



17GC/E/11



Informe de la CSI de política económica y social: Las brechas de género en la protección social



ITUC CSI IGB

Confederación Sindical Internacional

Las brechas de género en la protección social

La cuestión...

En todo el mundo, más de la mitad de la población mundial no está cubierta por ningún tipo de régimen de protección social, y menos del 30% goza de protección social integral¹. Las mujeres están en desventaja en los sistemas de seguridad social, experimentan tasas de cobertura más bajas y niveles de prestaciones sustancialmente más bajos.² No obstante, las brechas de género en el acceso a la protección social varían según la región y el país, ya que dependen en gran medida de las características del mercado de trabajo y de la estructura del sistema de seguridad social.

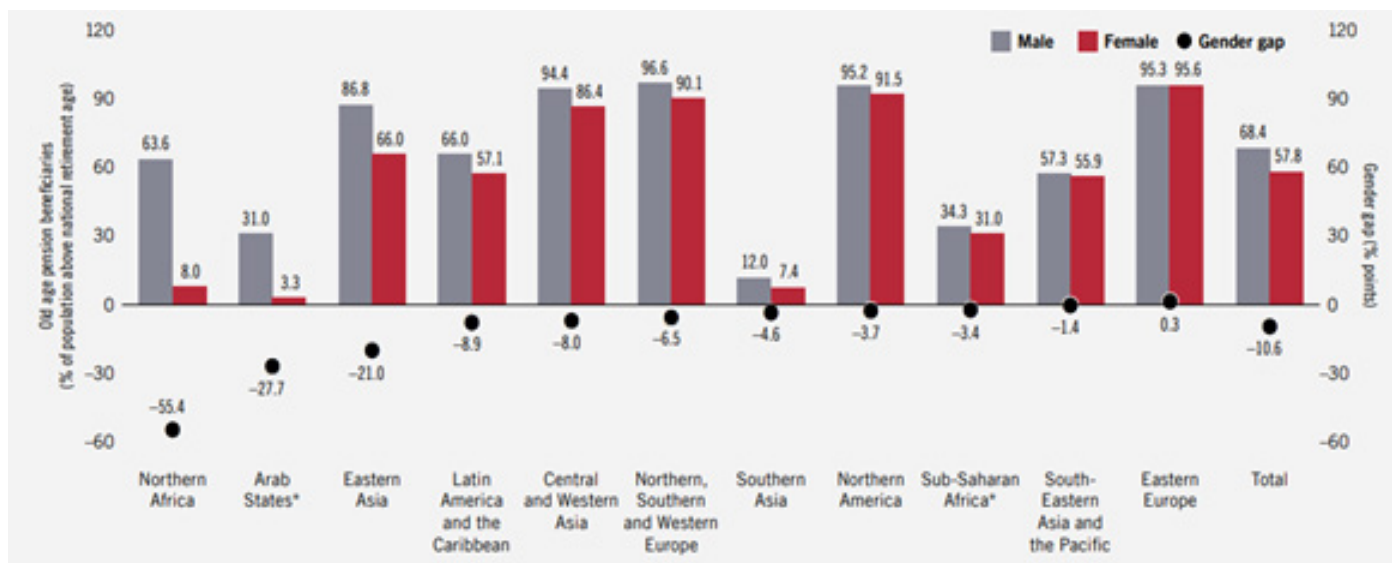
La cobertura de los regímenes contributivos de protección social para las mujeres es particularmente baja, y en ausencia de pisos de protección social, las mujeres a menudo carecen de todo tipo de apoyo. Esta situación se constata muy especialmente en el caso de las pensiones de vejez, las prestaciones de desempleo o la protección de la maternidad.³ A nivel mundial, solo el 26,4% de las mujeres en edad de trabajar están cubiertas por la protección contributiva a la vejez, en comparación con el 31,5% de la población total en edad activa.⁴ En el norte de África, por ejemplo, el 63,6% de los hombres de mayor edad reciben una pensión de vejez, pero solo el 8,0% de las mujeres la reciben. En el sudeste asiático, las mujeres están

estructuralmente menos protegidas contra el desempleo⁵ y, a nivel mundial, la gran mayoría de las mujeres no disfruta de la protección de la maternidad.⁶

Además de la menor cobertura de protección social de las mujeres, las brechas de género en los niveles de prestaciones son extremadamente altas en algunos países. En la Unión Europea, las pensiones de las mujeres son, en promedio, un 40,2% más bajas que las de los hombres.⁷

Las brechas de género en la protección social tienden a mostrarse especialmente agudas después de la edad de la jubilación. Casi el 65% de las personas que han superado esta edad y que viven sin una pensión regular son mujeres⁸. Esta situación supone para las mujeres un riesgo sustancialmente mayor de pobreza que los hombres, también porque las mujeres tienen una esperanza media de vida superior a la de los hombres. En la Unión Europea, el 20,6% de las mujeres mayores de 65 años están en riesgo de pobreza, en comparación con el 15,0% de los hombres.⁹ En algunos países, como Bulgaria, la diferencia entre hombres y mujeres en riesgo de pobreza supera los 15 puntos porcentuales.

Gráfico: Porcentaje de personas en edad de jubilación que reciben una pensión



1 Véase [Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019 de la OIT](#)

2 ONU Mujeres (2015) [El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016](#)

3 OIT (2016) [Las mujeres en el trabajo- Tendencias 2016](#)

4 OIT (2014) [Informe Mundial sobre la Protección Social 2014/15: hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social](#)

5 OIT (2017) [Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible](#)

6 OIT (2016) [Las mujeres en el trabajo- Tendencias 2016](#)

7 Istituto per la Ricerca Sociale (IRS)-Italy (2016) [The gender pension gap: differences between mothers and women without children](#)

8 OIT (2016) [Las mujeres en el trabajo- Tendencias 2016](#)

9 Eurostat (2018) <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/hui/submitViewTableAction.do>

Los impulsores de las brechas de protección social de género...

En numerosos países, los planes de protección social se han diseñado en torno al modelo masculino como sostén de la familia, asumiendo una carrera ininterrumpida y de tiempo completo en la economía formal. Esta perspectiva tiende a penalizar a las mujeres, que tienen mayores probabilidades de experimentar historiales diferentes a los hombres en materia de cotizaciones, y tienden a tener **un total inferior de cotizaciones acumuladas**.

Las cotizaciones de las mujeres suelen ser más bajas sobre todo porque están subrepresentadas en el mercado laboral. En promedio, su participación laboral es 26 puntos porcentuales inferior a la de los hombres¹⁰. Además, **las trabajadoras tienden a estar sobrerrepresentadas en el empleo informal**¹¹, lo que las excluye de la mayoría de los regímenes basados en cotizaciones y las deja completamente desprotegidas en ausencia de pisos de protección social¹².

Además, en todos los lugares del mundo las mujeres siguen asumiendo la principal **responsabilidad de las tareas relativas a los cuidados** en el hogar. Los estudios demuestran que, en todo el mundo, las mujeres realizan el 75% del total del trabajo de cuidados no remunerado y dedican 2,5 veces más tiempo a estas tareas que los hombres.¹³ Esta situación hace que las mujeres **interrumpen su carrera, trabajen menos horas** y acepten **empleos precarios** para poder combinar el trabajo remunerado en el mercado laboral con el trabajo no remunerado en el hogar.¹⁴ A escala mundial, las mujeres ocupan 11 horas a la semana menos en trabajo remunerado que los hombres.¹⁵ Esta situación da como resultado interrupciones en las cotizaciones.

En definitiva, la **brecha salarial de género** significa que a las mujeres se les paga menos en comparación con los hombres por hacer un trabajo de igual valor.¹⁶ Esta situación impide que las mujeres aporten el mismo volumen de cotizaciones que los hombres, lo que en última instancia conduce en muchos casos a niveles de prestaciones más bajos.

Todos estos factores contribuyen a la gran brecha de género en materia de cobertura de la protección social para las mujeres, así como a la brecha de género en los niveles de prestaciones de la seguridad social. **En ausencia de regímenes complementarios no contributi-**

vos o sistemas más universales, las mujeres a menudo experimentan una protección social insuficiente.

Además de la posición desfavorecida en el mercado laboral, el diseño de los regímenes de protección social también puede contribuir a las brechas de género en este ámbito. En algunos países, las edades de jubilación más bajas para las mujeres en relación con las de los hombres pueden impedir que las mujeres acumulen cotizaciones suficientes.¹⁷ En el caso de las pensiones privadas, en algunos casos también se ha observado discriminación en lo relativo a los niveles de prestaciones con la justificación de las mayores expectativas de vida para las mujeres.¹⁸

Requisitos en materia de cotización cada vez más estrictos y vínculos más fuertes entre las cotizaciones y las prestaciones, a menudo como parte de las medidas de austeridad, están deteriorando aún más el acceso de las mujeres a una protección social adecuada. En España, por ejemplo, siguiendo las recomendaciones de la Comisión Europea en relación con la sostenibilidad fiscal, el acceso a la seguridad social se vincula cada vez más a criterios relacionados con el trabajo y depende de toda la carrera de un trabajador/a.¹⁹ Este sistema afecta severamente a las mujeres, que representan el 73,4% de los trabajadores a tiempo parcial de España y solo el 40,5% de los trabajadores con contrato permanente.²⁰ En el Reino Unido, el 86% de la reducción del gasto social desde 2010 se recortó de los ingresos de las mujeres.²¹ Además, las mujeres se ven afectadas de manera desproporcionada por los **recortes a algunos tipos de prestaciones, tales como las relativas a la maternidad y las pensiones de supervivencia**. A fin de cuentas, la mayor importancia de las pensiones profesionales y privadas en algunos países en comparación con las pensiones públicas generará mayores diferencias entre los derechos a la protección social de hombres y mujeres, ya que las mujeres tenderán a tener menos posibilidades de acceder a tales regímenes y de aportar cotizaciones comparables a las de los hombres.²²

Medidas relativas a las políticas...

Las políticas que abordan las **desigualdades en el mercado laboral** pueden ayudar a cerrar las brechas de género en lo que se refiere a la cobertura y las prestaciones de la protección social. **Las reformas a los sistemas de protección social** pueden mitigar las desventajas que experimentan las mujeres para acceder a la protección social y ayudar a expandir la cobertura de protección social a las mujeres que carecen de ella.

10 OIT (2016) [Non-Standard Employment Around the World: Understanding challenges, shaping prospects](#)

11 OIT (2003) [Gender equality and the extension of social protection](#)

12 Arza, C. (2015) [The Gender Dimensions of Pension Systems: Policies and constraints for the protection of older women](#)

13 McKinsey Global Institute (2015) [The Power of Parity: How Advancing Women's Equality can add \\$12 Trillion to Global Growth](#); OIT (2016) [Non-Standard Employment Around the World: Understanding challenges, shaping prospects](#); OIT (2018) [Care work and care jobs for the future of decent work](#)

14 OCDE (2017) [The Pursuit of Gender Equality: An uphill battle](#), Capítulo 15

15 OIT (2016) [Las mujeres en el trabajo- Tendencias 2016](#)

16 UN (2017) [Estado de la población mundial 2017](#)

17 Véase, por ejemplo, el Comité de Protección Social de la UE (2015) [The 2015 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU](#)

18 Lau, S. (2017) [Hong Kong women penalised for living longer: enquiry into annuity scheme discrimination](#)

19 Beltran, N. P. (2014) [Mainstreaming Gender in Spanish Labour and Pension Reforms and in European Social Policies](#), in Goldblatt, B. & Lamarche, L. (eds.) [Women's Rights to Social Security and Social Protection](#)

20 CESR (2017) [Visualising Rights in Spain](#), Factsheet No. 17

21 Women's Budget Group (2016) [The impact on women of the 2016 Budget: Women paying for the Chancellor's tax cuts](#)

22 Arza, C. (2015) [The Gender Dimensions of Pension Systems: Policies and constraints for the protection of older women](#); ETUC (2017) [Private pensions risk bigger gender pension gap](#)

Ejemplos positivos de políticas que abordan las disparidades en materia de protección social

México: Un programa que cubre hasta 90% de los costos de cuidado infantil subsidiando tanto a padres de bajos ingresos como a proveedores de estos servicios ha mejorado el acceso al mercado laboral de las mujeres y creado 45.000 empleos formales y remunerados, principalmente femeninos.^A

Dinamarca: Desde 2005, las cotizaciones al sistema de pensiones continúan durante los períodos de licencia parental, ayudando así a mitigar el impacto sobre los derechos de pensión de las interrupciones profesionales por motivos familiares.

Islandia: A partir de 2018, las empresas con 25 trabajadores o más han de demostrar que remuneran a ambos sexos de manera justa sin discriminación de género, so pena de pagar multas diarias.

Kenia: En 2017, Kenia reformó su sistema de protección social para ampliar la asistencia sanitaria y las pensiones de vejez sobre una base no contributiva, ampliando así el acceso a los trabajadores del sector informal y otros que anteriormente no tenían posibilidad de cumplir con los requisitos de cotización.

Unión Europea: En 2011, el Tribunal Europeo de Justicia dictaminó que las primas de seguro diferentes para mujeres y hombres constituyen discriminación sexual y no son compatibles con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, lo que las convierte en prácticas ilegales.^B Incluye la discriminación sexual para las primas y prestaciones de pensiones privadas.

Países Bajos: Desde 1956, está vigente una pensión básica universal a todos los residentes que superan la edad de jubilación, independientemente de la historia laboral o contributiva. Esta medida palia las desigualdades de género en la cobertura de pensiones y se ha demostrado que protege a las mujeres de la pobreza en la vejez.

A. OIT (2017) *Gender in employment policies and programmes: What works for women?*

B. Comisión Europea (2011) *Press-release MEMO/11/123*

Abordar las desigualdades en el mercado laboral

El **acceso al mercado laboral** puede incrementarse mejorando el acceso a los servicios de atención pública para aligerar la carga del cuidado de los niños y otros familiares dependientes, que en la actualidad a menudo recae sobre las mujeres. Esta medida no solo permite que las mujeres vuelvan al mercado de trabajo formal y remunerado, sino que también beneficia a quienes reciben los cuidados.²³ Además, la inversión en la economía del cuidado y la formalización del trabajo de atención a la persona ha demostrado ser extremadamente efectiva para eliminar las barreras a la participación de las mujeres en el mercado laboral y cerrar la brecha de género tanto en el empleo como en el salario.²⁴

Además, la **licencia familiar remunerada**, disponible tanto para mujeres como para hombres, puede ejercer un impacto importante. Proporcionar a los trabajadores/as la posibilidad de gozar de una licencia para cuidar a sus hijos o familiares dependientes, con la garantía de volver después al mismo puesto de trabajo, ha demostrado que evita que las mujeres abandonen el mercado laboral por completo, y hacerlo de forma neutral para hombres y mujeres puede reducir las diferencias de género en el trabajo y en los cuidados. **Las modalidades de trabajo flexible** que se promueven indistintamente para ambos géneros también pueden contribuir a esta cuestión, siempre que no erosionen los derechos, las protecciones y las prestaciones.

En caso de que las mujeres opten por trabajar menos horas o abandonar temporalmente el mercado laboral formal para asumir responsabilidades en materia de cuidados, es importante que puedan reincorporarse posteriormente al mercado laboral sin mayores dificultades. El **Convenio 156 de la OIT** y la **Recomendación 165** sobre los trabajadores con responsabilidades familiares establecen que las personas con responsabilidades familiares deben poder ejercer libremente su derecho al empleo sin ser discriminadas, y que deben promoverse los servicios asequibles de cuidado infantil, así como de ayuda y de atención a domicilio.

Colmar la brecha salarial de género puede ayudar a garantizar medios de vida decentes para las mujeres que trabajan y abordar parte del equilibrio en las cotizaciones a la seguridad social de las mujeres y los hombres. En este sentido, adoptar y hacer cumplir la legislación sobre igualdad de remuneración es de esencial importancia. Aunque muchos países han ratificado el **Convenio 100 de la OIT** sobre la igualdad de remuneración, un número mucho más reducido ha aprobado una legislación para aplicarlas.²⁵ Otras

23 OIT (2017) *Gender in employment policies and programmes: What works for women?*

24 CSI (2016) *Invertir en la economía de cuidados: Un análisis de género sobre los incentivos de empleo en siete países de la OCDE*

25 OIT (2016) *Closing the gender pay gap: A review of the issues, policy mechanisms and international evidence*

políticas que pueden contribuir a cerrar la brecha salarial de género son aumentar la transparencia salarial, reducir la segregación ocupacional y sectorial vertical y horizontal, aplicar una legislación contundente contra la discriminación, garantizar salarios mínimos vitales y promover la negociación colectiva.²⁶

Abordar la sobrerrepresentación de las mujeres en el trabajo informal también puede ayudar a reducir las brechas de cobertura de la protección social y fortalecer la base de financiación para estos sistemas. Los gobiernos deben **apoyar la transición a la economía formal**, de acuerdo con la **Recomendación 204**. Puede lograrse creando empleos decentes sostenibles en el sector formal, proporcionando incentivos para la transición del trabajo informal al formal, simplificando los procedimientos para el registro de empresas, haciendo cumplir la legislación laboral y la normativa del lugar de trabajo, así como para mejorar el acceso a la financiación de empresarios y pequeñas empresas. Las medidas para permitir a los trabajadores/as del sector informal a acceder a la protección social son igualmente importantes, por ejemplo, al permitirles participar en regímenes contributivos y garantizar el acceso universal a las garantías básicas de seguridad social, independientemente de las cotizaciones, de conformidad con la Recomendación 202 de la OIT.

Reformar los sistemas de protección social

Sin embargo, cabe la posibilidad de que las medidas para hacer frente a las desventajas de las mujeres en el mercado de trabajo no sean capaces de eliminar por completo los obstáculos que ya enfrentan actualmente las mujeres que necesitan protección social. Por lo tanto, las políticas del mercado laboral discutidas anteriormente deberían combinarse con reformas del sistema de protección social que **mitiguen** las desventajas que afectan a las mujeres en el ámbito de la protección social. Dado que la acumulación de cotizaciones para las mujeres suelen ser bajas, la forma más efectiva de expandir significativamente el acceso a la protección social sería asegurar **regímenes no contributivos de seguridad social** públicos y adecuados, tales como **pensiones básicas y prestaciones mínimas de desempleo garantizadas**.²⁷ Más del 85% de los países sin disparidades de género en la cobertura efectiva de las pensiones cuentan con un sistema de pensiones no contributivas que, por lo general, es universal o se rige por la verificación de recursos (o demostración de necesidad).²⁸ La **Recomendación 202 de la OIT** sobre pisos de protección social establece que los Estados deberían proporcionar un acceso universal y neutral en cuanto al género a la atención médica esencial y la seguridad básica del ingreso en cada etapa de la vida.

Además, es importante que los **períodos dedicados al cuidado sean acreditados de manera justa**. Es decir, que las cotizaciones a las pensiones y otros regímenes contributivos de seguridad social sigan pagándose también, por ejemplo, durante los períodos de licencia parental. Además, el **Convenio 102** de la OIT sobre seguridad social establece el derecho a las pensiones de supervivencia para el cónyuge de un trabajador fallecido. Es esencial que los **niveles de prestaciones de las pensiones de supervivencia** sean adecuados, ya que un número relativamente importante de mujeres depende de estas prestaciones.²⁹

Lecturas adicionales y enlaces útiles...

OIT (2003) [Gender equality and the extension of social protection](#)

OIT (2013) [Cash transfer programmes, poverty reduction and empowerment of women: a comparative analysis](#)

OIT (2016) [Las mujeres en el trabajo- Tendencias 2016](#)

Instituto per la Ricerca Sociale (IRS)-Italy (2016) [The gender pension gap: differences between mothers and women without children](#)

CSI (2017) [Investing in the Care Economy: Simulating employment effects by gender in countries in emerging economies](#)

CSI (2018) *Informe de política económica y social: La brecha salarial de género* (próxima publicación)

Experto independiente de las Naciones Unidas sobre los efectos de la deuda externa y otras obligaciones financieras internacionales de los Estados sobre el pleno disfrute de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales (2018) *The links and the impact of economic reforms and austerity measures on women's human rights* (próxima publicación)

ONU Mujeres (2015) [El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016](#)

²⁶ Para una discusión más amplia sobre las políticas para colmar la brecha salarial de género, véase: CSI (2018) Informe de política económica y social: La brecha salarial de género (próxima publicación)

²⁷ ONU Mujeres (2015) [El progreso de las mujeres en el mundo 2015-2016](#)

²⁸ OIT (2016) [Las mujeres en el trabajo- Tendencias 2016](#)

²⁹ Tinios, P., Bettio, F. & Betti, G. (2015) [Men, Women and Pensions](#)

Normas internacionales del trabajo relevantes para la igualdad de género y la protección social

El Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (156) y la Recomendación (165) que lo acompaña establecen que las personas con responsabilidades familiares deben poder ejercer libremente su derecho al empleo sin ser objeto de discriminación y que debe promoverse los servicios de cuidado infantil, asistencia domiciliaria y atención domiciliaria asequibles.

El Convenio sobre igualdad de remuneración (100) establece que debe promoverse la igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un trabajo de igual valor.

La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal (204) establece que todas las actividades económicas de los trabajadores que por ley o en la práctica no están cubiertas o no están suficientemente cubiertas por acuerdos formales deberían formalizarse.

La Recomendación sobre los pisos de protección social (202) establece que los Estados deben garantizar el acceso universal y sin diferencia de género a la atención médica esencial y la seguridad de ingresos básicos en cada etapa de la vida.

El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima) (102) establece el derecho de los cónyuges e hijos de un trabajador fallecido a las prestaciones de supervivencia.

El Convenio sobre prestaciones de maternidad (C183) establece que deben proporcionarse beneficios en efectivo para garantizar que las mujeres puedan mantenerse ellas y sus hijos en condiciones adecuadas de salud y con un nivel de vida adecuado. Las prestaciones deben equivaler al menos a dos tercios de las ganancias anteriores o una cantidad comparable. También establece que las mujeres y los niños deben recibir prestaciones médicas que incluyan la atención prenatal, durante el parto y postnatal, así como la atención de hospitalización cuando sea necesario.

Existen varias normas internacionales del trabajo de alto nivel que cubren una serie de prestaciones y servicios de protección social. Puede consultarse una lista completa de estas normas [aquí](#).

Reivindicaciones sindicales

- Los gobiernos deben invertir en la economía del cuidado y apoyar la profesionalización y formalización del trabajo de cuidado
- Los gobiernos deben acreditar adecuadamente los períodos dedicados al cuidado en sus sistemas contributivos de protección social, a fin de mantener los niveles de contribución
- Los gobiernos deben conceder licencias parentales remuneradas para mujeres y hombres que permitan una división más equitativa de las responsabilidades de cuidado entre los padres
- Los gobiernos deben desarrollar pisos nacionales de protección social, incluyendo pensiones básicas y prestaciones mínimas por desempleo, con cobertura universal, incluso para las mujeres en trabajos precarios e informales
- Los gobiernos deben apoyar y facilitar la transición a la economía formal
- Los gobiernos deben garantizar el acceso a prestaciones de supervivencia adecuadas
- Los gobiernos deben adoptar una serie de políticas para colmar la brecha salarial de género, incluyendo la transparencia salarial, los salarios mínimos vitales y una sólida legislación contra la discriminación, así como promover la negociación colectiva