

PROPUESTA DE REFORMA DE PENSIONES:
**UN CAMINO PARA
EL CIERRE DE
BRECHAS DE GÉNERO
EN CHILE**



DIRECCIÓN DE ESTUDIOS PREVISIONALES
SUBSECRETARIA DE PREVISIÓN SOCIAL
MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
CHILE

María José Becerra Moro

Jefa Dirección de Estudios Previsionales

Ivonne Bueno Velasco

Jefa Unidad de Análisis de Políticas Previsionales

Luis Figueroa Mendizábal

Jefe Unidad Observatorio Previsional

Autoras¹

Antonia Riveros Pimentel

María José Becerra Moro

Diciembre 2023

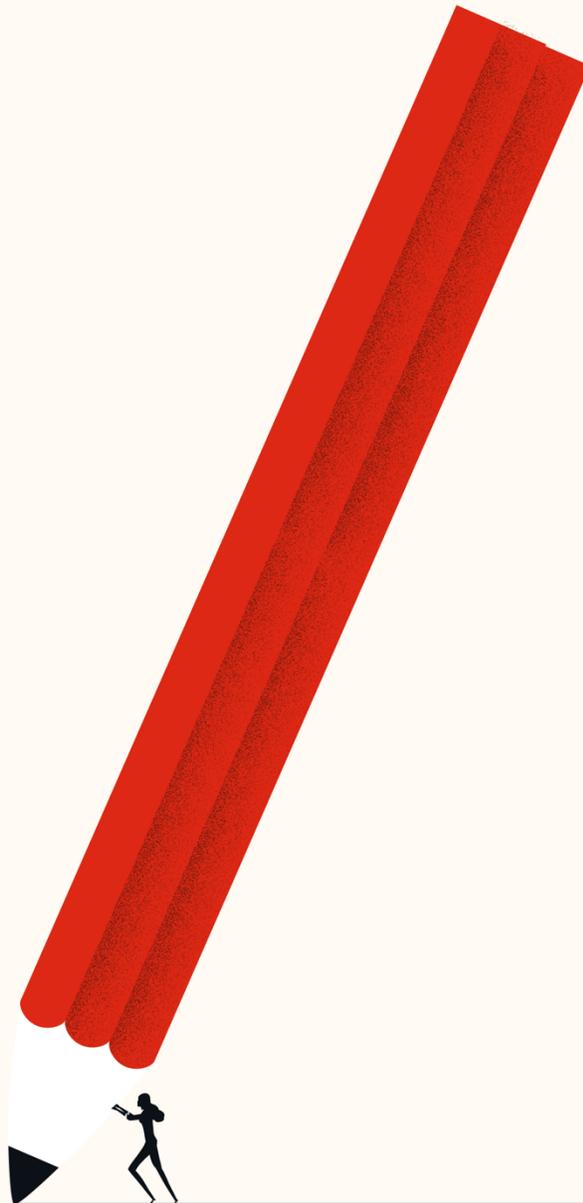
¹ Se agradece la información adicional y comentarios de la profesional Javiera Pastén Palominos, y la revisión y comentarios de las profesionales Constanza Morales Lavín, Francesca Simonetti Macaya y Paula Vera Pérez de la Unidad de Análisis de Políticas Previsionales de la Subsecretaría, además de los comentarios de las y los profesionales y jefaturas de la Unidad de Género y Participación de la Subsecretaría de Previsión Social.

Tabla de contenido

I. Introducción	4
II. Marco conceptual	8
Factores que explican la brecha de género en pensiones	9
III. Breve Síntesis de Reformas de pensiones en Chile desde la lupa del género	12
IV. Análisis con enfoque de género del proyecto de ley que crea un Sistema Mixto de Pensiones en Chile	17
V. Efecto esperado del Sistema Mixto en el cierre de la brecha de género en pensiones	23
VI. Conclusiones y Propuestas de Política Pública	31
Bibliografía	35
Anexo	37



I. Introducción



I. INTRODUCCIÓN

En Chile, el sistema de pensiones, basado principalmente en un Sistema de Capitalización Individual, se fundamenta bajo la idea de que la pensión recibida depende directamente del "esfuerzo personal realizado durante la vida laboral" (Piñera, 1995), reflejado en el número de cotizaciones alcanzado al momento de jubilar. Sin embargo, esta premisa no se hace cargo de las barreras que enfrentan principalmente las mujeres para desarrollarse, de manera justa, en el mercado laboral. Como resultado, las pensiones de las mujeres se ven desfavorecidas en relación con los hombres, sin ponderar de manera adecuada su esfuerzo personal a lo largo de su vida.

Según cálculos elaborados por la Subsecretaría de Previsión Social, a septiembre de 2022, un 54,3% de las mujeres en edad de jubilar tenían derecho a una pensión contributiva, en comparación al 73,8% de los hombres. En relación con los montos, la Superintendencia de Pensiones estimó que la pensión autofinanciada mediana de las mujeres alcanza los \$30.685, mientras que en los hombres este monto es casi cinco veces mayor llegando a \$137.310, lo cual significa una brecha de género en pensiones del 78%. Si consideramos el monto total de la pensión, es decir, incluyendo el pilar no contributivo, esta brecha se reduce considerablemente a 34%, ya que son ellas las principales beneficiarias.

La brecha salarial, la menor participación laboral de mujeres, las horas de trabajo no remunerado, entre otras variables, explican gran parte de la brecha en pensiones y se encuentran originadas, principalmente, por la asignación cultural del trabajo de cuidado y doméstico a las mujeres (Koch, et. Al, 2014; Snizek W., Neill C., 1992). Además, factores como el menor conocimiento financiero o mayor aversión al riesgo (Arano et.al., 2010) podrían impactar en las pensiones para ambos sexos, puesto que el sistema de capitalización individual fue construido en virtud de un set de elecciones individuales. Adicionalmente, el diseño del sistema contribuye a incrementar la brecha, ya que, ante los mismos años de cotización y el mismo nivel de ahorro previsional acumulado, las mujeres tendrán una pensión menor que los hombres, por la mayor expectativa de vida que se le asigna.

Sin duda, la incorporación de las pensiones solidarias en la reforma previsional del 2008, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet J., significó un avance importante en materia de pensiones y género, puesto que permitió que más personas, especialmente mujeres, accedieran a una pensión o complementaran su pensión autofinanciada en caso de recibir montos muy bajos. Este pilar, durante el segundo mandato de Sebastián Piñera, siguió fortaleciéndose, reemplazando las pensiones solidarias por la Pensión Garantizada Universal (PGU), ampliándose el monto y la focalización respecto al beneficio que la antecedió.

En esta misma línea de reformas de pensiones con enfoque de género, la introducción de una nueva reforma de pensiones presentada por el presidente Gabriel Boric a la Cámara de Diputadas y Diputados en noviembre de 2022, busca seguir avanzando en el cierre de la brecha de género en pensiones mediante la profundización de las medidas implementadas por gobiernos anteriores, y la creación de un Sistema Mixto a través de un “Seguro Social” de capitalización colectiva financiada por empleadores con un 6% de aporte nuevo al sistema. Este seguro beneficiará especialmente a las mujeres, ya que incorpora medidas que buscan compensar el trabajo reproductivo y de cuidados que es realizado, en la mayoría de los casos, por ellas.

El objeto de este documento de trabajo es clasificar, a través de un marco conceptual de la OECD, las propuestas de reformas de pensiones en democracia, con foco en la actualmente discutida en la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Diputadas y Diputados, midiendo el impacto cuantitativo que ésta tendría en el cierre de brecha de género para las actuales y futuras pensionadas con respecto a sus pares hombres.

El documento se distribuye de la siguiente forma: El capítulo I es la introducción, el capítulo II hará una descripción de los factores directos e indirectos que impactan en la brecha de género en pensiones, tomando en consideración el marco teórico establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El capítulo III hará un breve repaso de los diversos esquemas de Sistemas de Pensiones que han existido en Chile y las últimas reformas implementadas, centrándose en una descripción de sus principales características. El capítulo IV tiene como objeto revisar el proyecto de ley de creación de un

Sistema Mixto de Pensiones con el objeto de clasificar los artículos con enfoque de género incorporadas en él. El capítulo V tiene por objeto de revisar el impacto cuantitativo que la propuesta tendrá, en caso de aprobarse la reforma, en el cierre de la brecha de género en pensiones. Finalmente, el apartado VI presentará las principales conclusiones y recomendaciones de política pública.

II.

Marco Conceptual



II. MARCO CONCEPTUAL

Factores que explican la brecha de género en pensiones

Los factores identificados por la OCDE (2021), que explican la brecha de género en pensiones, pueden categorizarse en dos: factores directos y factores indirectos (CEPAL, 2019; Arenas & Montecinos, 1999). Los factores directos son todos aquellos que se relacionan a las normas o políticas que hacen distinciones explícitas entre hombres y mujeres en el sistema de pensiones. En el caso de Chile, la menor edad de jubilación de las mujeres y el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo impactan en que las mujeres acumulen fondos durante una menor cantidad de años y que estos sean distribuidos considerando una mayor expectativa de vida. Así, incluso si una mujer que cotiza los mismos años y logra acumular los mismos fondos previsionales que un hombre, tendrá una pensión menor simplemente por la mayor expectativa de vida que se le asigna².

Los factores indirectos son todos aquellos que impactan en la capacidad de las mujeres de acumular fondos y que no vienen de la introducción explícita de normas o políticas. Fenómenos del mercado laboral, como la informalidad, la brecha salarial entre hombres y mujeres, su menor participación laboral, la brecha de género en el tiempo dedicado al trabajo no remunerado, entre otras, explican parte de la brecha en pensiones y se encuentran originadas, principalmente, por la asignación cultural, e incluso institucional, del trabajo de cuidado y doméstico a las mujeres. Factores como el menor conocimiento financiero o la mayor aversión al riesgo también tienen un impacto sobre los fondos acumulados.

Revisando los datos relacionados a estos factores en Chile, en cuanto a la informalidad, si bien la Encuesta Nacional de Empleo (trimestre de julio a septiembre 2023) no da cuenta de una brecha importante en informalidad (28,1% en mujeres y un 25,6%% en hombres), sí se logran observar diferencias respecto a los sectores en que se concentran hombres y

² Según la Superintendencia de Pensiones, la expectativa de vida corresponde a una estimación de los años promedio de sobrevivencia de una persona. Al año 2022, se estima que hombres de 65 años tienen una expectativa de vida (sobrevivencia) de 21 años, es decir, se espera que alcancen los 86 años, en promedio), y que mujeres de 60 años tienen una expectativa de vida de 31 años, es decir, se espera que alcancen los 91 años, en promedio).

mujeres. Esto se evidencia en el sector hogares, el cual concentra el 10,3% del trabajo informal de las mujeres, mientras que contiene solo el 0,2% del de los hombres, conformando el segundo sector con mayor preponderancia entre las mujeres empleadas informalmente (excluyendo la categoría “Otros”). Otros sectores donde ellas se concentran son Comercio, Manufactura y Alojamiento, sectores fuertemente vulnerables a crisis como la causada por el covid-19.

Según datos de la OCDE, para el 2021, la participación laboral alcanzaba 68,5% en hombres, mientras que en las mujeres solo llegaba a 46,4%. Una diferencia de 22,1 puntos porcentuales que es 2 puntos mayor a lo observado en el 2019, previa pandemia covid-19.

En las personas que participan del mercado laboral, también se observan diferencias en las horas de trabajo remunerado y no remunerado que trabajan hombres y mujeres. Según la última Encuesta Nacional del Uso del Tiempo (ENUT), del año 2015, los hombres destinaban poco más de 20 minutos a trabajo no remunerado por cada 1 hora de trabajo remunerado, en cambio, la relación en las mujeres es de 1 hora 8 minutos por cada 1 hora de trabajo remunerado, es decir, la relación se invierte. Lo anterior se traduce a que las mujeres cuenten con menos tiempo para trabajar de forma remunerada, lo que se refleja en una mayor participación de las mujeres en trabajo de medio tiempo. Según datos de la OCDE para el 2021, la participación de mujeres en trabajos de medio tiempo alcanzaba un 22,5% mientras que en hombres solo un 12,4%.

La menor disponibilidad de horas para trabajar de forma remunerada también trae consigo menores salarios. Si observamos la brecha salarial del ingreso medio de la población ocupada entre hombres y mujeres, según la última Encuesta Suplementaria de Ingresos (ESI) del 2021, se observa que las mujeres ganan un 21,7% menos que sus pares hombres.

La situación de desventaja que enfrentan las mujeres en el mercado laboral, traducidas en las brechas anteriormente nombradas, no solo las afecta durante su vida laboral activa, sino que también al momento de jubilar, al afectar sus pensiones mediante una menor densidad y monto de cotizaciones (Benavides & Fernández, 2019).

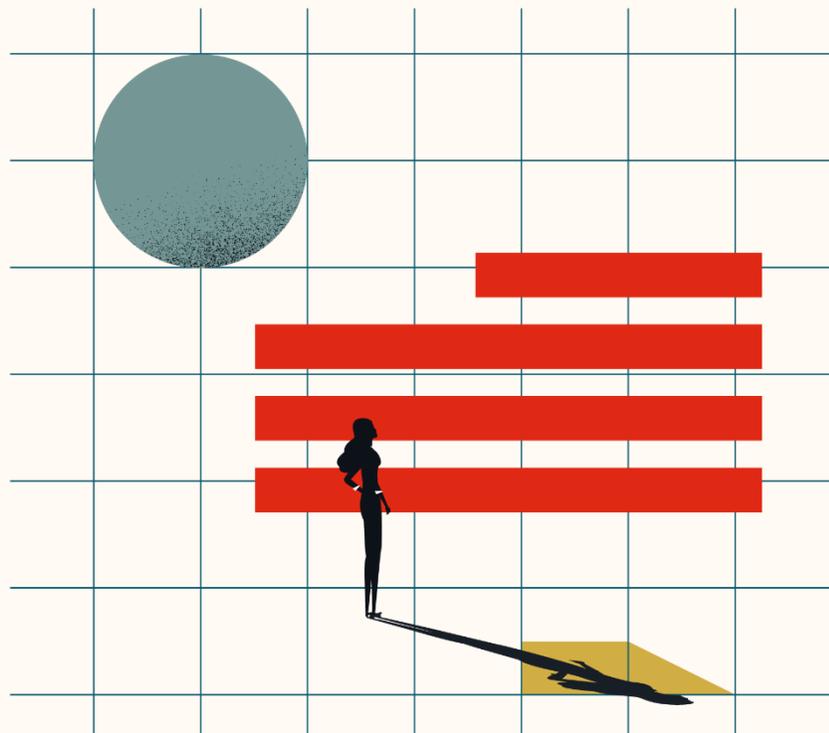
Ahora bien, hay factores fuera del mercado laboral, identificados en la literatura (OCDE, 2021), que también impactan en las pensiones, como el menor conocimiento financiero y la mayor aversión al riesgo de las mujeres. Ambas afectan las pensiones a través de las decisiones que se toman respecto al manejo de los fondos previsionales. Una mayor aversión al riesgo que el óptimo puede llevar a obtener menores retornos al elegir fondos más seguros. Por otro lado, el menor conocimiento puede hacer que las mujeres elijan multifondos con un nivel de riesgo distinto al que deberían tener de acuerdo con su edad.

Los datos de la EPS muestran que ellas poseen menor conocimiento sobre sus fondos y el funcionamiento del pilar contributivo en el Sistema de Pensiones, no así del pilar no contributivo, donde ellas poseen mayor conocimiento respecto a su funcionamiento, presumiblemente, porque son quienes más se benefician de éste. Con relación al pilar voluntario, en los últimos años se ha observado una mejora en el conocimiento de estos instrumentos por parte de las mujeres, aunque sigue siendo menor que el de los hombres.

Los factores directos e indirectos antes nombrados impactan en la capacidad de las mujeres de acumular fondos para su vejez, lo que se traduce en menores pensiones una vez alcanzada la edad de jubilación. Reconociendo que los Sistemas de Pensiones no pueden resolver estas falencias estructurales, su responsabilidad recae en no amplificar estas brechas con el diseño de sus sistemas y, también, a incorporar mecanismos que persigan una mayor igualdad de género. En el siguiente apartado, se realizará una breve revisión respecto a los distintos esquemas de sistemas previsionales que han existido en Chile y las reformas implementadas con enfoque en los principales elementos de su diseño.

III.

Breve Síntesis de Reformas de pensiones en Chile desde la lupa del género



III. BREVE SÍNTESIS DE REFORMAS DE PENSIONES EN CHILE DESDE LA LUPA DEL GÉNERO

Durante el siglo XIX, Chile experimentó fuertes cambios económicos y sociales. La revolución industrial y el auge salitrero implicaron una fuerte migración de población desde los sectores rurales hacia las ciudades. La concentración de la población obrera en la urbe comenzó a dejar en evidencia las precarias condiciones de vida en las que vivían y los problemas que enfrentaban como grupo. En ese contexto, carente de Protección Social, es que comienzan movimientos obreros y huelgas para exigir mayores derechos laborales con el objetivo de alcanzar mejoras en sus condiciones de vida.

Luego de años de movilizaciones y eventos trágicos como la Matanza de la Plaza Colón de Antofagasta y de la Escuela de Santa María de Iquique, entre otras, en 1919 Chile se hace miembro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y en 1924 crea, en respuesta a las demandas del movimiento obrero, la Caja de Previsión de Empleados Particulares y la Caja del Seguro Obrero Obligatorio (múltiples regímenes e instituciones sucedieron a estas dos en los años que siguieron). Esto convirtió a Chile en un país pionero dentro de América Latina en el establecimiento de un Sistema de Seguro Social (Arenas, 2010).

Este primer sistema se constituyó como un sistema de reparto, que era género neutral en el cálculo de la pensión (no existían tablas de mortalidad diferenciadas) y que aplicaba enfoque de género para proteger y compensar a mujeres por el trabajo doméstico realizado. Sin embargo, esta protección se otorgaba a un grupo específico de mujeres. Su cobertura incluía a mujeres empleadas formalmente y a aquellas casadas con hombres contribuyentes. Otra característica del sistema es que, al ser de reparto, la evolución demográfica de la población amenazaba la solvencia del sistema. Por el lado de los beneficiarios, existía una pérdida del valor real de las pensiones ya que estas no eran ajustadas en conjunto a la inflación y, además, los beneficios se encontraban fuertemente ligados al poder de negociación que tuviera la Caja a la que pertenecía la persona cotizante (Arenas & Montecinos, 1999).

En 1980, la Dictadura Civil-Militar transforma completamente el sistema de pensiones existente para instaurar, por primera vez en el mundo, uno de capitalización individual. En esta transición se privatiza el sistema a través de las Administradoras de Fondos de Pensión (AFP) y la adhesión se vuelve obligatoria para las nuevas personas cotizantes dependientes y voluntaria para las personas pensionadas activas en ese momento o las que trabajaban de forma independiente (CEPAL, 2019).

Este sistema se caracteriza por ser de ahorro individual donde los riesgos del mercado financiero y laboral son asumidos enteramente por la persona titular de la cuenta. Incorpora tablas diferenciadas por género de mortalidad, asignándoles una mayor expectativa de vida a mujeres. Con relación a la protección de mujeres en el sistema, este permitió que mujeres que no eran dependientes legales de trabajadores asegurados accedieran a pensiones de sobrevivencia. La posibilidad de acordar la pensión en Unidades de Fomento (UF) permitió proteger los montos de la pérdida de valor real producto de la inflación (Arenas & Montecinos, 1999).

Con el paso de los años, se estimó que el manejo individual de los riesgos afectaba especialmente a las mujeres. La asignación política, social, económica y cultural de las labores de cuidados a las mujeres las sitúa en una posición de desventaja para participar del mercado laboral respecto a sus pares hombres. Todo lo anterior, queda en evidencia cuando se observan brechas de género en salarios, participación, informalidad y horas de trabajo dedicadas al trabajo no remunerado, entre otras. Cada una de ellas impacta en que las mujeres, en general, tengan una menor densidad de cotizaciones y que, en consecuencia, sus pensiones sean menores. Por el lado del diseño del sistema, el uso de tablas diferenciadas por género, tienen el efecto que una mujer que se jubila a la misma edad que un hombre, y con los mismos fondos que él, reciba una pensión menor porque se estima que ellas viven más.

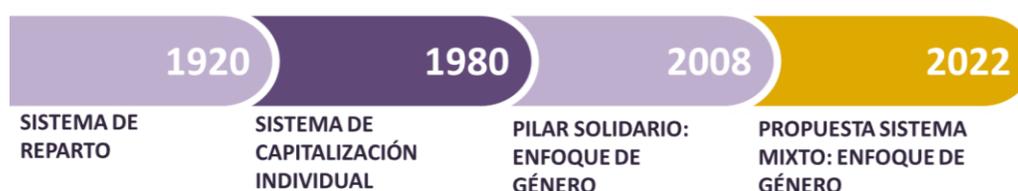
El mal resultado de las pensiones obtenidas, sobre todo en el caso de las mujeres, y la falta de legitimidad del sistema por el contexto político en que se instauró, obligaron a seguir reformándolo en busca de subsanar parte de las falencias que presentaba.

El 2008, durante el primer gobierno de Michelle Bachelet, se introdujo el Sistema de Pensiones Solidarias. Este contemplaba la entrega de un complemento a las pensiones autofinanciadas cuando eran muy bajas o asignaban una pensión básica a aquellas personas que no tenían derecho a una pensión de vejez o invalidez. Además, se creó el Bono por Hijo, se introdujo la compensación económica ante divorcio o nulidad mediante los fondos previsionales y se modificó la licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia para incorporar primas de riesgo diferenciada por género³.

Durante el 2022, en el segundo gobierno de Sebastián Piñera se reemplazaron las Pensiones Solidarias por la Pensión Garantizada Universal (PGU), ampliando la cobertura y monto respecto a sus predecesoras. En enero de 2023, una nueva ley promulgada por el presidente Gabriel Boric, a través de la Ley 21.538⁴, denominada Ley Corta PGU, amplía la cobertura a 70.000 nuevas personas de 65 años o más. Todas estas reformas beneficiaron en mayor medida a mujeres, ya que son ellas las que tienen menor acceso a una pensión de vejez autofinanciada y menores montos en el caso de las que reciben una.

Todas estas reformas, contribuyeron a reducir la brecha de género. No obstante, todavía se aprecian diferencias importantes. Mientras que, a junio de 2022, la pensión total mediana de las mujeres se ubica en \$201.830, la de los hombres se ubica en \$346.750 (Superintendencia de Pensiones, 2022).

Diagrama 1. Reformas al Sistema de Pensiones



Fuente: Elaboración propia

³ Esto mejora las pensiones de las mujeres, ya que son a quienes generalmente se les asigna una menor prima por riesgo, abonado el diferencial entre la prima y el porcentaje cotizado al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia a sus cuentas individuales.

⁴ <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1188263>

La propuesta de Sistema Mixto avanza en el cierre de la brecha de género en pensiones mediante la profundización de las medidas implementadas por gobiernos anteriores y la creación del Seguro Social en el pilar contributivo del sistema previsional. En el siguiente apartado se revisarán las distintas políticas incorporadas en la propuesta Sistema Mixto que hacen de esta una reforma con enfoque de género.

IV.

Análisis con enfoque de género del proyecto de ley que crea un Sistema Mixto de Pensiones en Chile



IV. ANÁLISIS CON ENFOQUE DE GÉNERO DEL PROYECTO DE LEY QUE CREA UN SISTEMA MIXTO DE PENSIONES EN CHILE

En noviembre de 2022, el presidente de la República Gabriel Boric presentó el proyecto de ley, Boletín 15480-13, que “Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias”⁵, este tiene por objeto aumentar las pensiones para los actuales y futuros jubilados, con especial énfasis en las mujeres. La propuesta busca lograr este objetivo mediante tres mecanismos:

1. Fortalecimiento del pilar no contributivo: Aumento de la Pensión Garantizada Universal (PGU) y beneficios de invalidez del pilar solidario, financiados con recursos públicos a través de una Reforma Tributaria.
2. Creación de un sistema contributivo mixto: Pensión adicional proveniente del seguro social, financiada por los empleadores quienes aportarían un 6% de cotización sobre el ingreso imponible, gradual en seis años.
3. Mejoras al sistema de capitalización individual: Disminución de las comisiones y mejoramientos de la rentabilidad obtenida en el componente de capitalización individual a través de la separación de la industria, promoviendo una mayor competencia entre inversores públicos y privados y la centralización de las funciones de soporte en manos de una entidad pública.

A continuación, se presenta un análisis exhaustivo de los Títulos y Articulado del proyecto de ley con el fin de evaluar la inclusión del enfoque de género que contiene la propuesta de reforma al Sistema de Pensiones, “Sistema Mixto”, y que aportan al cierre de brechas de género en el monto de pensiones, especificando en pie de página a qué artículo el boletín lo establece. Se revisa el pilar no contributivo y el pilar contributivo, este último dividido en sus dos ramas, la capitalización individual y la capitalización colectiva a través de la creación de un “Seguro Social”. Finalmente se revisan aspectos transversales de la propuesta y con

⁵ <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=16006&prmBOLETIN=15480-13>.

relación a la gobernanza de las agencias involucradas y del sistema de pensiones en su conjunto.

Pilar No Contributivo

En cuanto al fortalecimiento del pilar no contributivo, el proyecto propone mejoras tanto a la PGU como a las pensiones solidarias de invalidez. Respecto a la PGU, se propone avanzar en la universalización y suficiencia del beneficio, manteniendo la sostenibilidad. El establecimiento de este derecho social ayuda a cerrar la brecha de género en las pensiones, entregando pensión a quienes no tienen derecho a una o complementando la pensión de quienes reciben un monto bajo.

En particular, propone modificar la Ley N°21.419 mediante⁶:

- Aumentar el monto a \$250.000 de forma gradual, condicional a la publicación en el Diario Oficial la ley de Reforma Tributaria hacia un Pacto Fiscal por el Desarrollo y la Justicia Social).
- Incluir en el acceso al beneficio bajo condiciones generales a los pensionados por leyes especiales, de reparación y de gracia (al 3° mes de publicada esta ley).
- Modificar la definición de pensión base, incluyendo las pensiones de leyes especiales (reparación y gracia) y las prestaciones provenientes de la cotización del 6% a cargo del empleador o “Seguro Social Previsional” (al 3° mes de publicada esta ley).
- Estar inscrito en el Registro Social de Hogares.

Por otro lado, las modificaciones a la Ley N°20.255 en relación con las pensiones de invalidez solidarias incluyen:

- El monto de la PBS de invalidez aumenta a \$250.000, incrementándose en consecuencia el monto del APS de invalidez (al 3° mes de publicada esta ley).

⁶ Título XVII: Art 337 y 338. Transitorias: Art 62°- 66°

- Pueden acceder al Aporte Previsional Solidario de Invalidez las personas que perciben una pensión por leyes especiales (de reparación y gracia) bajo el cumplimiento de las condiciones generales (al 3° mes de publicada esta ley).
- Se modifica la definición de pensión base, incluyendo las pensiones de leyes especiales (reparación y gracia), las prestaciones provenientes de la cotización del 6% a cargo del empleador o “Seguro Social Previsional” y las pensiones de sobrevivencia de la ley N°16.744 (al 3° mes de publicada esta ley).

De aprobarse la reforma, el aumento en el monto de la PGU entrará en vigor según la eventual aprobación de una reforma tributaria que permitirá financiar este cambio. La transición depende de las dos siguientes secciones de Pilar Contributivo.

Pilar contributivo

I. Sistema de Capitalización Individual

Se reemplazan los multifondos incorporando los fondos generacionales⁷, asignando a las personas a un cierto nivel de riesgo según su edad. Esto evita que las pensiones de las personas alcancen una menor rentabilidad por una asignación poco óptima de los fondos de pensiones, debido a un bajo conocimiento financiero o una aversión al riesgo mayor a la óptima. Lo señalado es especialmente relevante en el caso de las mujeres, ya que la literatura ha asociado a ellas una mayor aversión al riesgo financiero (OCDE, 2021). Además, a través de la Encuesta de Protección Social, se ha podido identificar que las mujeres tienen, en promedio, menor conocimiento sobre el funcionamiento del componente contributivo del Sistema Previsional (analizando las EPS 2009, 2015 y 2020).

En complemento a lo anterior, se crea la compensación por uso de tablas de mortalidad diferenciadas por género⁸, que complementa la pensión autofinanciada de las mujeres. Su finalidad es que la pensión pagada a través del componente de capitalización individual sea

⁷ Título XI: Art. 211 – 221.

⁸ Título VI: Art. 96, 108 - 112, 115, 121, 125. Disposiciones transitorias: Art. 14° - 16°.

la misma en hombres y mujeres que tienen igual fecha de pensión, saldo y grupo familiar, similar a los países europeos que utilizan tablas unisex para el cálculo de beneficios (OCDE, 2021).

En tercer lugar, se modifica la legislación para incorporar en la ley la exclusión del femicida, sus cómplices y encubridores, dentro de los beneficiarios de la pensión de sobrevivencia de su víctima⁹. Esto obliga a las AFP a retener los fondos del Seguro de Sobrevivencia hasta emitida una sentencia ejecutoria en estos casos.

II. Seguro Social Previsional

Se crea el complemento por hijo o hija nacida viva¹⁰, en reemplazo del vigente Bono por Hijo, que busca compensar económicamente a las mujeres por el trabajo no remunerado que realizan producto de la maternidad. Consiste en el registro de 24 cotizaciones al Seguro Social para todas las mujeres que sean madres, calculadas sobre el salario mediano a la fecha de nacimiento del hijo o hija. Si las parejas son de igual sexo se consignan 12 cotizaciones a cada cuenta personal.

Además, se crea un complemento por cuidado de terceros¹¹, el cual tiene como fin reconocer el trabajo de cuidados de forma no remunerada y consiste en el registro de hasta 24 cotizaciones al Seguro Social, calculadas sobre el salario mediano, durante el tiempo que se destine al cuidado de terceros con dependencia funcional moderada o severa.

Estas propuestas beneficiarían principalmente a mujeres, ya que son quienes, en mayor medida, se dedican a los cuidados de familiares. En esta línea, de acuerdo con los últimos datos de la ENUT 2015, mientras las mujeres dedican más tiempo al trabajo no remunerado que al remunerado (un 13% más de horas) los hombres solo le dedican un tercio de las horas que dedican al trabajo remunerado. En la población más joven, los datos son dramáticos, de acuerdo con los resultados publicado de CASEN 2022, un 16,0% de las

⁹ Título IV, Art. 51. Título V, Art. 79. Disposiciones transitorias, Art 55°.

¹⁰ Título VI: Art. 96, 97, 106, 112, 121, 125. Disposiciones transitorias: Art. 16°.

¹¹ Título VI: Art. 96, 97, 107, 112, 121, 125. Disposiciones transitorias: Art. 16°.

mujeres entre 15 y 29 años que no trabajan ni estudian ni se capacitan, no lo hacen por el cuidado de familiares, versus el 1,1% de sus pares hombres.

Con el objetivo de no seguir perpetuando diseños de política que perjudican a las mujeres, se establece que las pensiones pagadas por el Seguro Social serán calculadas sobre una tabla unisex de mortalidad¹². Así, el monto de pensión será igual para aquellas personas que se pensionen con iguales saldos derivados de los registros de cotizaciones del Seguro, con igual edad, con igual fecha de concesión de la pensión y con grupo familiar equivalente, si corresponde.

Gobernanza y Proyecto de Ley

En los esfuerzos de promover una mayor igualdad de género y corregir la ausencia de mujeres en espacios de decisión, se establece que la designación de consejeros y consejeras del Inversor Público Autónomo (IPPA) y del Administrador Público Autónomo (APA) debe regirse por una regla de paridad de género, la cual también regirá para los directorios de los Inversores Privados de Pensiones (IPP)¹³.

Finalmente, se redactó adoptando lenguaje inclusivo en todo el proyecto de Ley. De esta forma, se busca reconocer y visibilizar a las mujeres dentro del Sistema de Pensiones de Chile.

¹² Título VI: Art.: 100, 101 y 105.

¹³ Título IX, Art. 154; Título XVII, Art. 338, modificación Art. 57 bis; Título X, Art. 200.

V. Efecto esperado del Sistema Mixto en el cierre de la brecha de género en pensiones



V. EFECTO ESPERADO DEL SISTEMA MIXTO EN EL CIERRE DE LA BRECHA DE GÉNERO EN PENSIONES

La suma de las políticas presentadas en el apartado anterior se traduce en un aumento de pensiones para hombres y para mujeres, pero sobre todo para estas últimas, ya que representan la mayor proporción en los grupos objetivos de las políticas incluidas en la reforma. A continuación, se muestran distintos escenarios elaborados por la Superintendencia de Pensiones de cómo se espera que evolucionen las pensiones y las brechas de género en pensiones, si se aprobara en forma íntegra la propuesta de reforma (los supuestos considerados se exponen en el ANEXO).

Se presentan dos escenarios de una misma cohorte generacional: personas jóvenes que ingresan al mercado laboral en 2024 concentradas en los deciles de ingresos más bajos de la población, versus personas jóvenes que se concentraron en el decil más alto de la población, cambiando la densidad de cotización para cada grupo.

Escenario 1: Impacto de la Reforma de Pensiones en personas jóvenes con remuneraciones de \$400.000 y densidad de cotizaciones del 50%

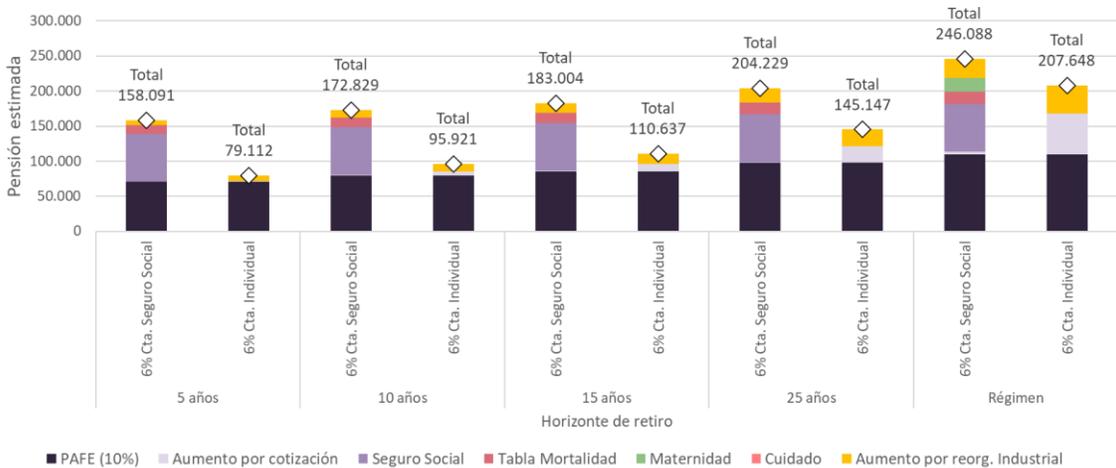
El escenario 1 asume a una mujer que se afilia en el 2024 y se pensiona a los 65 años, ganando durante ese periodo una remuneración de \$400.000 y con una densidad de cotizaciones del 50% (Gráfico 1). Aprobada la reforma, su pensión llegará a \$246.088, esto es \$136.611 más que la pensión autofinanciada de referencia (PAFE) que recibiría en ausencia de la reforma. Ese aumento se descompone entre el aumento por cotización, el retorno de los fondos en el Seguro Social, la compensación por mortalidad, cuidado y maternidad y, también, por las ganancias de eficiencia de concentrar las actividades de soporte (recaudación, cobranza, gestión de cuentas, etc.) en el APA.

Algo relevante a mencionar respecto al punto anterior, es que, si la reforma se aprueba destinando el 6% a la cuenta individual y no a una cuenta personal dentro de un Seguro Social, el aumento alcanzaría solo de \$98.171. Esta disminución en el aumento de monto de la pensión se explica porque esta mujer, al recibir ingresos por debajo de la mediana, dejaría de beneficiarse del mecanismo redistributivo del Seguro Social que se realiza con el

30% de la cotización patronal del 6% adicional. Además, se elimina la posibilidad de recibir compensaciones por maternidad, mortalidad y cuidados, ya que estos son financiados a través del Seguro.

Este caso se presenta en el Gráfico 1, así como también, para una mujer equivalente que se jubilará en distintos horizontes de tiempo.

Gráfico 1. Efecto de la reforma en mujer que se pensiona a los 65 años con una remuneración en el 2024 de \$400.000 y densidad de cotizaciones del 50%

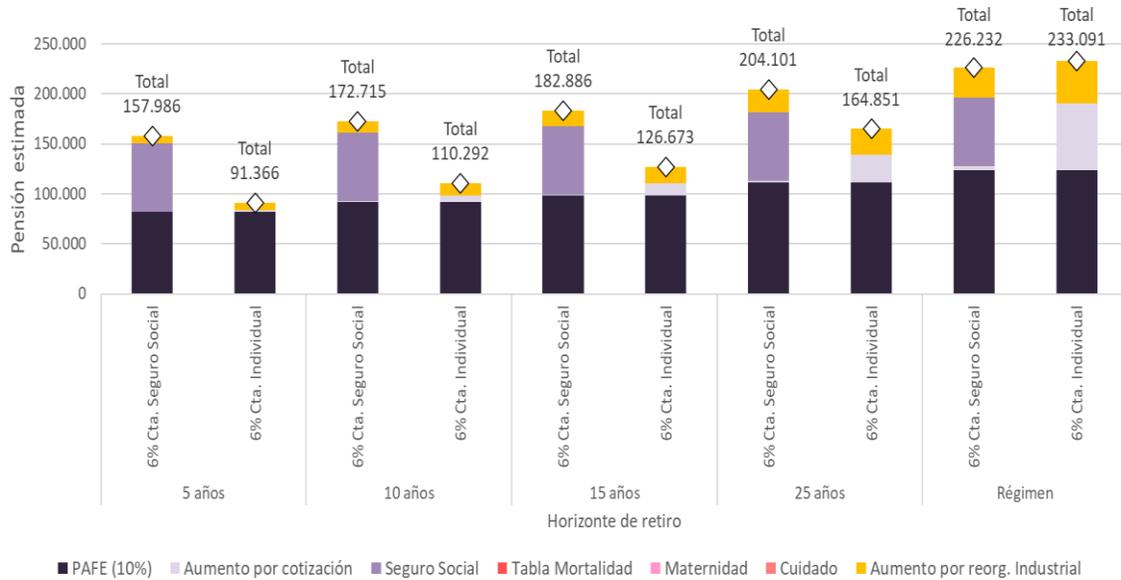


Fuente: Superintendencia de Pensiones.

Nota: (1) Bajo el supuesto de que las personas en régimen se afilian en 2024 y se pensionan a los 65 años, en 2024 le quedarían 41 años para pensionarse. (2) El componente “Seguro Social” agrupa la pensión intrageneracional de vejez, la garantía global y el complemento por lagunas previsionales de cesantía.

En el caso de un hombre, en las mismas condiciones de la mujer anterior (Gráfico 2), recibirá una pensión, una vez aprobada la reforma, de \$226.232. Esto es \$102.558 más que su PAFE. Aquí, la pensión aumentaría por el efecto de reorganización industrial (concentración de actividades de comercialización y de gestión en el APA), por el mecanismo redistributivo del Seguro Social, y también por el aumento de cotización a cargo del empleador.

Gráfico 2. Efecto de la reforma en hombre que se pensiona a los 65 años con una remuneración en el 2024 de \$400.000 y densidad de cotizaciones del 50%



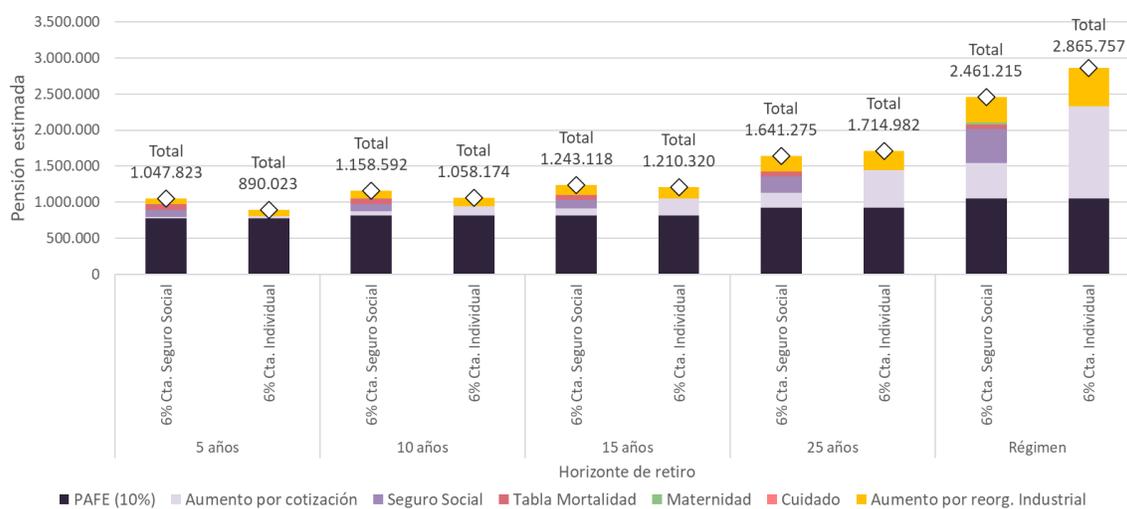
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Superintendencia de Pensiones.

Nota: (1) Bajo el supuesto de que las personas en régimen se afilian en 2024 y se pensionan a los 65 años, en 2024 le quedarían 41 años para pensionarse. (2) El componente “Seguro Social” agrupa la pensión intergeneracional de vejez, la garantía global y el complemento por lagunas previsionales de cesantía.

Escenario 2: Impacto de la Reforma de Pensiones en personas jóvenes con remuneraciones de \$4.056.455 y densidad de cotizaciones del 70%

Ahora bien, si observamos a una mujer de mayores ingresos, que se afilia en el 2024 y se pensiona a los 65 años, ganando durante ese periodo una remuneración de \$4.056.445 y con una densidad de cotizaciones del 70% (Gráfico 3). De aprobarse la reforma, su pensión alcanzará \$2.461.215, esto es \$1.405.909 más que su PAFE. Una vez más, este aumento se descompone entre el aumento por cotización, el retorno de los fondos en el Seguro Social, la compensación por mortalidad, cuidado y maternidad y, también, por las ganancias de eficiencia de la reorganización industrial.

Gráfico 3. Efecto de la reforma en mujer que se pensiona a los 65 años con una remuneración en el 2024 de \$4.056.445 y densidad de cotizaciones del 50%



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Superintendencia de Pensiones.

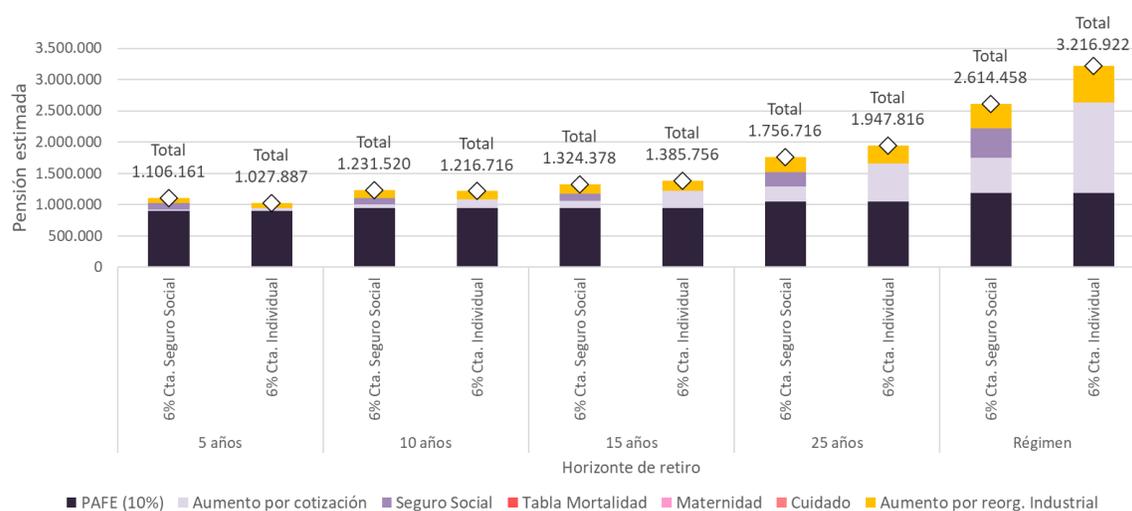
Nota: (1) Bajo el supuesto de que las personas en régimen se afilian en 2024 y se pensionan a los 65 años, en 2024 le quedarían 41 años para pensionarse. (2) El componente “Seguro Social” agrupa la pensión intrageneracional de vejez, la garantía global y el complemento por lagunas previsionales de cesantía.

Aquí sucede algo distinto que con el caso de la mujer que gana \$400.000 y es que, si el 6% de cotización patronal adicional se registrara en su cuenta de capitalización individual, su pensión alcanzaría \$2.865.757. Ahora la mujer se beneficiaría más de la capitalización individual que de la cuenta personal en el Seguro Social. Esto sucede porque al tratarse de una mujer que está sobre muy por sobre el ingreso mediano, ella estará entregando más de lo que recibe del mecanismo redistributivo que considera el Seguro Social.

Cabe señalar que se asume que esa remuneración se mantiene en ese nivel durante toda su vida laboral; no obstante, la realidad no es así. Todas las personas enfrentan el riesgo de desempleo o a la variación de su ingreso cuando se encuentran trabajando. Así, si esa mujer, en algún momento de disminuye sus ingresos, el Seguro Social suavizará las cotizaciones que registre en su cuenta para que estos no caigan en la misma medida que los ingresos laborales.

Lo mismo sucede en el caso de un hombre que gana \$4.056.445 y presenta las mismas condiciones que la mujer del último ejemplo (Gráfico 4), de aprobarse la reforma su pensión alcanzará a \$2.614.458, \$1.422.296 sobre la PAFE. Aumento que se explica por el efecto de reorganización industrial, por el aumento de cotización a cargo del empleador y por el retorno de los fondos en el seguro social.

Gráfico 4. Efecto de la reforma en hombre que se pensiona a los 65 años con una remuneración en el 2024 de \$4.056.445 y densidad de cotizaciones del 50%



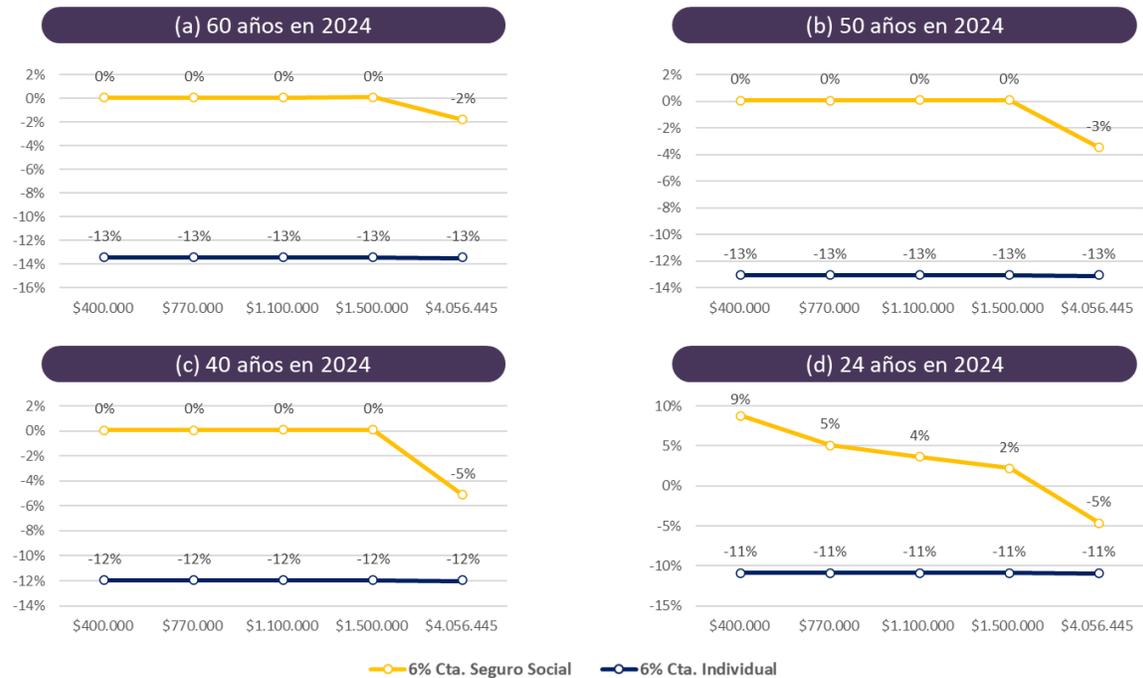
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Superintendencia de Pensiones.

Nota: (1) Bajo el supuesto de que las personas en régimen se afilian en 2024 y se pensionan a los 65 años, en 2024 le quedarían 41 años para pensionarse. (2) El componente “Seguro Social” agrupa la pensión intrageneracional de vejez, la garantía global y el complemento por lagunas previsionales de cesantía.

En términos de brecha de género (Gráfico 5), la diferencia entre aprobar la reforma con Seguro Social versus aprobarla sin Seguro Social es importante. En el último caso, asumiendo una mujer y un hombre con igual historia laboral y con una densidad de cotizaciones del 50%, la brecha de género¹⁴ en pensiones no disminuirá, independientemente del nivel de ingreso, manteniéndose en torno a un -13% y un -11%, dependiendo de la cohorte observada.

¹⁴ Calculada como la diferencia de la pensión de las mujeres con la de los hombres sobre la de los hombres.

Gráfico 5. Brecha de género en pensión, comparando hombre y mujer que se pensionan a los 5 años y densidad de cotizaciones del 50%



Fuente: Elaboración propia en base a datos de Superintendencia de Pensiones.

Nota: Cálculo: (pensión mujer – pensión hombre) / pensión hombre

En cambio, si la reforma del Sistema Mixto se aprueba con Seguro Social, la brecha se reducirá de forma importante. En el caso de las personas en régimen, la brecha de género en pensiones desaparecerá o disminuirá a niveles cercanos al -2% para las personas de mayores ingresos. En el caso extremo, de personas que tienen 24 años en el 2024 (año que se espera se implemente la reforma en caso de aprobarse), una vez que se jubilen, la brecha compensará a las mujeres, llegando a un 9% para las personas de menores ingresos (ingresos de \$400.000) y 5% para quienes tienen mayores ingresos (ingresos de \$4.056.445).

En suma, si bien tanto hombres como mujeres se benefician de la aprobación del Sistema Mixto, esta reforma compensa en mayor medida a las mujeres al reconocer el trabajo de

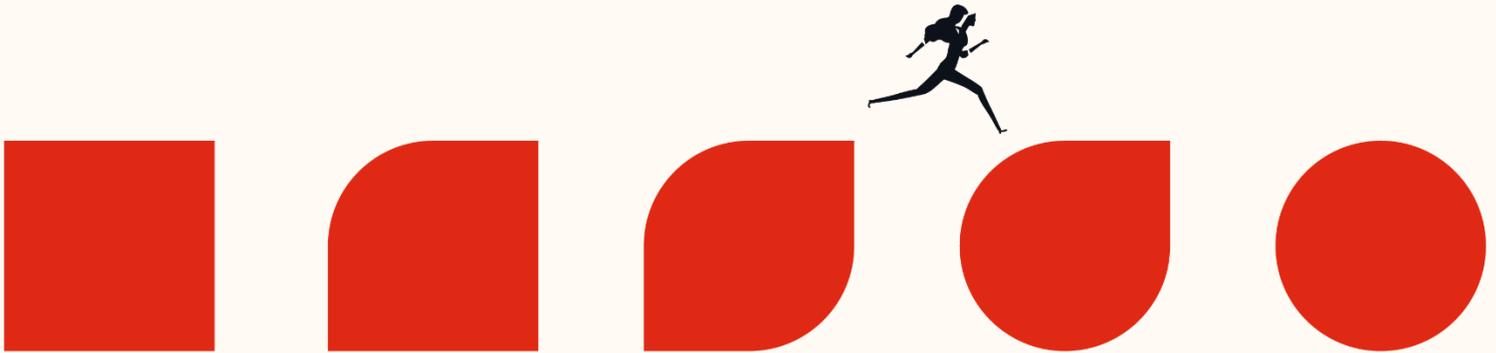
cuidados y al ser ellas las que enfrentan más desventajas en su participación del mercado laboral.

En el caso particular de hombres y mujeres de ingresos altos, si bien el beneficio de que la cotización patronal adicional vaya a su cuenta de capitalización individual supera el beneficio de que se registre en una cuenta personal en el Seguro Social, el efecto global sobre el grupo de mujeres de que este adicional vaya al Seguro es mayor (vía efecto redistribución), reduciéndose la brecha de género en pensiones.

Es así, como la propuesta de reforma Sistema Mixto se posiciona como una propuesta con enfoque de género con miras a una mayor igualdad entre hombres y mujeres en materia de pensiones.

VI.

Conclusiones y Propuestas de Política Pública



VI. CONCLUSIONES

Actualmente, Chile posee diferencias sustantivas entre hombres y mujeres en materia previsional, reflejados tanto en el monto de su pensión como en las barreras normativas y sociales que impiden un desarrollo equitativo entre ambos géneros. Entre estas barreras, es posible notar tanto factores directos, relacionados con la normativa del sistema de pensiones, como factores indirectos, asociados al mercado laboral y a las características sociales y culturales que intensifican la brecha.

Dentro de los factores directos que explican las diferencias de pensiones entre hombres y mujeres, se encuentra el uso de tablas diferenciadas de mortalidad por género. Esto genera que una mujer que logra acumular los mismos fondos previsionales que un hombre, y que se jubila a la misma edad que él, reciba un menor monto de pensión solo por la expectativa de vida que se le asigna. Consecuencia que solo se ve acrecentada al sumar que las mujeres tienen una edad de jubilación menor que los hombres.

Por el lado de los factores indirectos, durante su vida y, principalmente, en su trayectoria laboral, las mujeres enfrentan desventajas que van perjudicando su capacidad de acumular recursos para su vejez en un sistema de seguridad social que está fuertemente enlazado al trabajo asalariado. Las brechas en participación laboral, la informalidad, las horas dedicadas al trabajo remunerado y no remunerado, son solo algunos de los factores que limitan la posibilidad de las mujeres de acumular suficientes fondos previsionales.

Las causas detrás de esos factores apuntan, principalmente, al rol de cuidadoras que cumplen las mujeres dentro de la sociedad. La dimensión de la economía feminista ha logrado hacer notar la necesidad de reconocer económicamente el trabajo de cuidados y doméstico que realizan sobre todo ellas y que permiten la producción y reproducción de la fuerza de trabajo que sostiene el desarrollo económico.

Con el diagnóstico sobre los factores que originan las brechas de género en las pensiones de vejez, así como los principios internacionales de Seguridad Social, es que la Propuesta de Reforma al Sistema de Pensiones busca avanzar en el mejoramiento de las pensiones de todas y todos, pero con foco particular en ellas en la mayoría de las medidas que incorpora.

El Sistema Mixto descrito en la Propuesta de Reforma, viene a reconocer el trabajo de cuidados y doméstico mediante el Seguro Social. Se contempla compensaciones por hijos e hijas nacidas vivas y complemento por cuidado a terceros. Así también, se enfoca en compensar factores relacionado al diseño del sistema, a través de la aplicación de tablas sin distinción de género para los beneficios entregados por el Seguro Social y la compensación por tablas de mortalidad diferenciadas aplicadas a los fondos acumulados en las cuentas de capitalización individual.

En el presente estudio, se presentó un análisis de dos escenarios bajo el Sistema Mixto propuesto, elaborados por la Superintendencia de Pensiones, con el objetivo de evaluar la evolución de las pensiones y de la brecha de género en esta materia. En particular, en ambos escenarios, se obtiene el nivel de pensión que alcanzaría una persona joven, al afiliarse el año 2024 y jubilándose a los 65 años, tanto para hombres como para mujeres. Los escenarios se diferencian en el nivel de remuneración y en la densidad de cotizaciones durante la vida activa.

Los resultados mostraron que, en ambos escenarios, las mujeres se ven más beneficiadas que los hombres, gracias a las compensaciones por cuidado, maternidad, mortalidad y por la instauración de fondos generacionales, coherente con el objetivo de la reforma.

Por otra parte, los resultados arrojaron que una persona que recibe un nivel de ingresos bajo o mediano y cotiza la mitad de su vida laboral, ve beneficiada su pensión gracias al Sistema Mixto, en comparación con el régimen previsional actual sin reforma, y en comparación con el caso de destinar el 6% de cotización adicional al sistema de capitalización individual.

Por otra parte, una persona de ingresos laborales altos y densidad de cotización superior al escenario anterior también ve beneficiada su pensión con el Sistema Mixto, en comparación con la situación sin reforma. Sin embargo, debido a sus altos ingresos, se vería más beneficiada al destinar el 6% al sistema de cotización individual. No obstante, podría verse beneficiado del Sistema Mixto puesto que, en periodos de cesantía o variación de sus ingresos laborales, se suavizarían sus cotizaciones.

Finalmente, se puede concluir que a través de beneficios compensatorios y mecanismos redistributivos, expuestos en apartados anteriores, la propuesta de reforma a un Sistema Mixto tiene, en su diseño, el potencial de avanzar en la reducción de brechas de género en pensiones. Esto, sin descuidar el aumento de pensiones para todos y todas independiente de su sexo o ingreso.

BIBLIOGRAFÍA

- Arenas, A. (2010). *Historia de la reforma previsional chilena: una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Santiago: Organización Internacional del Trabajo.
- Arenas, A., & Montecinos, V. (1999). The privatization of Social Security and Women's Welfare: Gender Effect of the Chilean Reform. *Latin American Research Review*, 7-37.
- Arano, K. and Parker R. (2010) Gender-Based risk aversion and retirement asset allocation <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/j.1465-7295.2008.00201.x>
- Benavides, P., & Fernández, C. (2019). Sistema de pensiones en Chile: Desafíos y opciones para avanzar en equidad de género. *Friedrich Eberto Stiftung Chile*.
- CEPAL. (2019). *De beneficiarias a ciudadanas: acceso y tratamiento de las mujeres en los sistemas de pensiones de América Latina*. Santiago de Chile: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Estudios.
- Koch A., D'Mello. S., Sackett P. (2014) A Meta-Analysis of Gender Stereotypes and Bias in Experimental Simulations of Employment Decision Making
- Ministerio de Desarrollo Social. (12 de octubre de 2017). *Jóvenes. Síntesis de Resultados encuesta*. Obtenido de CASEN 2017: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2015/CASEN_2015_Resultados_Jovenes.pdf
- OCDE. (10 de Marzo de 2021). *Towards Improved Retirement Savings Outcomes for Women*. Obtenido de OECDiLibrary : https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/towards-improved-retirement-savings-outcomes-for-women_f7b48808-en
- OIT. (2018). *Social protection for older persons: Policy trends and statistics 2017*.
- Piñera, José (1995). *El cascabel al gato: La batalla por la reforma previsional*: http://www.josepinera.org/zrespaldo/el_cascabel_al_gato.pdf

Snizek W., Neill C. (1992) Job Characteristics, Gender Stereotypes and Perceived Gender Discrimination in the Workplace

Superintendencia de Pensiones. (2022). *Informe de Género sobre el Sistema de y Seguro de Cesantía*. Santiago de Chile.

Superintendencia de Pensiones. (2022). *Nota Ciudadana N°2: Tablas de Mortalidad Previsionales*. Septiembre 2022.

ANEXOS

I. Anexo 1: Metodología de cálculo tasas de reemplazo sintéticas

Se analizan los casos sintéticos de tasas de reemplazo para hombres y mujeres, para dos niveles de densidad de cotización (50% y 70%), que se pensionan a los 65 años. Cada caso se replica para distintos niveles de remuneraciones y para distintas cohortes.

Se consideraron dos diseños de reforma:

- Escenario “6% colectivo”: El primer diseño considera el actual Seguro Social que destina el 6% de cotización adicional a un fondo colectivo, para la entrega de distintos beneficios solidarios.
- Escenario “6% individual”: El segundo diseño considera los mismos elementos de la reforma previsional, excepto que la cotización adicional de 6 puntos porcentuales se destine directamente a la cuenta individual del cotizante, sin contar con el Seguro Social.

Las remuneraciones consideradas al 2024 son: \$400.000 (UF 12,1) y \$4.056.445 (UF 122,60). Se considera UF al 30 de junio de 2022 de \$33.087.

Se asumen dos períodos de cesantía de cinco meses cada uno, cubiertos por el Seguro de Cesantía, el primero en 2028 y el segundo en 2033.

Para el caso de los beneficios de maternidad, se asume que las mujeres tienen su primer hijo un año después del año de afiliación y el segundo hijo a los tres años de afiliación.

El registro del Seguro Social tiene una rentabilidad nocional de 2,00% real anual.

Adicionalmente, el saldo en la cuenta individual rentabiliza en cada caso según:

- Rentabilidad pre-reforma = 3,38% real anual.
- Rentabilidad pre-reforma más incrementos por menor liquidez, alineación de incentivos y no cambio de fondos = 4,04% real anual.

Las dos últimas tasas son netas de comisiones indirectas y brutas de la comisión por saldo.

Para el efecto por reorganización de la industria se asume que los fondos son administrados por el IPPA que cobra una comisión por saldo de 0,16%, ajustada según año de nacimiento de la persona cotizante, alcanzando una comisión por saldo ponderada de 0,11%.

Se supone un aumento de tasas de renta vitalicia por mejoras de eficiencia del sistema, producto de la eliminación de retiro programado y licitaciones de rentas vitalicias con y sin opción de herencia, pasando de 3,11% a 3,56%.

En ambos escenarios de reforma se asume un valor de PGU de \$250.000, con una pensión inferior de \$702.101 y pensión superior de \$1.114.446. Para el beneficio de PGU, se supone aprobación inmediata del proyecto y beneficios en régimen. En ambos escenarios de reforma se asumen mejoras por reorganización industrial.

El tope imponible para el 6% colectivo se iguala al del Seguro de Cesantía el primer año y crece junto con él, mientras que para la cotización individual incrementa gradualmente hasta llegar a UF122,6 en cuatro años y en 2029 se

igual a al del Seguro de Cesantía vigente para ese año, igualándose los tres topes. Luego, se proyectan juntos según crecimiento de remuneraciones. Hacia atrás se asume el tope imponible histórico.

La gradualidad de cotización se aplica de la siguiente forma para los dos diseños:

Años desde publicación de reforma	Reforma 6% Seguro Social		Reforma 6% Cta. Individual	
	Seguro Social	Capitalización Individual	Seguro Social	Capitalización Individual
0	1%	10,0%	0%	11,0%
1	2%	10,0%	0%	12,0%
2	3%	10,5%	0%	13,5%
3	4%	10,5%	0%	14,5%
4	5%	10,5%	0%	15,5%
5	6%	10,5%	0%	16,5%

Fuente: Elaboración propia en base a estudio proyecto de ley Reforma de Pensiones, Boletín 15480-13

Se toman los siguientes parámetros para los beneficios del Seguro Social:

Parámetros del sistema	Reforma 6% Seguro Social
Proporción de cotización individual	70%
Garantía por años cotizados, UF	0,10
Nuevo tope imponible UF	122,6
Salario base de cotización por Cuidado, mediana de remuneración imponible a julio 2022	UF 22,8

Salario base de cotización por Maternidad (2022), mediana de remuneración imponible a julio 2022	UF 22,8
--------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------

Fuente: Elaboración propia en base a estudio proyecto de ley Reforma de Pensiones, Boletín 15480-13.



**PRESENTES POR
UN MEJOR FUTURO**

