

## ENFOQUE LABORAL

Existen hoy en las ciencias sociales dos debates de igual urgencia, paralelos y sin conexión aparente. De un lado, el centrado en la necesidad de combatir las desigualdades de género y, de otro lado, el que pone el foco en la obligación de emprender reformas que garanticen la sostenibilidad de nuestro sistema de pensiones.

Sin embargo, sabemos que ambas cuestiones se integran en retos sociales de igual gravedad e importancia, y que indefectiblemente se ha de encontrar un encaje satisfactorio en esta encrucijada. No obstante, las reformas y las normas analizadas en este libro, y cuyo objetivo es reducir las brechas en la perijubilación, se encuentran con la fuerte presencia del argumento de la reducción del gasto, que frena o eclipsa la agenda hacia la equidad de género. Así, esto conduce a que las mujeres se encuentren más perjudicadas que los varones en el mercado de trabajo, y que las brechas de género en las transiciones del trabajo a la jubilación sean persistentes.

Centrado en la etapa de la perijubilación, este libro ha analizado tanto las desigualdades de género enquistadas en el mercado de trabajo, como los imprescindibles ajustes normativos que se han realizado, y aquellos que actualmente se están desplegando y que habrán de promoverse, para corregirlas.



tirant  
lo blanch  
enfoque  
LABORAL

54

CARLES X. SIMÓ-NOGUERA  
PILAR FERNÁNDEZ ARTIACH  
JUAN ANTONIO ROMERO-CRESPO  
(Editores)

# BRECHAS DE GÉNERO Y PENSIONES

CARLES X. SIMÓ-NOGUERA  
PILAR FERNÁNDEZ ARTIACH  
JUAN ANTONIO ROMERO-CRESPO  
(Editores)



tirant  
lo blanch

BRECHAS DE GÉNERO Y PENSIONES



tirant  
lo blanch  
enfoque  
LABORAL



978-84-1169-212-0



9 788411 692120



# Índice

---

## PRESENTACIÓN .....

PILAR FERNÁNDEZ ARTIACH

CARLES X. SIMÓ-NOGUERA

## *PRIMERA PARTE* **VISIÓN JURÍDICA DE LA BRECHA DE PENSIONES EN ESPAÑA**

### *Capítulo Primero*

#### **La brecha pensional en España: algunos datos para la reflexión**

CARMEN GRAU PINEDA

I. Algunas cuestiones introductorias .....	23
II. La existencia de multitud de brechas de género.....	26
III. ... termina por tener una repercusión directa en las pensiones contributivas de las españolas: la brecha pensional.....	28
III.1. Las pensiones contributivas de jubilación y viudedad como atalaya privilegiada para valorar la enjundia de la brecha pensional.....	31
III.2. El complemento a mínimos también es cosa de mujeres .....	33
IV. La feminización de las pensiones no contributivas .....	37
V. Algunos de los experimentos implementados para superar la brecha pensional .....	39
VI. A modo de epílogo .....	43
VII. Bibliografía .....	44

### *Capítulo Segundo*

#### **La jubilación demorada en las reformas recientes de la Seguridad Social**

JUAN LÓPEZ GANDÍA

I. La jubilación entre la edad legal y la real .....	47
II. La jubilación demorada .....	53
II.1. Introducción .....	53
II.2. Requisitos .....	53
II.3. Cuantía de la pensión .....	58
II.4. Incentivos de cotización.....	62
III. Conclusiones .....	64
IV. Bibliografía .....	65

*Capítulo tercero*  
**Invisibilidad de la mujer en la regulación  
 de la jubilación a edades inferiores a las ordinarias**

CARMEN TATAY PUCHADES

I.	Introducción .....	67
II.	Edades ordinarias para causar pensión de jubilación contributiva.....	68
III.	Edades inferiores a las ordinarias: breve enumeración y clasificación .....	73
	III.1. Jubilaciones anticipadas con coeficientes que reducen el importe de la pensión.....	73
	III.2. Jubilaciones anticipadas en las que no se reduce la cuantía de la pensión .....	76
IV.	Obstáculos que encuentran las mujeres para acceder a algunas jubilaciones anticipadas .....	78
	IV.1. ¿Evaluación real del impacto de género en la reforma de las jubilaciones anticipadas?.....	82
	IV.2. ¿Prevalencia de la sostenibilidad sobre la equidad? .....	86
V.	Jubilaciones a una edad inferior por la naturaleza de la actividad .....	88
	V.1. Actividades prioritariamente masculinas y otras posteriores.....	89
	V.2. Ajustes de financiación .....	95
	V.3. El procedimiento reglamentario .....	98
	V.4. ¿Y las actividades penosas feminizadas?.....	100
VI.	Conclusiones .....	104
VII.	Bibliografía .....	105

*Capítulo cuarto*  
**El envejecimiento activo y la jubilación forzosa:  
 luces y sombras en materia de género tras la Ley 21/2021**

MARÍA JOSÉ ARADILLA MARQUÉS

I.	Introducción .....	107
II.	Envejecimiento activo y trabajadores por cuenta ajena .....	111
III.	Envejecimiento activo y trabajadores por cuenta propia .....	117
IV.	Conclusiones .....	120
V.	Bibliografía .....	120

*Capítulo quinto*  
**La jubilación parcial: una institución necesitada  
 de revitalización y reorientación**

JESÚS GARCÍA ORTEGA

I.	Introducción .....	121
II.	La pensión de jubilación, buque insignia del sistema de pensiones.....	122

III. La breve, pero intensa historia de la jubilación parcial: sus constantes re- formas y cambios de orientación.....	127
IV. Conclusiones y propuestas: Agotamiento del modelo: la necesaria reo- rientación y revitalización de la jubilación parcial.....	139
V. Bibliografía.....	142

### *Capítulo sexto*

## **Instrumentos legales para la erradicación de la brecha retributiva entre hombres y mujeres en España: una aproximación a las últimas medidas legislativas (2019-2022)**

ELENA GARCÍA TESTAL  
MERCEDES LÓPEZ BALAGUER

I. Introducción: la igualdad retributiva clave para la eliminación de la discri- minación de las mujeres en el trabajo.....	145
II. Los sistemas de valoración de puestos de trabajo como herramienta esen- cial para la igualdad retributiva.....	148
III. La reforma de los planes de igualdad en las empresas: ampliación del ámbito de aplicación y diagnóstico de situación.....	153
III.1. La extensión de la obligatoriedad de negociar planes de igualdad: cómputo de personas trabajadoras y constitución de la comisión negociadora.....	154
III.2. El diagnóstico de situación y la concreción del ámbito material de los planes de igualdad.....	156
IV. Registros y auditorías retributivas: de la información a la acción para al- canzar la igualdad retributiva.....	157
IV.1. El registro retributivo como herramienta de transparencia de todas las empresas.....	157
IV.2. Las auditorías retributivas: el plan de igualdad de la empresa en materia retributiva.....	160
V. Cuidados, conciliación y corresponsabilidad.....	165
VI. Otras medidas indirectas que inciden sobre la brecha retributiva.....	169
VII. Una breve conclusión.....	171
VIII. Bibliografía.....	171

### *Capítulo séptimo*

## **Discriminación en la promoción profesional y afectación a la carrera profesional**

RAQUEL POQUET CATALÁ

I. Introducción.....	173
II. Referentes normativos.....	176
III. Doctrina constitucional sobre el principio no discriminación.....	179

IV. Discriminación en la promoción profesional, afectación a la retribución y a la pensión de jubilación.....	182
V. Políticas y medidas de acción positiva.....	191
VI. Conclusión. Propuestas.....	195
VII. Bibliografía.....	198

**SEGUNDA PARTE**  
**ASPECTOS SOCIOLÓGICOS DE LA BRECHA**  
**DE PENSIONES EN ESPAÑA**

*Capítulo octavo*

**Trayectorias laborales de la generación de 1952**

DAVID GIL-SOLSONA

CARLES X. SIMÓ-NOGUERA

JUAN A. ROMERO-CRESPO

ELVIRA MONDRAGÓN-GARCÍA

I. Introducción.....	202
II. Marco normativo y situación actual de la brecha de género en España ....	204
III. Metodología.....	208
IV. Análisis descriptivo de las diferencias en las pensiones de jubilación de los hombres y mujeres de la generación de 1952.....	211
V. Análisis de las trayectorias laborales de la generación de hombres y mujeres nacidos en 1952.....	217
V.1. Periodos de afiliación a la SS de los hombres y mujeres pertenecientes a la generación de 1952.....	218
V.2. Análisis de secuencias de los periodos de cotización masculinos y femeninos.....	219
V.3. Tasas de transición entre diferentes estados.....	223
V.4. Tipologías de las trayectorias laborales.....	224
VI. Conclusiones.....	228
VII. Bibliografía.....	232

*Capítulo noveno*

**Análisis discursivo y simbólico de la etapa de la jubilación.  
Acciones y representaciones de las mujeres trabajadoras  
españolas mayores de 55 años**

ELVIRA MONDRAGÓN-GARCÍA

CARLES X. SIMÓ-NOGUERA

JUAN A. ROMERO-CRESPO

I. Introducción .....	238
II. Metodología .....	242
III. Percepción sobre la etapa de la jubilación de las mujeres entrevistadas .....	244
IV. Capacidad económica durante la jubilación.....	246
V. Trayectoria de cotización a la SS. El impacto de la economía irregular.....	247
VI. Trayectoria de cotización a la SS. El impacto del trabajo doméstico y de cuidados.....	250
VII. Planificación de la jubilación .....	254
VIII. Desigualdades entre hombres y mujeres en el empleo .....	258
IX. Conclusiones .....	260
X. Bibliografía .....	263
XI. Anexo .....	267

*Capítulo décimo*

**¿Quién decide prolongar su actividad laboral en España  
más allá de la edad legal de jubilación?**

ROSA ROIG

AMPARO NAGORE

JOSÉ M. PAVÍA

I. Retrasar la edad efectiva de jubilación .....	271
II. Metodología .....	275
III. El envejecimiento político como fundamento teórico.....	276
III.1. Las teorías del envejecimiento .....	278
III.2. El proceso de formulación del marco político del envejecimiento activo .....	279
IV. De la jubilación parcial a la jubilación activa.....	282
IV.1. La jubilación parcial.....	283
IV.2. Jubilación flexible.....	283
IV.3. Jubilación activa .....	284
V. Análisis de resultados.....	285
VI. Conclusiones .....	289
VII. Bibliografía .....	290

**TERCERA PARTE**  
**LA BRECHA DE PENSIONES DESDE UNA PERSPECTIVA**  
**COMPARADA: ITALIA, CHILE, BRASIL,**  
**NORUEGA, REINO UNIDO**

*Capítulo undécimo*

**La brecha de género en las pensiones en Italia.**  
**Algunas observaciones jurídicas**

FABIO RAVELLI

I.	Introducción .....	297
II.	Las causas de la brecha de género en las pensiones relacionadas con el mercado laboral .....	298
III.	Causas de la brecha de género en las pensiones relacionadas con el funcionamiento del sistema de pensiones: a) características generales del sistema .....	300
III.	b) características del sistema relacionadas con el género .....	303
IV.	Conclusiones .....	306
VI.	Bibliografía .....	308

*Capítulo duodécimo*

**La brecha de pensiones en un sistema de capitalización individual: el caso de Chile**

IRENE ROJAS MIÑO

I.	Introducción .....	311
II.	El Sistema de Pensiones de capitalización individual en Chile y su estado actual .....	312
III.	La inserción de la mujer en el sistema de capitalización individual .....	318
IV.	La incorporación de medidas de equidad de género (Reforma previsional de 2008) .....	320
	IV.1. La incorporación del Pilar Solidario .....	322
	IV.2. Las medidas de equidad de género .....	323
V.	La brecha y la falta de suficiencia de las pensiones .....	325
VI.	Algunas reflexiones sobre el sistema y la brecha de pensiones .....	327
VII.	Bibliografía .....	329

*Capítulo decimotercero***Brasil: el país que trabaja para la inclusión de los transexuales en la seguridad social**

DR. MARCELO FERNANDO BORSIO  
 MS. JURANDIR PEREIRA DA SILVA FILHO

I. Introducción .....	334
II. Los transgéneros y sus categorizaciones .....	336
III. Datos transexuales brasileños.....	342
IV. Esferas administrativas brasileñas y transexuales: cómo hacen para incluir trans en los derechos sociales .....	347
V. Cómo el legislativo brasileño puede pensar sobre la inclusión de transexuales en la seguridad social.....	351
VI. El porqué de la evolución legislativa: un toque medicinal y una percepción diferente de la vejez transexual brasileña.....	358
VII. Bibliografía .....	363

*Capítulo decimocuarto***La brecha de género en las actitudes hacia el sistema de pensiones en Noruega: ¿lucha de valores o interés económico particular?**

RAGNI HEGE KITTERØD  
 ANNE SKEVIK GRØDEM  
 AXEL WEST PEDERSEN

I. Introducción .....	366
II. Principales características del sistema de pensiones y mecanismos de redistribución significativos .....	369
III. Investigaciones pasadas y patrones esperados .....	374
IV. Datos, variables y estrategia de análisis .....	377
IV.1. Variables dependientes.....	377
IV.2. Variables independientes.....	380
IV.3. Estrategia de análisis.....	382
IV.4. Resultados.....	382
IV.5. Pensión mínima garantizada.....	384
IV.6. Tope de ingresos .....	385
IV.7. Derechos de pensión adquiridos por cuidado de hijos .....	386
IV.8. Divisor de anualidades neutro.....	386
V. Discusión .....	390
VI. Bibliografía .....	393



*Capítulo decimoquinto*  
**¿Quién se ocupará de mí cuando sea mayor?**  
**Responsabilidad y actitudes en torno a las pensiones**  
**entre las mujeres nacidas entre 1981 y 1996 en el Reino Unido**

LIAM FOSTER

I.	Introducción .....	398
II.	Contexto de las pensiones e individualización .....	400
III.	Actitudes hacia la responsabilidad en cuanto a las pensiones y el bienestar .....	404
IV.	Metodología .....	407
V.	Resultados .....	409
	V.1. Los individuos y la equidad .....	409
	V.2. El Estado y la previsión residual .....	411
	V.3. El Gobierno como facilitador .....	412
	V.4. Paquete de beneficios de las empresas .....	414
	V.5. El partenariado de pensiones .....	415
VI.	Discusión .....	416
VII.	Conclusiones .....	418
VIII.	Bibliografía .....	419
 <b>CONCLUSIONES FINALES .....</b>		423
	CARLES X. SIMÓ-NOGUERA	
	PILAR FERNÁNDEZ ARTIACH	

## La brecha de género en las pensiones en Italia. Algunas observaciones jurídicas

---

FABIO RAVELLI  
Universidad de Brescia

### I. INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la brecha de género en las pensiones (*gender pension gap*) ha alcanzado una dimensión preocupante en Italia.

Según los datos recopilados por el ISTAT en 2021<sup>1</sup>, y referidos al periodo 2018-2019, en Italia hay algo más de 16 millones de pensionistas. Dentro de este amplio grupo de ciudadanos, se observan considerables desigualdades. En general, el 42,3% del gasto total en pensiones beneficia al 20% más rico de la población de pensionistas: esto conduce a una brecha creciente entre los que pueden disfrutar de una buena pensión y los que luchan por alcanzar niveles constitucionalmente adecuados de cobertura. Con especial referencia a la situación de las mujeres, éstas se benefician por término medio de pensiones más bajas que los hombres. Aunque las pensiones percibidas por las mujeres representan el 55,2% del total, sólo el 43,9% del gasto total en pensiones beneficia a las mujeres. Esto se traduce en un desfase medio del 36,1%, es decir, 7783 euros al año.

Las causas de la brecha de género en las pensiones en Italia pueden rastrearse en dos tipologías diferentes y serán objeto de las siguientes secciones. La primera tipología se refiere a las causas vinculadas a la estructura del mercado laboral, en el que las mujeres experimentan una condición de desventaja que afecta negativamente a sus ingresos y, por tanto, a su capacidad de contribución (sección 2). La segunda se refiere a los mecanismos de funcionamiento del sistema de pensiones: por un

---

<sup>1</sup> ISTAT, Condizioni di vita dei pensionati. Anni 2018-2019, 17 febbraio 2021, in [www.istat.it](http://www.istat.it) (ISTAT es el Instituto Nacional de Estadística italiano).

lado, ciertas características generales del sistema conducen a una proyección sobre el nivel de la seguridad social de las dificultades que ya experimentan las mujeres en el mercado laboral (sección 3); por otro lado, ciertas características relacionadas con el género agravan aún más la situación (sección 4).

## II. LAS CAUSAS DE LA BRECHA DE GÉNERO EN LAS PENSIONES RELACIONADAS CON EL MERCADO LABORAL

La estrecha relación entre la capacidad de ganancia y la capacidad de cotización hace que las dificultades que experimentan las mujeres durante su vida laboral para alcanzar niveles salariales iguales a los de los hombres se proyecten sobre el nivel de la seguridad social, lo que da lugar a niveles medios de prestaciones de jubilación más bajos. Por lo tanto, en una primera aproximación, se puede afirmar que la brecha salarial de género se traduce en la brecha de pensiones de género.

La diferencia salarial entre hombres y mujeres (*gender pay gap*) es un problema estructural en el mercado laboral italiano. Según los datos de Eurostat, la diferencia salarial entre hombres y mujeres en Italia ronda el 5%, aunque hay situaciones profundamente diferentes en el sector privado, donde el porcentaje alcanza picos del 20,7%, y en el sector público, donde la diferencia es mucho menor (4%).

Una de las principales razones de las diferencias salariales entre hombres y mujeres es la cuestión, ya antigua y no resuelta, del papel que ocupan en la sociedad italiana las mujeres, que siguen soportando gran parte de la carga de las actividades de cuidado de los niños y los ancianos, en detrimento de sus oportunidades de acceder al mercado laboral. Desde este punto de vista, el modelo italiano sigue reflejando fielmente la idea de “*welfare mediterráneo*” estudiada hace años por Esping-Andersen (1989 y 2011)<sup>2</sup>. Esto da lugar a carreras

---

<sup>2</sup> En cuanto al problema de la emancipación de la mujer, Esping-Andersen, utilizando una expresión que se adapta bien al sistema italiano, habla de una “revolución inacabada”.

a menudo fragmentadas, discontinuas y más cortas que las de los hombres en términos de duración del servicio, y la falta de continuidad en el empleo, a su vez, afecta negativamente a la posibilidad de conseguir aumentos salariales.

Las dificultades de integración estable en el mercado laboral que experimentan las mujeres se ven confirmadas por los datos: mientras que la tasa de empleo masculina es del 69,1%, la femenina es del 51%. Además, incluso cuando las mujeres trabajan, la calidad de su empleo no siempre es comparable a la de los hombres, ya que las mujeres muestran una mayor propensión a utilizar tipos contractuales flexibles, que conducen a una reducción de la intensidad del trabajo en comparación con los hombres: por ejemplo, en Italia, el 8,2% de los hombres están empleados en actividades a tiempo parcial, frente al 32,9% de las mujeres<sup>3</sup>.

Sin embargo, hay que destacar un aspecto importante. Los análisis realizados por Eurostat sobre la brecha salarial entre hombres y mujeres en Europa muestran que, en general, no existe una correspondencia total entre *gender pay gap* y *gender pension gap*: en referencia a Italia, los datos de 2017 muestran que se observa un *gender pension gap* del 36% frente a un *gender pay gap* del 5%<sup>4</sup>. La falta de proporcionalidad entre la brecha salarial y la brecha de las pensiones sugiere que el *gender pay gap* es sólo un factor del *gender pension gap*: ciertamente, uno de los principales factores, pero no el único.

Por lo tanto, las causas de la brecha de género en las pensiones deben buscarse también en otro lugar, concretamente en los mecanismos de funcionamiento del sistema de pensiones. Las siguientes secciones están dedicados a la búsqueda de estos elementos.

---

<sup>3</sup> EUROSTAT, Part-time employment as percentage of the total employment, by sex, age and citizenship (%)-last update: 27/09/2022: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa\\_eppgan\\$DV\\_579/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_eppgan$DV_579/default/table?lang=en)

<sup>4</sup> Datos disponibles en <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

### III. CAUSAS DE LA BRECHA DE GÉNERO EN LAS PENSIONES RELACIONADAS CON EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE PENSIONES: A) CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL SISTEMA

Trasladando el debate a la dimensión puramente de seguridad social, es necesario destacar algunos mecanismos generales del funcionamiento del sistema de pensiones que causan efectos negativos en los ingresos de jubilación de las mujeres (Bonardi, 2017, p. 113).

Un primer elemento a tener en cuenta es el refuerzo de los componentes de seguro del sistema, mediante la adopción cada vez más generalizada del método de cálculo contributivo (*contribution-based*). El método contributivo, introducido en el sistema italiano en 1995 por la Reforma Dini (Ley nº 335/1995) con el objetivo de garantizar el equilibrio financiero a largo plazo de las instituciones de seguridad social (gravemente comprometido por la crisis de principios de los años 90), se ha ido aplicando progresivamente a cohortes cada vez más amplias de pensionistas y, en perspectiva, está destinado a sustituir por completo al método salarial (*earnings-related*), en consonancia con la estrategia europea esbozada en el Libro Blanco de la Comisión para unas pensiones adecuadas, seguras y sostenibles<sup>5</sup>. Como se ha mencionado, el método contributivo refuerza el carácter de seguro del sistema, haciendo resaltar el vínculo entre las cotizaciones pagadas y las prestaciones obtenidas. A pesar de las buenas razones para su introducción, presenta algunos inconvenientes, ya que las diferencias existentes en el mercado laboral se reproducen (y a menudo se amplifican) en el ámbito de la seguridad social cuando los trabajadores deciden jubilarse. En particular, por las razones expuestas anteriormente, las mujeres acumulan por término medio cotizaciones inferiores a las de los hombres y, por tanto, disfrutan de prestaciones de jubilación más bajas.

Los efectos del nexo estricto entre cotización y rendimiento —que en muchos casos penaliza a las mujeres— se ven atenuados por la adop-

---

<sup>5</sup> [En este sentido, la contribución de Olivia Bonardi es fundamental: O. Bonardi, \*Povere vecchie. L'età pensionabile nella prospettiva di genere\*, in \*Variazioni di Temi di Diritto del Lavoro\*, n. 1/2017, p. 113 ss.](#)

ción de coeficientes de conversión no sexistas, que tienen en cuenta la edad de jubilación y la esperanza de vida con independencia del sexo: así, dado que las mujeres viven por término medio más tiempo que los hombres, la aplicación de coeficientes no sexistas les permite percibir pensiones ligeramente superiores a las que les corresponderían si se aplicaran estrictamente los principios actuariales. Este tipo de solución se basa en dos razones: 1) en primer lugar, puede considerarse una forma de compensación por la fragmentación de las carreras que, con mayor frecuencia, afecta a las mujeres; 2) en segundo lugar, puede considerarse que, mediante la adopción de coeficientes neutros en cuanto al género, los hombres “compran” un seguro para sus esposas subespecie de las pensiones de supervivencia, de las que disfrutaban mayoritariamente las mujeres (Borella y Fornero, 2002, p. 8). Sin embargo, este correctivo interno del sistema no parece suficiente para mejorar sustancialmente la situación de las mujeres con respecto al problema de la brecha de género en las pensiones.

Esto constituye una importante prueba de resistencia para el principio de adecuación de las prestaciones de la seguridad social establecido en el artículo 38 de la Constitución italiana. El nivel de la prestación “adecuada” no lo determina la Constitución, que se limita a establecer el principio general, delegando en el legislador la tarea de identificar, en términos concretos, el umbral que se considera constitucionalmente congruente. Este umbral puede variar, a lo largo del tiempo, en función de numerosos factores: entre ellos, la necesidad de garantizar el equilibrio financiero y la sostenibilidad a largo plazo del sistema desempeña un papel fundamental. Sin embargo, se considera que la prestación de seguridad social constitucionalmente adecuada debe situarse entre la subsistencia mínima garantizada por el llamado “assegno sociale” (alrededor de 500 euros) y el nivel salarial alcanzado por el trabajador al final de su carrera<sup>6</sup>. Pues bien, en un futuro no muy lejano, muchos trabajadores discontinuos con carreras fragmentadas —la mayoría de

---

<sup>6</sup> El “assegno sociale” es una prestación asistencial para los ciudadanos italianos y extranjeros que han alcanzado la edad de jubilación y que, al no haber adquirido el derecho a una pensión de jubilación, se encuentran en situación de pobreza por falta de medios de subsistencia.

los cuales son mujeres— no podrán acumular suficientes cotizaciones para obtener una pensión adecuada, viéndose relegados al ámbito de la asistencia social.

Como se ha señalado anteriormente, la fragmentación de la carrera profesional es la principal razón por la que es más difícil para las mujeres, en comparación con los hombres, acumular una cantidad de cotizaciones suficiente para garantizar una prestación de jubilación adecuada. El instrumento legal que ofrece el sistema de seguridad social para reducir los efectos negativos de las interrupciones o suspensiones de la carrera profesional es la llamada “contribuzione figurativa” (cotización ficticia), que consiste en el abono ficticio de las cotizaciones para cubrir los periodos en los que no hay actividad laboral. El sistema de seguridad social italiano prevé cuatro hipótesis principales en las que es posible beneficiarse del reconocimiento de las cotizaciones ficticias: 1) permiso de maternidad obligatorio (5 meses); permiso parental facultativo (para la mujer, máximo de 6 meses entre el nacimiento del hijo y la edad de 12 años)<sup>7</sup>; desempleo, durante todo el periodo cubierto por el subsidio de desempleo (denominado NASPI), que, sin embargo, no puede percibirse durante más de 24 meses<sup>8</sup>; permiso extraordinario para asistir a los miembros de la familia que sufren graves discapacidades (máximo de 24 meses). Aunque el instrumento de la cotización ficticia es abstractamente adecuado para hacer frente al riesgo de incurrir en periodos de interrupción de la continuidad de las cotizaciones, el hecho de que este recurso pueda utilizarse durante periodos cortos de tiempo constituye una grave limitación, ya que la salida de las mujeres del mercado laboral, especialmente cuando se convierten en madres, suele durar más tiempo. Es evidente que se trata de un punto débil del sistema de seguridad social italiano que hay que solucionar.

---

<sup>7</sup> La duración máxima total del permiso concedido a ambos progenitores es de 11 meses, si el padre también hace uso del permiso (se trata de una medida de incentivo destinada a implicar al padre en el cuidado de sus hijos). En el caso de un progenitor único, la duración del permiso es de 11 meses.

<sup>8</sup> La duración de la NASPI es igual a la mitad del tiempo de servicio acumulado, con un límite máximo de 24 meses.

### III. B) CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA RELACIONADAS CON EL GÉNERO

Otro factor importante que subyace a la brecha de las pensiones — en este caso, directamente relacionado con el género— es la edad de jubilación, que en Italia ha estado diferenciada durante mucho tiempo entre hombres y mujeres, tanto en el sector público como en el privado (la Ley 243/2004 establecía una edad de jubilación de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres).

Los argumentos utilizados tradicionalmente para justificar esta diferenciación han sido de dos tipos:

- 1) en primer lugar, la reducción de la edad de jubilación, en palabras del legislador constitucional, permitiría a las mujeres “el cumplimiento de su función familiar esencial” (artículo 37 de la Constitución). Se trata de una concepción quizás algo anticuada, que no tiene en cuenta la redistribución de tareas en el seno de la familia moderna, pero que sigue estando bien arraigada en la sociedad italiana. Además, la Corte Constitucional, a lo largo de los años, ha respaldado este enfoque (véanse los juicios nn. 123/1969, 137/1986, 335/2000 y 256/2002 de la Corte Constitucional);
- 2) en segundo lugar, la previsión de una edad de jubilación diferenciada se ha entendido tradicionalmente como una forma de compensación a posteriori por la doble carga (trabajo + familia) que recae sobre las mujeres, así como una compensación por las desventajas sufridas en el mercado laboral (por ejemplo, la fragmentación de la carrera profesional de la que se habla en la sección 2).

Estos argumentos encontraron un amplio apoyo dentro de la clase política y entre los interlocutores sociales (mucho menos entre los académicos), dando fuerza a las opiniones de los partidarios de mantener un régimen de acceso a las pensiones diferenciado por género.

El panorama cambió bruscamente con la decisión del Tribunal de Justicia de la UE en el caso *Comisión c. Italia* (C-46/07)<sup>9</sup> (véase Ravelli, 2008). Los jueces, refiriéndose al artículo 141 CE (ahora: 157 TFUE),

---

<sup>9</sup> TJUE 13.11.2008, *Comision/Italia*, C-46/07. [Sobre este tema, véase](#)



tras reconocer el carácter retributivo de las pensiones de los funcionarios públicos, optaron por una aplicación estricta del principio de igualdad de trato en lo que respecta a la edad de jubilación y declararon contrario al derecho europeo el régimen diferenciado previsto para los funcionarios. Al hacerlo, rechazaron las defensas presentadas por el Gobierno italiano, basadas principalmente en la idea de la “compensación a posteriori”. El razonamiento seguido por el Tribunal puede resumirse en los siguientes términos:

- a) es cierto, como sostiene el Gobierno italiano, que el artículo 141.4 CE permite a los Estados miembros “mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar desventajas en sus carreras profesionales” (por ejemplo, una edad de jubilación diferenciada);
- b) sin embargo, un enfoque basado en la idea de la compensación a posteriori no es aceptable si, en lugar de eliminar la discriminación, cristaliza la existente manteniendo el statu quo;
- c) por lo tanto, la diferenciación de la edad de jubilación por género no sólo no ofrece a las mujeres ninguna compensación seria, sino que contribuye a perpetuar las desventajas que experimentan en el mercado laboral. Además, en perspectiva, esto expone a las mujeres a un riesgo creciente de pobreza en la vejez, sobre todo desde que los sistemas de pensiones europeos han evolucionado hacia la adopción del método de cálculo contributivo (a este respecto, me remito a lo dicho en la sección anterior).

La sentencia del Tribunal de Justicia desencadenó un rápido proceso de revisión de la edad de jubilación que afectó, desde 2009<sup>10</sup>, sólo a la administración pública, para extenderse, a partir de 2012, también al empleo privado. La extensión al sector privado era necesaria, no sólo por razones relacionadas con la sostenibilidad financiera del sistema, sino también por razones relacionadas con la posible ilegitimidad constitu-

---

<sup>10</sup> La Ley n. 102/2009 estableció que se debería haber implementado un aumento gradual en la edad de jubilación de los funcionarios, hasta alcanzar (en 2012) el umbral de 65 años

cional de la previsión de una edad de jubilación igual en el sector público y una edad de jubilación diferenciada en el sector privado, por violación del principio de igualdad establecido en el artículo 3 de la Constitución en relación con el artículo 38 de la misma (que, al diseñar los principios fundamentales del sistema de seguridad social, no prevé una diferenciación entre el sector público y el privado).

En lo que respecta a la jubilación por edad, el marco normativo actual viene dado por la Reforma Monti-Fornero de 2011 (el llamado Decreto “Salvemos Italia” nº 201/2011, convertido por la Ley nº. 214/2011), que preveía, con efecto a partir de 2012: 1) el aumento inmediato de la edad de jubilación de los empleados públicos (hombres y mujeres) hasta los 66 años; 2) el aumento inmediato de la edad de jubilación en el sector privado hasta los 66 años para los hombres y los 62 años para las mujeres, con un aumento gradual hasta los 66 años para estas últimas en 2018. En la actualidad, una vez finalizado el proceso de reajuste de la edad de jubilación, ésta queda fijada en 67 años para hombres y mujeres (el año adicional se debe a los mecanismos de ajuste de la edad de jubilación al aumento de la esperanza de vida)<sup>11</sup>. Por otro lado, sigue existiendo una ligera diferencia de género en cuanto a los requisitos para acceder a la vía alternativa de jubilación constituida por la llamada “pensión de jubilación anticipada”, que no tiene en cuenta la edad de jubilación, sino sólo el elevado periodo de cotización (42 años y 10 meses para los hombres; 41 años y 10 meses para las mujeres) (véase Cinelli, 2011).

Por último, es necesario considerar una vía de jubilación anticipada destinada específicamente a las mujeres: la llamada “*Opzione Donna*” (Opción Mujer). Introducida en 2004 con carácter experimental, se confirmó en los años siguientes, hasta convertirse, de hecho, en una forma de jubilación estructural<sup>12</sup>: prevé el acceso a la jubilación de las mujeres que hayan alcanzado los dos requisitos mínimos de 58 años de edad y 35 de cotización. El precio que hay que pagar a cambio del beneficio de la reducción de los requisitos de jubilación es el hecho de que el cálculo de la pensión

---

<sup>11</sup> También se requiere un mínimo de 20 años de cotización para tener derecho a una pensión de vejez.

<sup>12</sup> Según un chiste que circula entre los juristas, “en Italia no hay nada más definitivo que una medida experimental”.

debe realizarse aplicando únicamente el método contributivo, incluso en los casos en que el trabajador tendría derecho, *pro rata temporis*, al cálculo “mixto” (retributivo y contributivo). La *Opzione Donna* introduce, dentro de los rígidos mecanismos previstos por la reforma Monti-Fornero, un elemento de flexibilidad apreciado, entre otros, por los principales sindicatos. Sin embargo, plantea al menos un par de dudas:

- a) en primer lugar, dada la aplicación del cálculo contributivo, la reducción de los requisitos implica menores cotizaciones y, por tanto, menores prestaciones: desde este punto de vista, por tanto, la *Opzione Donna* corre el riesgo de cristalizar la brecha de género en materia de pensiones;
- b) en segundo lugar, la *Opzione Donna* no parece estar en consonancia con las indicaciones del Tribunal de Justicia, que ha negado la conformidad con el Derecho europeo de las medidas que introducen diferencias de trato basadas en el género como instrumentos de compensación a posteriori. Según la lógica del Tribunal, la *Opzione Donna* sólo podría considerarse legítima con carácter temporal, a la espera de políticas destinadas a eliminar las dificultades que experimentan las mujeres en el mercado laboral; en cambio, cabe plantear más de una duda contra la idea de convertir la *Opzione Donna* en una medida estructural.

#### IV. CONCLUSIONES

Como se ha argumentado anteriormente, la brecha de género en las pensiones es el resultado de varios factores. En consecuencia, cualquier estrategia destinada a contrarrestarla debe partir de una combinación de instrumentos y niveles de intervención.

Un primer conjunto de acciones debería ir dirigido a reforzar la posición de las mujeres “en” el mercado laboral. En particular:

- combatir la inseguridad laboral y promover formas de trabajo estables: como se ha señalado anteriormente, una parte importante del trabajo atípico lo realizan las mujeres, que corren el riesgo de quedar atrapadas en la precariedad más que otras categorías;

- reducir las diferencias salariales entre hombres y mujeres, no sólo luchando contra la fragmentación de las carreras de las mujeres, sino también promoviendo el acceso de las mujeres a puestos profesionales más altos y favoreciendo la obtención de emolumentos de remuneración variable (por ejemplo, primas por rendimiento) que normalmente son más fáciles de conseguir para los hombres. Otro instrumento para luchar contra la diferencia salarial entre hombres y mujeres, al menos en los sectores no cubiertos por la negociación colectiva, podría ser el establecimiento de un régimen legal de salario mínimo, que actualmente no está contemplado en el ordenamiento jurídico italiano.

Un segundo grupo de intervenciones debería considerar la dimensión de la seguridad social. Estas podrían ser algunas directrices:

- no se puede cuestionar la elección estratégica de adoptar el método de cálculo contributivo, a pesar de que puede penalizar a las mujeres con carreras fragmentadas y niveles de remuneración inferiores a los de los hombres. Se trata, pues, de encontrar las medidas correctoras adecuadas;
- una primera medida correctora podría ser el establecimiento de cotizaciones ficticias adicionales que se reconocerían en correspondencia con los periodos de abstención del trabajo que merecen la protección de la seguridad social, por ejemplo los periodos dedicados a actividades de cuidado de niños (*care credits*);
- un segundo correctivo, que se discute desde hace tiempo en Italia, se refiere a la introducción de la llamada “pensión contributiva de garantía”, es decir, un emolumento, que se financiará mediante impuestos, destinado a complementar las prestaciones de jubilación de los trabajadores frágiles (que no han conseguido acumular una cantidad suficiente de cotizaciones) llevándolas a un nivel de adecuación<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> [Sobre el tema de la “pensión de garantía”: S. Giubboni, Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, n. 3/2021, p. 441 ss.; M. Raitano, La pensione di garanzia: caratteristiche e benefici, Policy Memo, 2017, in <https://osservatorioco-esionesociale.eu>](#)

Estas últimas intervenciones, sobre las que podría haber un amplio acuerdo, requieren sin embargo una enorme movilización de recursos, necesaria para reforzar los elementos solidarios del sistema y acentuar la connotación “social” de los instrumentos de protección. Sin embargo, hay que preguntarse qué modelo de solidaridad debe aplicarse.

Una primera manera de responder a la pregunta sería recurrir a la solidaridad entre las categorías productivas. Según esta lógica, el sistema de seguro social debería encontrar en sí mismo los recursos necesarios para complementar, de alguna forma, un umbral de adecuación. Sin embargo, el régimen de seguro social de las prestaciones que no alcanzan sería incapaz de generar excedentes de explotación, lo que no es el caso.

La alternativa, la única viable, es recurrir a la solidaridad general, aumentando la aportación de recursos procedentes de los impuestos. Se trata, además, de una trayectoria que ya ha tomado el sistema de seguridad social<sup>14</sup>. De hecho, el sistema asegurador-categorico de origen bismarckiano que representó, en décadas pasadas, el carácter fundamental de la seguridad social italiana ya no parece capaz de dar respuesta a las nuevas necesidades sociales y, por lo tanto, debe ser apoyado a través de instrumentos universalistas.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- BORELLA, Margherita and FORNERO, Elsa (2002). Le donne e il sistema previdenziale italiano: dalla protezione sociale all'assicurazione, In *CeRP Working Papers*.
- BONARDI, Olivia (2017). Povere vecchie. Letà pensionabile nella prospettiva di genere. In *Variazioni di Temi di Diritto del Lavoro*, (1), 113-ss.
- CINELLI, M.auricio (2011). La riforma delle pensioni del “governo tecnico”. Appunti sull'art. 24 della legge n. 214 del 2011. In *Rivista italiana del diritto del lavoro*, (II), 385-ss.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (1989). *The Three worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta (2011). *La rivoluzione incompiuta. Donne, famiglie, welfare*. Il Mulino.

<sup>14</sup> G. Prosperetti, Gli istituti di welfare e la loro necessaria revisione nella nuova realtà sociale, in Rivista del diritto della sicurezza sociale, n. 3/2019, p. 507 ss.

- GIUBBONI, Stefano (2021). Il sistema pensionistico italiano alla ricerca del difficile equilibrio tra adeguatezza e sostenibilità. In *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, (3), 441-ss.
- PROSPERETTI, Giulio (2019). Gli istituti di welfare e la loro necessaria revisione nella nuova realtà sociale. In *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, (3), 507-ss.
- RAITANO, Michele (2017). *La pensione di garanzia: caratteristiche e benefici*. Policy Memo. <https://osservatoriocoesionesociale.eu>
- RAVELLI, Fabio (2008). Età pensionabile nel pubblico impiego e discriminazioni di sesso secondo la Corte di giustizia (C-46/07). In *D&L-Rivista critica di diritto del lavoro*. (4), 1145-ss).