son más bien generosas y estoy ayudando a proteger las pensiones de esas mujeres que están fuera del mercado laboral por motivos de cuidado de hijos.

- **Alemania.**

Las reformas de 1992 proporcionaron una pensión de 3 años por cada hijo. Las de 2001, por otra parte, mejoran el trabajo a tiempo parcial de las madres (hasta que el hijo alcanza la edad de 10 años). Y también existe una bonificación para las madres que perciben pensiones por supervivencia. Estos cambios apuntan al hecho de que el sistema reformado proporciona un mayor reconocimiento de la contribución de las madres al hogar.

- **Inglaterra**

Las propuestas del libro blanco reducen la edad a la que las mujeres pueden adquirir el derecho, de 39 a 30 años. En cuanto a las pensiones estatales básicas (BSP) y las segundas pensiones estatales (S2P), ofrecen más prestaciones para los que no trabajan. Es probable que la indexación de las pensiones estatales básicas será más generosa que la simple actualización con respecto al IPC. La introducción del sistema de cuentas personalizadas, con un bajo coste de mantenimiento, mejorará probablemente la cobertura de las pensiones para las mujeres.

### ¿Cuáles son las conclusiones?

Nuestros análisis muestran que la acción política más adecuada y efectiva para afrontar el riesgo de pobreza entre las mujeres mayores debe plantearse desde el punto de vista del mercado de trabajo, en forma de políticas de mercado laboral activo para las mujeres. Aquí el objetivo no es solo mejorar el empleo de las mujeres, pero también adoptar medidas para mejorar sus ingresos. Los servicios especializados de empleo para las mujeres mayores pueden requerir el alargamiento de sus carreras profesionales. Las políticas de mercado laboral activo para las mujeres deberían acompañarse de una mejora en las pensiones mínimas. Tales beneficios se perciben como el elemento más efectivo de las políticas enfocadas a los sujetos considerados de manera individual para reducir la pobreza entre mujeres mayores. Los riesgos de pobreza para las mujeres mayores deberían afrontarse específicamente, mediante la adecuación de las prestaciones por supervivencia para todas las viudas y mediante la indexación de las pensiones mínimas y estatales.

Se deberían asumir más investigaciones para estudiar el impacto de las generosas prestaciones por cuidado de hijos y por la provisión de unos ingresos mínimos garantizados para la jubilación de las mujeres, por su participación en el mercado laboral. El jurado está todavía analizando si los desincentivos que estos sistemas implican son también fuertes en la Europa continental, pero los resultados de Inglaterra, Suecia y Estados Unidos arrojan luz sobre este asunto.



## Sobre el Centro de Investigación en Política Social.

El Centro Europeo es una organización intergubernamental afiliada a Naciones Unidas implicada en todos los aspectos de la política social y la investigación.

Más información:  
<http://www.euro.centre.org>

Centro Europeo de  
Investigación en Política Social.

Berggasse 17  
A – 1090 Vienna

Tel: +43 / 1 / 319 45 05 - 0  
Fax: +43 / 1 / 319 45 05 - 19  
Email: [ec@euro.centre.org](mailto:ec@euro.centre.org)

### Principales funciones.

- Se trata un centro internacional de ciencia social aplicada e investigación empírica comparativa sobre política social y bienestar.
- Es un centro de información y conocimiento que proporciona, con el fundamento de la ciencia social, inteligencia sobre políticas sociales, a través de una red de conocimientos.
- Supone una plataforma que inicia debates sobre políticas públicas orientadas al futuro, relacionados con las cuestiones relativas al bienestar social en la Región Europea de Naciones Unidas.

### Énfasis en la investigación.

El Centro Europeo proporciona experiencia en los sectores de políticas de bienestar y desarrollo de políticas sociales, en sentido amplio - en particular en áreas en las que se requieren enfoques multi o interdisciplinarios, políticas integradas y acción intersectorial.

La experiencia del Centro Europeo abarca cuestiones de desarrollo demográfico, trabajo y empleo, rentas, pobreza y exclusión social, seguridad social, inmigración e integración social, seguridad humana, cuidados, salud y bienestar mediante la provisión de recursos públicos y servicios personales.

Se hará hincapié en la interrelación de desarrollos socio-económicos con las instituciones, políticas públicas, transferencias monetarias, beneficios en especie, necesidades de la población y balance entre derechos y obligaciones.

### Publicaciones del Centro Europeo.

- Book Series “Public Policy and Social Welfare” (Ashgate, Aldershot), en Inglés.
- Book Series “Wohlfahrtspolitik und sozialforschung” (Campus Verlag, Frankfurt/ New York), en Alemán.
- Otras publicaciones, libros o informes especiales publicados al margen de las series anteriormente mencionadas, con una gran variedad de editoriales y en varios idiomas.
- “Informes puntuales”, que contienen conferencias o resúmenes de charlas de expertos, informes resultantes de nuevos proyectos, etc., en Inglés, Francés y Alemán.
- El boletín de noticias del Centro Europeo, en Inglés.

### Ámbito Geográfico.

Todos los Gobiernos de los Estados miembros de Naciones Unidas, en particular aquellos países de la Región Europea de Naciones Unidas, están invitados a participar y contribuir en las actividades del Centro Europeo. Esto supone un ámbito regional de Miembros potenciales de más de 50 Naciones Europeas, Estados Unidos de América, Canadá e Israel.