

## LAS REFORMAS PREVISIONALES EN URUGUAY DE 1995 A 2021: SU ANÁLISIS EN TÉRMINOS DE GÉNERO

PENSION REFORMS IN URUGUAY FROM 1995 TO 2021:  
THEIR ANALYSIS IN TERMS OF GENDER

---

**Graziela Giuzio López**

*Profesora Adjunta en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*

*Universidad de la República. Montevideo-Uruguay*

[giuziograciela@gmail.com](mailto:giuziograciela@gmail.com) ORCID [0000-0002-7640-3338](https://orcid.org/0000-0002-7640-3338)

*Recepción de trabajo: 08-06-2021 - Aceptación: 31-07-2021*

■ 1. ANTECEDENTES: LA MUJER EN EL SISTEMA PREVISIONAL URUGUAYO PREVIO A LA REFORMA DE 1995. ■ 2. LAS REFORMAS DE 1995 Y 2008 Y LA EQUIDAD DE GÉNERO. ■ 3. LA NUEVA REFORMA PREVISIONAL EN PROCESO. ■ 4. CONCLUSIONES. ■ 5. BIBLIOGRAFÍA

## RESUMEN

El objetivo de este artículo es analizar la incorporación del enfoque de género al sistema previsional uruguayo y su evolución. Se examinan especialmente las consecuencias para dicha perspectiva, de las reformas del modelo que se desarrollan en 1995 y 2008 respectivamente.

Por último se pone en discusión si la reforma previsional en curso (2021) implica avances o retrocesos en términos de equidad de género.

**PALABRAS CLAVE:** reforma previsional, jubilaciones, pensiones, equidad, género.

## ABSTRACT

The goal of this article is to analyze the incorporation of gender perspective in Uruguay's pension system and its evolution, especially the consequences of the reforms from 1995 and 2008.

It also asks if the pension reform currently in effect (2021) implies a step forward or a step back for gender equity.

**KEYWORDS:** pension reform, retirement, pension, equity, gender.

## 1. ANTECEDENTES: LA MUJER EN EL SISTEMA PREVISIONAL URUGUAYO PREVIO A LA REFORMA DE 1995

El sistema previsional uruguayo contiene desde muy temprano dispositivos que “compensan” a la mujer por ocuparse del hogar, por lo que en puridad no puede ser calificado de indiferente en relación al género. Obviamente estas disposiciones que contemplaban particularmente al colectivo femenino, son hijas de su tiempo y reflejan una sociedad donde el rol incuestionable atribuido a la mujer era el de cumplir con las tareas reproductivas, de cuidados, y todas aquellas relacionadas con el ámbito doméstico.

A principios del siglo XX, la legislación de nuestro país —acorde al sentir de la época— establece en la década del 20 del siglo pasado, la jubilación por causal de maternidad para las maestras que tuvieran hijos menores de edad y un mínimo de 10 años de servicio. Ese beneficio se fue ampliando desde el punto de vista subjetivo, otorgándose a las empleadas de las empresas de servicios públicos, y de industria y comercio.<sup>1</sup> Se lo extiende al resto de las trabajadoras en 1951<sup>2</sup>. El citado beneficio no era suspendido si se regresaba al trabajo, ni tampoco cuando los hijos se hacían mayores. Se financiaba con el 1 % de los ingresos generado por todas las mujeres aseguradas. El objeto de esta norma era compensar la pérdida monetaria que significaba el abandonar el empleo para dar a luz, y a la vez estimular a la mujer para que permaneciese en el hogar para cuidar a su hijo. Se trata de un tipo de estrategia de las denominadas “maternalistas” (atiende a la mujer en cuanto madre) a partir de las cuales se configura socialmente para las mujeres una supuesta disposición natural al cuidado, ubicándolas como dispensadoras del mismo en casi completa exclusividad, en nombre del bienestar de una nación entera, pero en detrimento de sus propios derechos<sup>3</sup>.

Dichas estrategias están vinculadas con relaciones de poder que son de dominación/subordinación de lo masculino sobre lo femenino. Las disposiciones de esta clase, coadyuvan a la naturalización del rol tradicionalmente adjudicado a las mujeres, y promueven “la obligación” de atender a las labores del hogar. En definitiva son opciones que consolidan la dependencia de la mujer.

No obstante las críticas que se realizan actualmente a este enfoque (hoy superado), tuvo no obstante la virtud de establecer una legislación que reconocía la doble jornada femenina.

Otra de las formas de compensación a la mujer que se implementa desde temprano en nuestro país, es el establecer una edad mínima de acceso a la jubilación inferior para ellas, en comparación con la fijada para los hombres.

1 Art. 12, Ley N° 8.063, de 20 de diciembre de 1926. Ley N° 8935 Artículo 133. 13/01/1933

2 Ley N° 11.637 de 14/02/1951.

3 Flores Ángeles, R.L. y Tena Guerrero, O., “Maternalismo y discursos feministas latinoamericanos sobre el trabajo de cuidados: un tejido en tensión” <file:///D:/Downloads/Dialnet-MaternalismoYDiscursosFeministasLatinoamericanosSo-4823310.pdf> Recuperado el 2/5/2021.

La causal madre es eliminada en 1979, y en el mismo año se elevan las edades jubilatorias para hombres y mujeres, que no obstante siguen siendo diferenciales (55 años para la mujer y 60 para el hombre) lo que se extenderá hasta la reforma de 1995 donde se iguala la edad de acceso para ambos sexos.

## 2. LAS REFORMAS DE 1995 Y 2008 Y LA EQUIDAD DE GÉNERO

Durante la década del 90, varios países de América Latina realizaron reformas en la seguridad social que significaron en alguna medida su privatización. Estas reformas inspiradas en el Consenso de Washington, implican la sustitución en mayor o menor proporción de los anteriores sistemas públicos de reparto, por cuentas de capitalización individual administradas por instituciones privadas. Se tomó como modelo la reforma chilena de 1981.

Las reformas implementadas en dicha década, no consisten en simples intervenciones técnicas, sino que implicaron un cambio de paradigma en materia de seguridad social. Este cambio se expresa en la vinculación estrecha entre aportes y beneficios; en la disminución de los niveles de cobertura; en la exclusión de grandes grupos de la población, principalmente como consecuencia del crecimiento del empleo informal; en la neutralidad en términos de género y en la privatización de la administración del sistema, con garantías estatales<sup>4</sup>.

El principal motivo esgrimido para implementar los cambios, fue la falta de sostenibilidad de los sistemas públicos de reparto. Uruguay formó parte del grupo de países latinoamericanos que reformó su sistema previsional privatizándolo (en parte). El instrumento jurídico fue la ley 16.713 promulgada en 1995. Las aludidas reformas en su mayoría tuvieron efectos negativos sobre la equidad de género, y el caso uruguayo no fue la excepción. No obstante ello, cabe resaltar que si bien la literatura sobre las reformas de los sistemas de pensiones citadas es variada y en ella se encuentran tanto defensas como críticas de muchos aspectos sustantivos de las transformaciones, el análisis de género estuvo prácticamente ausente. Así en casi todos los casos, es compartido el supuesto de que las diferencias entre hombres y mujeres y las desventajas de estas últimas en el mercado laboral, son irrelevantes para el diseño de las políticas de protección social.<sup>5</sup> Ello no resulta extraño en mérito a lo siguiente:

- a. el foco prácticamente exclusivo de las modificaciones fue la sostenibilidad financiera.

---

4 Pautassi, L.C., Seguridad social en América Latina: una lectura desde la perspectiva de género. CEPAL - SERIE Mujer y desarrollo Núm. 42. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, noviembre de 2002. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5898/S0210838\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5898/S0210838_es.pdf) Recuperado 10/5/2021.

5 Montaña, S., "La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina". En "Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género". Coordinación Flavia Marco. Cuaderno 90 de la CEPAL. Santiago de Chile, octubre del 2004. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27830/S0408643\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27830/S0408643_es.pdf) Recuperado 10/5/2021.

b. los temas relativos a la equidad de género recién se empiezan a incorporar a los debates sobre seguridad social a partir del año 2000.

Las modificaciones que opera la ley 16.713 al régimen vigente hasta ese momento, tienen implicancias que van más allá de un ajuste paramétrico, puesto que cambia además el sistema de financiamiento, creándose un sistema mixto. En este nuevo régimen, las jubilaciones y pensiones son servidas por el preexistente pilar público de reparto administrado por el Banco de Previsión Social (BPS) y por un nuevo pilar privado de capitalización individual gestionado por Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional (AFAP)<sup>6</sup>. La cobertura de dicho sistema está limitada a todas las actividades comprendidas en el Banco de Previsión Social, excluyendo a las tres cajas paraestatales (profesional, notarial y bancaria) y las dos de las fuerzas armadas (policial y militar). En esta reforma se endurecieron los requisitos de acceso a los beneficios, que estrecharon el vínculo entre los aportes y los beneficios del sistema. Al hacerse más sensible la tasa de reemplazo a la edad de retiro y los años de contribución de los trabajadores, se incentivó la postergación del retiro<sup>7</sup>.

Las desigualdades de género no son patrimonio exclusivo de los sistemas privados sino que se encuentran también en los sistemas públicos. Pero estos últimos generalmente son relativamente más neutrales, al conceder la pensión<sup>8</sup> mínima con menos años de contribución porque basan la fórmula de la misma en los últimos años de la vida laboral, y suelen utilizar tablas de mortalidad unisex. Los sistemas privados acentúan las desigualdades de género porque incrementan los años de contribuciones para la pensión mínima aportadas durante toda la vida laboral, y aplican tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, lo que genera jubilaciones inferiores para las mujeres uruguayas.

La reforma implementada a mediados de los 90 en nuestro país coincide con las consideraciones anotadas, en tanto que las consecuencias de la privatización del modelo, fueron particularmente desfavorecedoras para la mujer. En efecto en Uruguay, se han realizado investigaciones que indican que las probabilidades para acceder a la jubilación bajo el régimen reformado son menores para las mujeres que para los hombres, debido a la mayor tendencia de las primeras a interrumpir su carrera laboral por períodos más o menos largos.

Dentro de los cambios establecidos por la ley 16.713, puede observarse: la equiparación de la edad mínima de jubilación de la mujer con la del hombre en 60 años de edad —antes era de 55— y el aumento de los años de contribución requeridos para obtener el beneficio ordinario de 30 a 35 años. En el caso de la jubilación por edad avanzada, en ambos sexos se requerían 10 años de trabajo. En el nuevo sistema, ambos necesitan 15 años. La edad de retiro, en la mujer era de 65 años y en el hombre 70 años. Al igual que en la jubilación común, los cambios se producen en la mujer, equiparando la

---

6 Forteza, Á. y Rossi, I. "Ganadores y perdedores en las primeras generaciones luego de una reforma estructural de la seguridad social: el caso de Uruguay". *Apuntes*. vol.45 no.82 Lima ene. /jun. 2018 <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.21678/apuntes.82.865>. Recuperado el 20/5/2021

7 Forteza, Á. y Rossi, I. Ob. cit. "Ganadores y perdedores..." Ob.cit.

8 "jubilación" según la terminología utilizada en Uruguay.

edad de retiro de ambos sexos en 70 años. Antes de la promulgación de la referida norma, tal como indicamos supra, había una diferencia en la edad mínima jubilatoria a favor del colectivo femenino de cinco años (para la jubilación común y por edad avanzada). La citada igualación de edad, si bien constituye una desmejora, en general se desestima su impacto negativo en la equidad de género. Ello se explica porque en la actualidad está puesta en cuestión la pertinencia de este tipo de medidas como mitigadoras de desigualdades. Se entiende al día de hoy, que el establecer una edad de jubilación inferior para las mujeres es consecuencia de un modelo en el cual su participación en la fuerza laboral se consideraba secundaria, y donde no estaban desafiados los roles históricamente establecidos para hombres y mujeres. Esta diferencia constituye una medida que —al igual que la jubilación por causal madre— pretende compensar al colectivo femenino por su actividad exclusiva en la crianza de los hijos. El punto de partida es la tradicional visión del hombre como proveedor de la familia, mientras que la actividad principal, cuando no única de la mujer, sería la de ocuparse del hogar. Por ello se ve como “justo” que se las compense por tal tarea. Enfoques como el descripto contribuyen a reafirmar la mirada tradicional y estereotipada del varón como “obligado sostén económico de la familia” y “mujer cuidadora”. Ello obstaculiza el desarrollo del concepto de la corresponsabilidad en las tareas de cuidado y del hogar.

Cuestionamientos como el aludido inclinan a la mayoría de los actores sociales (organizaciones de género y otros), que participan en debates sobre reformas al sistema de protección social, a afirmar que la solución para las inequidades, no pasa por bajar la edad mínima legal de jubilación para las mujeres.<sup>9</sup> Se advierte por los citados actores que uno de los problemas centrales a solucionar es la dificultad que se les presenta para completar los años de trabajo requeridos. Ello en mérito a los períodos en que ha estado desempleada, o en trabajos donde no aportó, o no lo hizo regularmente. La mujer tiene generalmente una menor densidad de cotización. Ello se relaciona fuertemente con el tiempo que destina a cuidados (en Uruguay más del doble de tiempo que el hombre). Por ello la elevación de los años de trabajo a 35 producto de la reforma del 95, tuvo un efecto particularmente negativo para las mujeres; y su flexibilización (que acaecería recién en el 2008) las favorece en forma significativa.

Conjuntamente con la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo, las ideas acerca de las funciones de los géneros van evolucionando, y los regímenes de seguridad social no permanecen ajenos a dicha evolución. Ello determina que gradualmente se desarrollen reformas con sesgos de género. Por otra parte el segundo ciclo de reformas —o re-reformas— en América Latina que se desarrollan en Argentina (2007 y 2009); Chile (2008; 2009, 2010); Bolivia (2010); y Uruguay (2008) ya no responden a la lógica neoliberal implicando por el contrario un retorno del Estado y presentan un mejor balance entre sostenibilidad financiera y sostenibilidad social.

La introducción del análisis de género en el estudio de los sistemas de previsión social es relativamente tardío, pudiéndose ubicar su incorporación entre los temas de estudio y debate en el ámbito académico; de los organismos internacionales; y también de los gobiernos, a comienzos del

---

9 Pugliese, L. y Santos, S., Enfoque de Género en la Seguridad Social. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/1512/1/enfoque-de-genero-en-la-seguridad-social.-l.-pugliese-y-s.-santos.pdf>. Recuperado el 20/5/2021.

siglo XXI. En este sentido puede citarse como un hito significativo a la 89ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada el 2001, donde se incluyó por primera vez en su orden del día, una discusión general sobre la seguridad social que incorporó el análisis de la relación entre seguridad social y desigualdades de género en el mercado de trabajo. Se enunciaban asimismo una serie de medidas de protección social para promover la igualdad de género<sup>10</sup>.

Se advierte la inclusión de esta nueva lógica en el sistema previsional uruguayo, en las nuevas reformas que tienen lugar en 2008. En efecto, en dicho año se produce en nuestro país una flexibilización de los requisitos de acceso a la jubilación<sup>11</sup> consistente en la reducción de años de servicios de 35 a 30 años tanto para hombres como para mujeres. Y lo que es especialmente significativo a efectos de nuestra perspectiva, la misma ley estableció una flexibilización de requerimientos específica para la mujer: el cómputo ficto de un año de servicios por hijo con un máximo de 5 años. La intención es la de subsanar inequidades del mercado de trabajo. La medida enunciada tiene en cuenta la menor densidad de cotización de la mujer a causa del tiempo destinado a los cuidados familiares. Dos estudios recientes, uno del Centro de Investigaciones Económicas CINVE<sup>12</sup>, y otro realizado por la Secretaría Técnica de la CESS (Comisión de Expertos en Seguridad Social)<sup>13</sup>, ubican la densidad promedio de las trabajadoras aportantes a BPS en 55% y 63%, respectivamente.

En nuestro país como prácticamente en todo el mundo, se observa históricamente una notoria sobrecarga de la mujer trabajadora en relación a la tarea doméstica y familiar. En 2007 las horas promedio que dedicaban las mujeres al trabajo no remunerado representaban 2,3 veces las que dedicaban los varones. En 2013 esta relación era de 1,9<sup>14</sup>. Y en 2020 con la irrupción de la pandemia de coronavirus las mujeres pasan a 8,9 h promedio de trabajo no remunerado, mientras que los hombres pasan a 4.6 h también promedio. Asimismo las horas dedicadas al apoyo en las tareas escolares era pre-Covid, de una hora para las mujeres y de 0,5 h para los hombres. La brecha entre hombres y mujeres alcanzaba pues, al 100%; Con el COVID las mujeres pasan a 1,5 h y los hombres a 0,7 h. Con lo cual la brecha se amplía a 114%<sup>15</sup>.

10 89ª reunión, junio de 2001. Informe IV. Seguridad social: Temas retos y perspectivas. Capítulo IV, Igualdad de género <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-vi.pdf> Recuperado: 19/5/2021.

11 Ley 18.395

12 Zunino, G., Caporale, F., Pereira, M. y Souto, A., "Densidad de cotizaciones, historias laborales y rendimientos jubilatorios en el sistema de seguridad social de Uruguay". Observatorio de Seguridad Social. CINVE 2020 <https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/index.php/17-categoria-de-noticia/31-lanzamiento-observatorio-de-seguridad-social>. Recuperado: 19/5/2021.

13 Bene, N., "Densidad de cotización al BPS". Nota Técnica N° 5. CESS. <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-02/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA5.pdf>. Recuperado: 19/5/2021.

14 Instituto Nacional de Estadísticas (INE) <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Uso+del+tiempo+y+el+trabajo+no+remunerado/579b3fdb-c0e8-4745-ab1d-a9aef24ab5a5>. Accedido: 19/5/2021.

15 Fuente: Encuesta sobre niñez, uso del tiempo y género ONU Mujeres y UNICEF (Opción Consultores). Mayo 2020 <https://www.unicef.org/uruguay/encuesta-sobre-ninez-uso-del-tiempo-y-genero>. Recuperado 22/5/2021

## LAS REFORMAS PREVISIONALES EN URUGUAY DE 1995 A 2021: SU ANÁLISIS EN TÉRMINOS DE GÉNERO

Asimismo hay evidencia de una “penalización por maternidad” en el mercado laboral uruguayo. La participación de las mujeres en el mercado formal de trabajo cae 30% en el corto plazo y 60% en el largo plazo (a los 10 años), luego del nacimiento del primer hijo, efecto que es aún más pronunciado en los quintiles más bajos de ingresos<sup>16</sup>.

El cómputo ficto de un año de servicios por hijo, mejora la accesibilidad a la prestación de jubilación para aquellas mujeres que no han podido completar la cantidad de años de trabajo requeridos, y/o los montos jubilatorios, al adicionar años<sup>17</sup>. Alrededor del 60% de las mujeres retiradas entre 2009 y 2015 utilizaron este beneficio<sup>18</sup>. En 2018, un 33,6%, de las altas jubilatorias femeninas se obtuvieron mediante la aplicación de este artículo y un total de 68,5% lo utilizó (lo cual incluye a quienes mejoraron su tasa de reemplazo), principalmente entre los estratos socioeconómicos más vulnerables<sup>19</sup>. También colabora en la mejora aludida, la baja de 35 a 30 años en el lapso de servicios requeridos, dada la ya citada menor densidad de cotización que caracteriza al colectivo femenino.

Dentro de las modificaciones introducidas en esos años también cabe citar por su significación a la ley de Regulación de la Unión Concubinaría<sup>20</sup>. Dicha norma reconoce entre otros aspectos, las uniones de hecho para el otorgamiento de pensiones de sobrevivencia. Se incluye así —en la medida en que su unión tenga características de exclusividad y permanencia— a quienes viven en unión libre (ya sean hombres o mujeres), como posibles beneficiarios con derecho a pensión por viudez en igualdad de condiciones que los cónyuges. El principal objetivo de la norma fue dar amparo económico a los miembros más vulnerables de la pareja, al momento de la disolución del vínculo. La ley es una respuesta a los reclamos provenientes de los juzgados especializados en materia de familia, que referían principalmente a alimentos, bienes y acceso a la seguridad social. Esta es una norma que aporta en términos de equidad de género, puesto que contempla las situaciones de desventaja en que se encuentran muchas mujeres al momento de la disolución de un vínculo, teniendo en cuenta que tanto la familia, como el sistema jurídico son productores y reproductores de un sistema de valores patriarcales<sup>21</sup>. 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

16 Querejeta, M., “Impacto de la maternidad en la trayectoria laboral de las mujeres. Evidencia para Uruguay”. Documentos de Trabajo. dECON, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica, 2020. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/24586> . Recuperado 4/5/2021.

17 Pugliese, L. y Santos, S., “Enfoque de Género...” Ob.cit.

18 Pugliese, L. y Santos, S., “Enfoque de Género...” Ob.cit.

19 “Acciones con perspectiva de género en la seguridad social actualización 2018” Asesoría General en Seguridad Social Comentarios de Seguridad Social N° 63 1er. Trimestre 2019. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16119/1/63--acciones-con-perspectivas-de-genero-en-la-seguridad-social.-actualizacion-2018.pdf> Recuperado 4/5/2021.

20 Ley 18.246 del 12/2007.

21 NORIA CARBAJAL, Silvina. Reflexiones sobre la Ley 18.246: Unión Concubinaría. Tesis Licenciatura en Trabajo Social Universidad De La República Facultad De Ciencias Sociales Departamento De Trabajo Social .Pág. 48. [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/21858/1/TTS\\_NoriaSilvina.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/21858/1/TTS_NoriaSilvina.pdf) Recuperado 15/5/2021

mayoritariamente femenina. A vía de ejemplo en diciembre del año 2014, se registraron 184.161 beneficiarios/as (cónyuges y concubinos/as), de los cuales el 73 % fueron mujeres. En definitiva la ley de unión concubinaria supone un avance importante en términos de equidad de género al equiparar los derechos de los concubinos y concubinas a los derechos de los viudos y viudas.

También implican aportaciones significativas las regulaciones establecidas por la ley 18.065 de 2006<sup>22</sup> para las trabajadoras domésticas, puesto que en Uruguay, al igual que en el resto del mundo, dicho sector se caracteriza por emplear principalmente a mujeres. En nuestro país según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas, el 99% de quienes se desempeñan en la rama “trabajo doméstico para los hogares” son mujeres y representan el 13% del total de mujeres ocupadas.<sup>23</sup> Desde la teoría de género se ha expresado que el trabajo doméstico remunerado es objeto de la misma discriminación que el trabajo doméstico no remunerado, invisibilizado en tanto trabajo y asignado a las mujeres como responsabilidad propia de su género como resultado de la división sexual del trabajo<sup>24</sup>. La promulgación de la ley 18.065 de regulación del trabajo doméstico significó la consagración de derechos básicos tales como la limitación de la jornada (que regía en nuestro país para la enorme mayoría de los trabajadores desde principios del siglo XX y que sin embargo, no alcanzaba a este sector).<sup>25</sup> También se establece por la norma referida, la convocatoria del sector a los Consejos de Salarios por primera vez en la historia del Uruguay (lo que incidió positivamente incrementándose su salario real); la regulación de los descansos intermedios, semanal y nocturno; la cobertura por enfermedad o el subsidio por desempleo entre otros. A ello debe agregarse la ratificación del Convenio Internacional del Trabajo núm.189 sobre el Trabajo Decente para las Trabajadoras y Trabajadores Domésticos en 2012<sup>26</sup>. Estas normas fueron de fuerte impacto en términos de igualdad de género por tratarse de un sector casi exclusivamente femenino. La equiparación normativa de derechos del trabajo doméstico con los otros, supuso asimismo la revalorización de un empleo altamente feminizado y discriminado y garantizó el acceso a diversas prestaciones de seguridad social. A partir de esta norma se registra un incremento notable de la formalización de estas trabajadoras. El Banco de Previsión Social ha desempeñado sin dudas, un papel importante apoyando a la citada formalización con la implementación de acciones que facilitan los trámites, y desarrollando campañas de sensibilización respecto de los derechos de las trabajadoras domésticas. Estas acciones fueron apoyadas a su vez por la Inspección General del Trabajo del Ministerio de Trabajo y de la Seguridad

22 La Ley se reglamentó el 25 de junio de 2007 por Decreto 224/007.

23 Trabajo Doméstico Remunerado en Uruguay. Actualización de Informe en Comentarios de Seguridad Social N° 60 segundo trimestre 2018. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16119/1/63.-acciones-con-perspectivas-de-genero-en-la-seguridad-social.-actualizacion-2018.pdf>. Recuperado 15/5/2021

24 “Trabajo doméstico remunerado en Uruguay. Actualización de informe...” Ob.cit.

25 Para profundizar en los impactos de esta normativa en términos de igualdad ver: Cancela, M., y Gonzalez Quinteros, L., “Estudio sobre las condiciones laborales del servicio doméstico”. Propuestas para acortar las brechas de la desigualdad en las políticas laborales, de cuidado y tributarias. [https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/120\\_file1.pdf](https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/120_file1.pdf)

26 Uruguay fue el primer país del mundo en ratificar dicho Convenio.

Social. El resultado: la evasión de afiliación doméstica que —constituye sin dudas un problema histórico— se reduce del 51,7%<sup>27</sup> en 2012 hasta llegar al 34,42% en 2018<sup>28</sup>.

Corresponde destacar asimismo como aportación significativa a la equidad de género, que se desarrollaron hace aproximadamente un lustro, una serie de políticas cuyo objetivo es la reducción del costo de cuidado para las familias, a través de la provisión directa de cuidados o de las licencias de cuidado, especialmente asociadas al primer año de vida de los niños<sup>29</sup>. Estas políticas promueven un vínculo más continuo de las mujeres con el mercado laboral, por lo que pueden influir directamente en la penalidad por maternidad, y de este modo reducir las brechas de ingresos laborales. Los instrumentos jurídicos a través de los cuales se implementaron dichas políticas fueron concretamente la ley 19.161 que extendió la licencia por maternidad a 14 semanas<sup>30</sup>; amplió la licencia por paternidad, la cual alcanza actualmente a 13 días en el sector privado<sup>31</sup>; e implementa el subsidio parental<sup>32</sup>. A esto se agrega la instrumentación por la ley 19.353 de 2015, del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC) con “el objetivo de generar un modelo corresponsable de cuidados, entre familias, Estado, comunidad y mercado; y especialmente entre varones y mujeres”<sup>33</sup>.

A partir de la implementación de las medidas precitadas, donde se conjugan normas tendientes a mejorar las trayectorias laborales de la mujer, con aquellas específicas de seguridad social y protección social que mitigan las inequidades que pueden existir en los puntos de partida, se produce un incremento en las altas jubilatorias, sobre todo en los primeros años de su puesta en práctica. Las mujeres han sido las principales beneficiarias tanto en relación al acceso como respecto de los montos jubilatorios, disminuyendo la brecha de género de 34% en 2009 a un 20% en 2015<sup>34</sup>. En 2019,

27 Fuente: Artículo periodístico del Diario “El Observador” de fecha 20 de agosto de 2019. <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-trabajo-domestico-alcanzo-el-menor-nivel-de-evasion-de-los-ultimos-seis-anos-2019819181825>. Recuperado 20/5/2021.

28 Fuente: TRABAJO DOMÉSTICO REMUNERADO EN URUGUAY .Actualización 2019. Asesoría General en Seguridad Social. [trabajo-domestico-remunerado-en-uruguay.pdf](#)

29 Colacce, M.; Mojica, M. y Zurbrigg, J., “Brechas de Género en los ingresos laborales en el Uruguay”. CEPAL | ONU Mujeres .Mayo 2020 [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45792/4/BrechasdegeneroUruguay\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45792/4/BrechasdegeneroUruguay_es.pdf). Consultado 20/5/2021.

30 La extensión establecida por la ley referida, se aplica a las trabajadoras de la actividad privada y a las trabajadoras no asalariadas que aportan a la seguridad social. Para las trabajadoras de la Administración Central establece dicha ampliación del plazo de licencia maternal la ley 19.121 de 2013.

31 En el caso de la administración central son 10 días continuos.

32 El citado subsidio parental consiste en una prestación económica sustitutiva del salario, que otorga el BPS a la madre o padre con actividad laboral durante el período de reducción del horario laboral (1/2 horario). El amparo comienza a partir del día siguiente al término del subsidio por maternidad y se extiende hasta los 6 meses de edad del hijo .El monto del subsidio es la mitad del subsidio previsto para las licencias por maternidad y paternidad respectivamente.

33 Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Informe de la Secretaría Nacional de Cuidados. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Anexo%20Sistema%20de%20Cuidados.pdf>. Consultado el 20/5/2021.

34 Lavalleja, M. y Tenenbaum, V., Seguridad social en el Uruguay: un análisis de los resultados. CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas - Montevideo - Nº 30. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42499-seguridad-social-uruguay-un-analisis-resultados-la-ley-flexibilizacion-acceso> Recuperado 6/5/2021.

el 32,2% de las altas jubilatorias femeninas se obtuvieron mediante la aplicación del artículo que adiciona un año de servicio por cada hijo (con un máximo de 5) y un total de 68,5% lo utilizó (lo cual incluye a quienes mejoraron su tasa de reemplazo) principalmente entre los estratos socioeconómicos más vulnerables<sup>35</sup>.

Puede concluirse sin lugar a dudas en que la flexibilización en los requisitos de acceso a la jubilación, operada por la nueva normativa previsional, a lo que se suman normas laborales que tienden a eliminar inequidades del mercado de trabajo, tienen como resultado la instauración de un escenario más igualitario por sexo en el ámbito de la seguridad social.

### 3. LA NUEVA REFORMA PREVISIONAL EN PROCESO

En primer lugar consignar que el puntapié inicial del presente proceso de reforma se encuentra en la aprobación de la ley de urgente consideración (LUC) del 9 de julio de 2020<sup>36</sup>. Esta norma, impulsada por el actual gobierno, introdujo modificaciones a diversos textos normativos vigentes en materia comercial, civil, laboral, de seguridad social y notarial entre otros (arts. 393 a 398). En lo que a seguridad social refiere, la norma citada establece la creación de una Comisión de Expertos (CESS) en dicha materia. Esta Comisión funciona en el ámbito del MTSS (Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social y de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto) con el cometido de entre otros, realizar un diagnóstico del sistema previsional uruguayo y entregar al Poder Ejecutivo recomendaciones para su reforma. Deberá presentar un informe de diagnóstico preliminar a los 90 días de su constitución, y un informe con recomendaciones a los siguientes 90 días. Está integrada por 15 miembros designados por el Poder Ejecutivo, de los cuales 9 pertenecen a la coalición de gobierno, 3 a la oposición (Frente Amplio)<sup>37</sup>; 1 al PIT-CNT<sup>38</sup> (Central de Trabajadores); una a las organizaciones empresariales; una a la ONAJPU (Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay). Las “decisiones” (informes) se adoptan por consenso o por mayoría de 9 miembros. Cualquier discrepancia se traduce en un voto negativo.

El 24 de marzo la Comisión de Expertos en Seguridad Social hizo público el informe diagnóstico sobre el sistema previsional uruguayo. La importancia de este documento reside en que constituirá

35 Acciones con perspectiva de género en la seguridad social actualización 2018 Banco de Previsión Social, Asesoría General en Seguridad Social (2020) <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16119/1/63.-acciones-con-perspectivas-de-genero-en-la-seguridad-social-actualizacion-2018.pdf>. Recuperado 6/5/2021

36 Ley n° 19.889.

37 El Frente Amplio, es un partido fundado en 1971 como una coalición de grupos de izquierda. Triunfa electoralmente por primera vez en 2004, repitiendo el triunfo en las elecciones de 2009 y 2014. En 2019 es derrotado en las elecciones por una coalición de derecha integrada por el Partido Nacional; Partido Colorado; Cabildo Abierto (Partido de extracción militar) y Partido Independiente. Dicha coalición gobierna el país desde su asunción en marzo de 2020.

38 Plenario Intersindical de Trabajadores - Convención Nacional de Trabajadores, conocido popularmente como PIT-CNT constituye la Central única de trabajadores del Uruguay.

la base de la próxima reforma de la seguridad social. La orientación de la reforma va a depender entonces del diagnóstico de fortalezas y debilidades del sistema que realice la citada CESS.

El informe diagnóstico releva las tres dimensiones a través de las cuales generalmente se procede a examinar los sistemas previsionales, esto es: cobertura, suficiencia y sostenibilidad. La primera refiere al alcance en cantidad de personas cubiertas por el sistema, mientras que la segunda mide el cumplimiento de un cierto estándar de bienestar material (conseguido a través del consumo). La tercera de las dimensiones, la sostenibilidad, está relacionada con la capacidad del sistema para sostener niveles de cobertura y suficiencia en el tiempo<sup>39</sup>.

El citado informe releva las tres dimensiones y concluye en que tanto los niveles de cobertura como el de suficiencia son buenos; el problema —según el referido documento— es la sostenibilidad (entendiéndose por tal tan sólo a la sostenibilidad financiera). Este planteo es el eje estructurador del documento. El principal problema que atraviesa el sistema de seguridad social, y que por tanto debería orientar la reforma previsional, según los expertos del oficialismo y la representación empresarial, es la falta de sostenibilidad financiera. Esto es, la incapacidad del sistema de generar ingresos monetarios suficientes para contemplar sus obligaciones financieras (básicamente el pago de jubilaciones, pensiones y otro tipo de prestaciones, como seguros de desempleo y enfermedad)<sup>40</sup>.

Surge de lo anotado supra, que el concepto que se está manejando es reduccionista, relacionándolo únicamente a la capacidad financiera del sistema para sostenerse (que en el largo plazo los gastos del sistema no superen por mucho los ingresos). No obstante, tal como indican autores como el economista Hugo Dufrechou, la sostenibilidad también depende de factores que no son estrictamente económicos, sino culturales, políticos y sociales<sup>41</sup>.

Tanto el Frente Amplio como el PIT-CNT y la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay, votaron en contra del informe elaborado en la Comisión de Expertos. Los expertos que responden a las citadas organizaciones contravirtieron esta concepción que pone como centro y orientación de toda la reforma previsional a la sostenibilidad financiera, sin consideración de la sostenibilidad social. A vía de ejemplo el informe del Frente Amplio expresa en este sentido que: *Una mirada sustancial y más comprensiva, implicaría incorporar el concepto de sostenibilidad social al análisis del sistema: cuánta gente es incluida y protegida y cómo es protegida, y en qué medida el sistema de seguridad social responde a las expectativas de la población. (...) Dicha mirada es imprescindible para garantizar el cumplimiento de un derecho humano fundamental como es la seguridad social* <sup>42</sup>.

39 Dufrechou, H., "El costo de la sostenibilidad en el sistema previsional: las pasividades mínimas en cuestión". Diario matutino "La Diaria" <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/5/el-costo-de-la-sostenibilidad-en-el-sistema-previsional-las-pasividades-minimas-en-cuestion/>. Recuperado 23/5/2021.

40 Dufrechou, H., "La sostenibilidad del sistema previsional" <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/3/la-sostenibilidad-del-sistema-previsional/>

41 Dufrechou, H., "La sostenibilidad en el sistema previsional..." Ob. cit.

42 Posición Informe de Diagnóstico CESS Delegación del Frente Amplio. <file:///D:/Downloads/posicion%20Informe%20de%20Diagnostico%20CESS%20Delegacion%20FA.pdf>. Accedido 23/5/2021.

Se entiende asimismo en este informe de la oposición, que hay una alta probabilidad de que este enfoque unipolar, redunde en un deterioro de la cobertura, suficiencia, o justicia del sistema. Coinciden asimismo tanto la ONAJPU como el PIT-CNT —contrariando la visión del informe— en una mirada muy crítica del funcionamiento del régimen de ahorro individual, también denominado pilar 2 o régimen AFAP, y asimismo coinciden en la necesidad de una urgente y profunda reforma del régimen previsional militar.

El informe diagnóstico del sistema previsional de la Comisión de Expertos en Seguridad Social, fue aprobado el 19 de marzo de 2021, con diez votos a favor y cinco en contra. Dicho informe fue entregado al Poder Ejecutivo, tal como determinó la ley de urgente consideración. Votaron favorablemente los nueve representantes de la coalición de gobierno y el de las cámaras empresariales, mientras que lo rechazaron los tres representantes del Frente Amplio, el del PIT-CNT y el de la ONAJPU.

Por nuestra parte consideramos que dicho informe en términos generales carece de un adecuado balance entre sostenibilidad financiera y sostenibilidad social. Se advierte que el informe todo, está permeado por un exagerado énfasis en resolver los problemas de la seguridad social a partir de la reducción del gasto.

En relación concretamente a si el documento aborda adecuadamente o no, las inequidades de género cabe compartir la conclusión del Frente Amplio en tanto expresa que *“no hay consistencia en el diagnóstico entre las consideraciones que se hacen sobre algunas prestaciones y las políticas de género y cuidados necesarias”* y que se advierte *“una fuerte tendencia a un recorte en las pensiones de viudez y sobrevivencia”*<sup>43</sup>.

En definitiva las previsiones acerca de la reforma que se viene, por el contexto económico, social, político e ideológico que la enmarca, indican que sustancialmente la misma va a implicar un ataque a los derechos previsionales de un gran sector de la población, y una avanzada de los mecanismos de mercantilización en el sistema<sup>44</sup>. A este respecto se ha expresado desde el sector sindical que: *“Se habla mucho de los egresos del sistema, que son los derechos de la gente, y poco de los ingresos”*. Para concluir en que hoy *“... se debate, entre solidaridad e individualismo”*<sup>45</sup>.

Preocupa asimismo la falta de sesgos de género de la reforma. Su consecuencia palpable es que las mujeres se van a ver particularmente perjudicadas por un enfoque que privilegia por sobre todas las cosas la capacidad del sistema para sostenerse.

---

43 “Diagnóstico sobre seguridad social se aprobó sólo con votos de la coalición y los empresarios”. Artículo periodístico. En el diario matutino “La Diaria” del 20/3/2021. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2021/3/diagnostico-sobre-seguridad-social-se-aprobo-solo-con-votos-de-la-coalicion-y-los-empresarios/>. Recuperado 20/5/2021.

44 Dufrechou, H., “El costo de la sostenibilidad en el sistema previsional...” ob.cit.

45 Da Silva, M., “Reforma previsional: primer informe de la comisión se posterga hasta marzo y el PIT-CNT critica “diagnóstico del gobierno”. Artículo periodístico Diario Matutino “La diaria” 27 de enero de 2021. <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/1/reforma-previsional-primer-informe-de-la-comision-se-posterga-hasta-marzo-y-el-pit-cnt-critica-diagnostico-del-gobierno/>. Accedido el 23/5/2021.

## 4. CONCLUSIONES

1. Las inequidades de los mercados de trabajo son reproducidas por los sistemas previsionales. Por dicha razón el diseño de estos sistemas no debería asumir que los recursos se distribuyen en forma equitativa entre hombres y mujeres o que la realidad en la que buscan incidir es neutral<sup>46</sup>.
2. En Uruguay a pesar de que se han registrado avances en los últimos tiempos, la mujer sigue estando en desventaja en el sistema de jubilaciones y pensiones, de la misma manera en que ello ocurre en el mercado de trabajo. Son principales causas de la desigualdad de género en relación al trabajo, las tareas de cuidados y domésticas que tradicionalmente les han sido atribuidas en forma exclusiva a las mujeres (rol de género); la segregación ocupacional (horizontal y vertical); y otros factores como la discriminación salarial. El que las mujeres se hayan ido incorporando masivamente al mercado laboral uruguayo, no ha tenido como correlato una reducción significativa de su carga en materia de tarea doméstica y de cuidados. Esta desigual posición en el ámbito productivo y en el reproductivo, se retroalimenta: el doble rol por parte de las mujeres limita su empleabilidad; dicha limitación a su vez coadyuva a reforzar la dedicación al ámbito doméstico, provocando incluso el abandono de la ocupación y, en definitiva reproduciendo la desventaja de su posición en el mercado de trabajo. La significación de los cuidados como agente de desigualdad queda claramente expuesta por ejemplo, en el comportamiento opuesto de varones y mujeres en el mercado laboral ante la presencia de niños/as pequeños en el hogar. En efecto las mujeres presentan una disminución en su participación en dicho mercado a medida que aumenta el número de niños pequeños en el hogar. Su tasa de actividad baja treinta y tres puntos porcentuales cuando hay tres y más niños/as, respecto a aquellas que no tienen niños/as en la casa. En cambio la tasa de actividad masculina sigue siendo muy elevada, 84,5 %, y 30 puntos porcentuales mayor que la tasa femenina para hogares con la misma cantidad de niños/as preescolares y escolares<sup>47</sup>.
3. Otro responsable de desigualdad la constituye la segregación laboral. Esto es el hecho de que las mujeres se hallen sobrerrepresentadas en puestos de trabajo asociados a menores niveles de productividad y, en general, a menores niveles salariales. Adicionalmente juegan otros elementos de restricción del mercado de trabajo como la discriminación; el hecho de que en la mujer es más frecuente que en el hombre la inserción parcial en el mercado laboral; así como las más altas tasas de informalidad que caracterizan a este colectivo en relación al masculino. La combinación de estos factores tiene como consecuencia que las mujeres tengan trayectorias laborales más

46 Rossel, C.; Salvador, S. y Monteiro, L., "Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos." El futuro en foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano. ©2014 PNUD Uruguay. [file:///D:/Downloads/undp-uy-cuadernocdh08-2015-%20\(2\).pdf](file:///D:/Downloads/undp-uy-cuadernocdh08-2015-%20(2).pdf) Recuperado 26/5/2021.

47 Fuente: Sistema de información de género Inmujer-Mides en base ECH 2011. [http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/414/352\\_Fernandez\\_2011\\_Estad%C3%ADsticas%20de%20G%C3%A9nero%202011.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/414/352_Fernandez_2011_Estad%C3%ADsticas%20de%20G%C3%A9nero%202011.pdf?sequence=1&isAllowed=y) Recuperado 26/5/2021

inestables, lo que reduce la densidad de cotizaciones en la seguridad social; o cotizan por montos inferiores que los hombres. Lo expresado implica que tiende a existir una brecha de aportes entre hombres y mujeres aún en los casos en que estas últimas aportan a programas contributivos por empleos de tiempo completo.

De acuerdo al informe sobre el impacto de las inequidades de género del Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), la probabilidad de que un hombre realice aportes a la seguridad social, y genere de esta forma el derecho futuro a ser beneficiario de las prestaciones del sistema, es aproximadamente 15 puntos porcentuales superior a la de una mujer<sup>48</sup>.

Las brechas en las remuneraciones tienden a reproducirse durante la vejez. Como además las mujeres son más longevas, la equidad actuarial implica que ante igualdad de suma de aportes, el monto mensual de la prestación sea inferior para la mujer.

4. La frecuencia creciente de los divorcios acentúa el riesgo de que las diferencias de género mencionadas —en participación, carga horaria laboral, remuneraciones y esperanza de vida— se traduzcan en desigualdades de ingreso crecientes en la tercera edad<sup>49</sup>. Estas inequidades, constituyen un aspecto que no recibe el adecuado nivel de atención del informe diagnóstico por más que constituya sin dudas, uno de los aspectos fundamentales a ser tenidos en cuenta para diagnosticar y llevar a cabo reformas de seguridad social, tal como señalan los expertos de las organizaciones sociales<sup>50</sup>.
5. Puede asimismo consignarse la valoración opuesta entre el gobierno y la Central sindical respecto de las flexibilizaciones al sistema previsional (reducción de 35 a 30 los años de servicio necesarios para tener causal de retiro, y un año por hijo a las mujeres hasta un máximo de cinco). El oficialismo ha sostenido que esos cambios generaron un desfasaje que explica el actual desequilibrio financiero del sistema, mientras que para los técnicos del PIT-CNT, *“lejos de ser un problema, fue la solución”* que permitió *“ampliar los niveles de cobertura y suficiencia de las prestaciones”*. Se argumenta asimismo por parte de dicha organización, que de no existir la ley de 2008, *“seguramente tendríamos hoy más problemas de pobreza en un colectivo importante de adultos mayores, principalmente mujeres, y eso debe ponderarse”*<sup>51</sup>. La posición que se expresa

---

48 “Inequidades de Género y su impacto sobre el sistema de Seguridad Social”. Centro de Investigaciones Económicas. Observatorio de Seguridad Social. Informe n° 7 – 2019. [https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/images/7\\_informe\\_trimestral\\_nuevo.pdf](https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/images/7_informe_trimestral_nuevo.pdf) Recuperado 13/5/2021.

49 Bucheli, M.; Forteza, Á; Rossi, I., “Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación” <http://www.decon.edu.uy/~alvarof/Bucheli.Forteza.Rossi.20060911.pdf> pag.6

50 Colacce, M., “Seguridad social y género: cómo los supuestos del sistema perpetúan las desigualdades de la vida activa”. “La Diaria”. Diario matutino. 22 de marzo de 2021. Recuperado 13/5/2021. <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/3/seguridad-social-y-genero-como-los-supuestos-del-sistema-perpetuan-las-desigualdades-de-la-vida-activa/> .Recuperado el 25/5/2021.

51 Da Silva, M., “Reforma previsional: primer informe de la comisión se posterga hasta marzo y el PIT-CNT critica diagnóstico del gobierno”. “La Diaria” Diario

en el borrador inicial del documento que se viene analizando, contraría los estudios académicos que unánimemente abogan por este tipo de medidas en tanto mitigan las inequidades que de inicio aquejan a la mujer al materializar sus trayectorias laborales.

6. Otro punto a considerarse especialmente, es el tratamiento de las jubilaciones mínimas. De acuerdo al informe de diagnóstico previsional *“el diseño de la jubilación mínima como instrumento podría encontrar oportunidades de mejora si reconociera en la cuantía del beneficio, el esfuerzo contributivo del beneficiario y tuviera mayor transparencia en los costos y su financiamiento”*<sup>52</sup>. Indica el citado economista Hugo Dufrechou, que *“La propuesta, entonces, sería generar montos mínimos de jubilación según los años de aporte con el objetivo de retrasar el retiro lo más posible (y así pagar menos jubilaciones).”* Este es un diseño similar al que se aplicó con la ley 16.713 (que creó el sistema mixto en 1995). La diferencia es que la escala de jubilaciones mínimas depende de la edad y no de los años de contribución. Es importante destacar que dicho diseño hubiera tenido como consecuencia, jubilaciones mínimas bastante menores que las que se están percibiendo actualmente, de no haberse realizado correcciones a través de la política de aumentos diferenciales vía decreto. Por ejemplo, quienes se jubilaron por causal común con 60 años de edad cobrarían la mitad por mes de lo que cobran hoy<sup>53</sup>. La consecuencia de la política que se promueve será sin lugar a dudas la reducción de la jubilación mínima. Esto traerá consecuencias sociales de suma importancia<sup>54</sup>.

La orientación del informe en relación a las jubilaciones mínimas es más que probable que genere propuestas de impacto negativo, sobre todo respecto de los trabajadores de menores ingresos y trayectorias laborales más intermitentes, y este colectivo está integrado mayoritariamente por las mujeres. Estamos viendo pues, que de concretarse este diseño se acentuarían las inequidades de género.

7. Se observa asimismo una firme tendencia al recorte en las pensiones de viudez y sobrevivencia. Estas son prestaciones contributivas que otorga el Banco de Previsión Social debido al fallecimiento de una persona afiliada en actividad, en goce de jubilación o de subsidio transitorio. De acuerdo a la Ley N° 16.713, los beneficiarios pueden ser: personas viudas, hijos solteros mayores de 18 años incapacitados para todo trabajo, hijos solteros menores de 21 años, padres absolutamente incapacitados para todo trabajo, personas divorciadas, concubinos y concubinas. Esta ley incorpora el derecho del viudo si demuestra dependencia económica de la causante o si carece de ingresos suficientes. Las mujeres no tienen que probar estas condiciones, siempre tienen de-

---

matutino. 27 de enero de 2021 · <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/1/reforma-previsional-primer-informe-de-la-comision-se-posterga-hasta-marzo-y-el-pit-cnt-critica-diagnostico-del-gobierno/> Recuperado 13/5/2021

52 Informe diagnóstico de la CESS, <https://cess.gub.uy/contenido-diagnostico-cess>. Recuperado 18/5/2021.

53 Dufrechou, H., “El costo de la sostenibilidad en el sistema previsional: las pasividades mínimas en cuestión”. “La Diaria”. Diario matutino. 15 de mayo de 2021. Recuperado 20/5/2021.

54 Cfr. Dufrechou, H., “El costo de la sostenibilidad en el sistema previsional: las pasividades mínimas...” Ob. cit.

recho a esta pensión (salvo que cuenten con ingresos superiores a una suma pre-establecida). El sistema anterior sólo le otorgaba este beneficio al hombre, si estaba incapacitado para todo tipo de trabajo. Ello tenía por consecuencia que muy pocos hombres obtuvieran la pensión de sobrevivencia. Este hecho, unido a la mayor longevidad de las mujeres son aspectos que inciden grandemente en que se registre una mayor utilización femenina de las citadas pensiones. En efecto la mayoría de las mujeres son beneficiarias de pensiones que no generaron en forma directa, y ello está vinculado con los mayores niveles de actividad a nivel del hogar que realizan (trabajo no remunerado). A mayor cantidad de trabajo no remunerado, menores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo y/o trayectorias laborales más inestables y fragmentadas. El acceso de las mujeres a estas pensiones se reconoce como uno de los beneficios del sistema vigente, porque si no fuera por ello se estaría frente a una gran cantidad de mujeres carentes de prestaciones sociales.<sup>55</sup>

8. De concretarse restricciones a las pensiones de sobrevivencia, su impacto sería particularmente lesivo para el colectivo femenino.

Las pensiones de sobrevivencia tienen su base en la dependencia de la mujer respecto del hombre, por ello relacionan el derecho a las prestaciones con las cotizaciones pagadas por el cónyuge difunto y aseguran contra la pérdida del sostén de la familia. Tradicionalmente, esas prestaciones sólo se abonaban a la viuda y los huérfanos, y no al viudo (salvo si tenía alguna discapacidad y por esa razón estaba a cargo de su mujer). Ello se ha modificado en la actualidad y en muchos países, incluido Uruguay, tal como se anotara supra, el viudo también tiene derecho a este tipo de pensiones. Pero de todas maneras la mujer aún hoy tiene un tratamiento menos restrictivo para la adquisición de este derecho.

La OIT señala que esta cuestión ha dado lugar a un debate entre quienes consideran que es razonable esperar que hoy en día las mujeres se ganen la vida trabajando y quienes señalan que esto no es lo que se esperaba de muchas mujeres que iniciaban una vida conyugal en decenios pasados. Plantea por último si deben esas mujeres al enviudar, sufrir ahora las consecuencias de que los valores y las actitudes hayan cambiado<sup>56</sup>. Lo cierto es que al día de hoy en nuestro país muchas mujeres continúan llegando a la edad de jubilación con muy pocos o incluso ningún derecho a una pensión por derecho propio, y esto tiene relación con el mayor nodo desigualdad de género, que es la desventajosa distribución de la carga de trabajo en los hogares. En efecto la razón de que un porcentaje no despreciable de mujeres, no genere una prestación de seguridad social por derecho propio, tiene su causa ya sea en que su labor no remunerada de cuidado de otras personas les ha impedido participar en una actividad laboral remunerada, o porque esa labor les ha obligado a participar únicamente en formas de trabajo periféricas y/o informales, con niveles salariales muy bajos y no cubiertas por los sistemas de seguridad social.

55 Berriel, F.; Pérez Fernández, R.; Rodríguez, S., "Vejez y envejecimiento en Uruguay. Fundamentos diagnósticos para la acción. Montevideo, julio de 2011 © Ministerio de Desarrollo Social. Accedido 18/5/2021 <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2013/11/Vejez-y-envejecimiento-en-Uruguay.pdf>

56 OIT. 89a reunión, junio de 2001. Seguridad social: temas, retos y perspectivas. Ob.cit.

9. La conclusión final es que la desigualdad persiste. Y es más, asistimos al día de hoy a un retroceso en los derechos de las mujeres propiciado por la pandemia que nos aqueja. En estas circunstancias no es pertinente desmontar ningún dispositivo que mitigue la desigualdad, so pena de incrementarla.

El enfoque del informe diagnóstico, no solo no fomenta la igualdad de género, sino que además tiende a acentuar las inequidades.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- Banco de Previsión Social. Asesoría General en Seguridad Social. Acciones con perspectiva de género en la seguridad social actualización 2018. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16119/1/63.-acciones-con-perspectivas-de-genero-en-la-seguridad-social.-actualizacion-2018.pdf>
- Banco de Previsión Social. Asesoría General en Seguridad Social. Trabajo doméstico remunerado en Uruguay. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/16210/1/trabajo-domestico-remunerado-en-uruguay.pdf>
- Berriel, F.; Pérez Fernández, R.; Rodríguez, S., "Vejez y envejecimiento en Uruguay. Fundamentos diagnósticos para la acción" Montevideo, julio de 2011 © Ministerio de Desarrollo Social. Accedido 18/5/2021 <https://fiapam.org/wp-content/uploads/2013/11/Vejez-y-envejecimiento-en-Uruguay.pdf>
- Bene, N., "Densidad de cotización al BPS". Nota Técnica N° 5. CESS. <https://cess.gub.uy/sites/default/files/2021-02/Nota%20Te%CC%81cnica%20N%C2%BA5.pdf>
- Bucheli, M.; Forteza, Á; Rossi, I., "Seguridad social y género en Uruguay: un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación" [http://www.decon.edu.uy/~alvarof/Bucheli\\_Forteza\\_Rossi\\_20060911.pdf](http://www.decon.edu.uy/~alvarof/Bucheli_Forteza_Rossi_20060911.pdf)
- Cancela, M., y Gonzalez Quinteros, L., "Estudio sobre las condiciones laborales del servicio doméstico". Propuestas para acortar las brechas de la desigualdad en las políticas laborales, de cuidado y tributarias. [https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/120\\_file1.pdf](https://uruguay.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/120_file1.pdf)
- CINVE (Centro de Investigaciones Económicas). Observatorio de Seguridad Social. Informe n° 7 – 2019. Inequidades de Género y su impacto sobre el sistema de Seguridad Social". [https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/images/7\\_informe\\_trimestral\\_nuevo.pdf](https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/images/7_informe_trimestral_nuevo.pdf)
- Colacce, M.; Mojica, M. y Zurbrigg, J., "Brechas de Género en los ingresos laborales en el Uruguay" .CEPAL | ONU Mujeres .Mayo 2020 [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45792/4/BrechasdegeneroUruguay\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45792/4/BrechasdegeneroUruguay_es.pdf). Consultado 20/5/2021.
- Colacce, M., "Seguridad social y género: cómo los supuestos del sistema perpetúan las desigualdades de la vida activa". "La Diaria". Diario matutino. 22 de marzo de 2021. <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/3/seguridad-social-y-genero-como-los-supuestos-del-sistema-perpetuan-las-desigualdades-de-la-vida-activa/>

## LAS REFORMAS PREVISIONALES EN URUGUAY DE 1995 A 2021: SU ANÁLISIS EN TÉRMINOS DE GÉNERO

- Da Silva, M., "Reforma previsional: primer informe de la comisión se posterga hasta marzo y el PIT-CNT critica diagnóstico del gobierno". "La Diaria" Diario matutino. 27 de enero de 2021. <https://ladiaria.com.uy/economia/articulo/2021/1/reforma-previsional-primer-informe-de-la-comision-se-posterga-hasta-marzo-y-el-pit-cnt-critica-diagnostico-del-gobierno/>.
- Dufrechou, H., "El costo de la sostenibilidad en el sistema previsional: las pasividades mínimas en cuestión". Diario matutino "La Diaria" del 15 mayo 2021. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/5/el-costode-la-sostenibilidad-en-el-sistema-p>
- Dufrechou, H., "La sostenibilidad del sistema previsional" Diario matutino "La Diaria" del 26/3/ 2021. <https://ladiaria.com.uy/opinion/articulo/2021/3/la-sostenibilidad-del-sistema-previsional/>
- "El Observador" Diario, Artículo periodístico El trabajo doméstico alcanzó el menor nivel de evasión de los últimos seis años. 20 de agosto de 2019. <https://www.elobservador.com.uy/nota/el-trabajo-domestico-alcanzo-el-menor-nivel-de-evasion-de-los-ultimos-seis-anos-2019819181825>
- Encuesta sobre niñez, uso del tiempo y género ONU Mujeres y UNICEF (Opción Consultores). Mayo 2020 <https://www.unicef.org/uruguay/encuesta-sobre-ninez-uso-del-tiempo-y-genero>.
- Flores Ángeles, R.L. y Tena Guerrero, O., "Maternalismo y discursos feministas latinoamericanos sobre el trabajo de cuidados: un tejido en tensión" <file:///D:/Downloads/Dialnet-MaternalismoYDiscursosFeministasLatinoamericanosSo-4823310.pdf>
- Forteza, Á. y Rossi, I., "Ganadores y perdedores en las primeras generaciones luego de una reforma estructural de la seguridad social: el caso de Uruguay". <http://dx.doi.org/https://doi.org/10.21678/apuntes.82.865>.
- Informe de Diagnóstico CESS Delegación del Frente Amplio. <file:///D:/Downloads/posicion%20Informe%20de%20Diagnostico%20CESS%20Delegacion%20FA.pdf> [previsional-las-pasividades-minimas-en-cuestion/](https://www.unicef.org/uruguay/encuesta-sobre-ninez-uso-del-tiempo-y-genero)
- INMUJER-MIDES. Sistema de información de género en base ECH 2011. [http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/414/352\\_Fernandez\\_2011\\_Estad%C3%ADsticas%20de%20G%C3%A9nero%202011.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.mides.gub.uy:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/414/352_Fernandez_2011_Estad%C3%ADsticas%20de%20G%C3%A9nero%202011.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). <https://www.ine.gub.uy/documents/10181/35933/Uso+del+tiempo+y+el+trabajo+no+remunerado/579b3fdb-c0e8-4745-ab1d-a9aef24ab5a5>.
- "La Diaria" 20/3/2021. Diagnóstico sobre seguridad social se aprobó sólo con votos de la coalición y los empresarios". Artículo periodístico. <https://ladiaria.com.uy/articulo/2021/3/diagnostico-sobre-seguridad-social-se-aprobo-solo-con-votos-de-la-coalicion-y-los-empresarios/>
- Lavalleja, M. y Tenenbaum, V., Seguridad social en el Uruguay: un análisis de los resultados. CEPAL - Serie Estudios y Perspectivas – Montevideo – N° 30. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42499-seguridad-social-uruguay-un-analisis-resultados-la-ley-flexibilizacion-acceso>.
- Montaño, S., "La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina". En "Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género". Coordinación Flavia Marco. Cuaderno 90 de la CEPAL. Santiago de Chile, octubre del 2004. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27830/S0408643\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/27830/S0408643_es.pdf)
- OIT. 89ª reunión, junio de 2001. Informe IV. Seguridad social: Temas retos y perspectivas. Capítulo IV, Igualdad de género <https://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc89/pdf/rep-vi.pdf>

## LAS REFORMAS PREVISIONALES EN URUGUAY DE 1995 A 2021: SU ANÁLISIS EN TÉRMINOS DE GÉNERO

- Pautassi, L.C., Seguridad social en América Latina: una lectura desde la perspectiva de género. CEPAL - SERIE Mujer y desarrollo Núm. 42. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile, noviembre de 2002. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5898/S0210838\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/5898/S0210838_es.pdf)
- Pugliese, L. y Santos, S., Enfoque de Género en la Seguridad Social. <https://www.bps.gub.uy/bps/file/1512/1/enfoque-de-genero-en-la-seguridad-social.-l.-pugliese-y-s.-santos.pdf>
- Querejeta, M., "Impacto de la maternidad en la trayectoria laboral de las mujeres. Evidencia para Uruguay". Documentos de Trabajo. dECON, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la Republica, 2020. <https://hdl.handle.net/20.500.12008/24586>
- Rossel, C.; Salvador, S. y Monteiro, L., "Protección social y género en Uruguay: avances y desafíos." El futuro en foco. Cuadernos sobre Desarrollo Humano. ©2014 PNUD Uruguay. [file:///D:/Downloads/undp-uy-cuadernocdh08-2015-%20\(2\)](file:///D:/Downloads/undp-uy-cuadernocdh08-2015-%20(2)).
- Sistema Nacional Integrado de Cuidados. Informe de la Secretaría Nacional de Cuidados. <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/Anexo%20Sistema%20de%20Cuidados.pdf>.
- Zunino, G., Caporale, F., Pereira, M. y Souto, A., "Densidad de cotizaciones, historias laborales y rendimientos jubilatorios en el sistema de seguridad social de Uruguay". Observatorio de Seguridad Social. CINVE 2020 <https://www.observatorioseguridadsocial.org.uy/index.php/17-categoria-de-noticia/31-lanzamiento-observatorio-de-seguridad-social>.