

Sistema de pensiones en Chile: Desafíos y opciones para avanzar en equidad de género

Paula Benavides Salazar - Consuelo Fernández Carter

Mayo de 2019

- La reforma al sistema de pensiones de 2008 representó un progreso muy relevante en materia de equidad de género, pero las brechas siguen siendo significativas y los nuevos desafíos, mayores.
- El aumento de la demanda por cuidados de largo plazo que se proyecta en las próximas décadas, de no mediar cambios, afectará desproporcionadamente a las mujeres y sus pensiones, ya que son ellas quienes asumen mayoritariamente esta labor no remunerada. Urge una respuesta que aborde con una visión integral los desafíos pendientes.
- Este documento reúne un conjunto de evidencias y diagnostica las brechas de género existentes dentro del sistema de pensiones, así como sus principales determinantes. Avanzar gradualmente en su reducción requiere una combinación de estrategias en las diferentes dimensiones que las originan. El aumento de la edad de retiro es necesario, pero insuficiente. En este contexto, se propone una respuesta más integral al problema, identificando un conjunto de alternativas de política, que han de ser consideradas conjuntamente para tal fin. La discusión de la reforma de pensiones en 2019 representa una buena oportunidad para dar pasos significativos en esta materia.



Índice

Introducción.....	3
Brechas de género en el sistema de pensiones y principales determinantes	4
Avances en materia de equidad de género: reforma de 2008 y Pilar Solidario.....	9
Roles de género en el cuidado de hijos y dependientes.....	14
Opciones y un proceso para propender gradualmente a la equidad de género..	21
Conclusiones	26
Referencias	26



Introducción¹

El objetivo principal de los sistemas de pensiones es entregar seguridad respecto de los ingresos en la vejez e invalidez, cuando las personas tienen dificultades o no pueden generarlos por sí mismas, constituyendo uno de los componentes centrales de los sistemas de seguridad social y, por lo tanto, un derecho humano contemplado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

Desde la perspectiva de género, los sistemas de pensiones han venido evolucionando junto con los cambios que han experimentado las estructuras familiares y con el aumento sustantivo de la participación laboral femenina. En este nuevo contexto, la necesidad de promover una mayor equidad de género se ha ido reflejando de forma más explícita.

En 2001, por ejemplo, en las resoluciones y conclusiones relativas a la seguridad social de la Conferencia Internacional del Trabajo, se consignó que:

La seguridad social debería fomentar y basarse en los principios de la igualdad de género. No obstante, esto significa no solo trato igualitario para hombres y mujeres en situaciones iguales o similares, sino también medidas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres. La sociedad obtiene un enorme beneficio del cuidado no remunerado que proporcionan las mujeres, en especial a los niños, los padres y los familiares impedidos. Las mujeres no deberían verse más tarde perjudicadas por el sistema por haber hecho esta contribución durante la edad en que podían trabajar (OIT, 2002).

Sin embargo, las brechas de género en los sistemas de pensiones son una realidad que afecta a la mayoría de los países. Estas desigualdades responden principalmente a cuatro tipos de factores: aquellos del mercado del trabajo; los propios del sistema de

pensiones, como la menor edad legal de retiro; factores demográficos, como la mayor expectativa de vida de la mujer; y los factores culturales asociados a la distribución de roles en el hogar.

En Chile, aunque la reforma previsional de 2008 incluyó diversas medidas de equidad de género, persisten múltiples desigualdades, que se expresan en importantes brechas de género en las pensiones.

En términos de los factores que determinan la pensión, las mujeres tienen menores salarios, menor densidad de cotizaciones, menor edad de retiro y mayor expectativa de vida. En consecuencia, ellas acumulan menos ahorros y tienen una etapa de retiro más larga.

La brecha de género respecto del ingreso medio de la ocupación principal se ha mantenido estable en torno a 30% en los últimos 4 años. La densidad de cotizaciones promedio de las mujeres es de 48%, mientras que la de los hombres llega a 58%, y la expectativa de vida de las mujeres a los 60 años es un 50% superior a la de los hombres a los 65.

Para las mujeres que se pensionaron en el período que va desde julio de 2017 a junio de 2018, la brecha en la pensión promedio autofinanciada entre hombres y mujeres fue de 67,1%. Por su parte, la pensión promedio pagada, considerando al total de pensionados por vejez en junio de 2018,² exhibió una brecha de 39,7%. Estas diferencias ubican a Chile entre los países OCDE con mayores brechas de género en pensiones.

El objetivo principal de este trabajo es diagnosticar las brechas de género existentes en el sistema de pensiones chileno y generar propuestas que aborden los principales desafíos pendientes, para lograr una mayor igualdad entre hombres y mujeres. Para ello, se profundiza en el análisis del rol de las mujeres en las tareas de cuidado, y se pone especial atención en el desempeño del Pilar Solidario en materia de equidad de género, de modo tal de recoger los aprendizajes que emanan del mismo.

1. Los contenidos de este trabajo fueron presentados en un seminario organizado por la Fundación Friedrich Ebert Stiftung (FES) el 22 de marzo de 2019, contando con los comentarios de Jeannette Jara, ex Subsecretaria de Previsión Social. Las autoras agradecemos todos los valiosos comentarios recibidos en el seminario y aquellos de Arlette Gay, Directora de Proyectos de FES. Las opiniones expresadas en este documento, así como eventuales errores, son de nuestra exclusiva responsabilidad.

2. Incluye pensiones de vejez edad y vejez anticipada, considerando el Aporte Previsional Solidario.



Avanzar hacia la consecución de dicho objetivo requiere una combinación de estrategias en las diferentes dimensiones que las originan. En el trabajo se identifica un conjunto de alternativas de política con tal fin, enfocándose especialmente en aquellas que pueden atenderse desde el sistema de pensiones en el corto, mediano y largo plazo.

Cabe mencionar que el análisis desarrollado se realiza bajo la lógica del actual sistema de pensiones, a fin de contribuir al debate de equidad de género en el marco de la estructura propuesta en el proyecto de ley de la actual administración. Sin perjuicio de ello, algunas de las medidas que se sugieren (como el diseño del bono mujer de 2017 y otras propuestas en materia de cuidados) plantean la existencia de un componente solidario y, por tanto, tienen mayor sentido en un sistema contributivo mixto.

El trabajo se estructura en 5 secciones, además de esta introducción. La sección 2 revisa las brechas de género en el sistema de pensiones y sus principales determinantes. La sección 3 repasa el avance implicado por la reforma de 2008 y el Pilar Solidario, en materia de equidad de género. En la sección 4 nos referimos a los desafíos adicionales, que surgen de las tendencias demográficas y el rol de las mujeres en las labores de cuidado de hijos y dependientes. La sección 5 analiza opciones de política para propender gradualmente a la equidad de género y la sección 6 presenta las consideraciones finales.

Brechas de género en el sistema de pensiones y principales determinantes

El pilar contributivo del sistema de pensiones en Chile se basa en un esquema de capitalización individual, donde los ahorros acumulados a lo largo de la vida reflejan la trayectoria de las personas en el mercado laboral y sus riesgos individuales. En un esquema de esta naturaleza, las desigualdades de género del mercado laboral se agregan a aquellas propias del sistema previsional y a las demográficas, expresándose en fuertes diferencias de género en las pensiones.

Si bien la reforma previsional de 2008, que estableció el Pilar Solidario, representó un esfuerzo importante por reducir estas brechas, ellas persisten debi-

do a la compleja articulación de sus determinantes, según explicaremos en lo que sigue.

Siguiendo a Mesa Lago y Bertranou (2015), las desigualdades de género en el sistema de pensiones pueden clasificarse en 4 tipos: (i) aquellas asociadas al mercado del trabajo (donde los salarios son menores a los del hombre por igual tarea, existe una menor tasa de participación laboral femenina, así como un mayor desempleo y trabajos a tiempo parcial, temporales o informales); (ii) las relativas al sistema de pensiones (como una menor edad legal de retiro y tablas de mortalidad diferenciadas por sexo, que contribuyen a una pensión inferior); (iii) las demográficas (como la mayor expectativa de vida de la mujer); y (iv) las culturales (referidas a la

desigual distribución de actividades del hogar en base a roles de género).

Estas desigualdades pueden resumirse en 4 factores, que determinan la brecha de género en pensiones: menores salarios, menor densidad de cotizaciones, menor edad de retiro y mayor expectativa de vida (Tabla 1). A consecuencia de ello, las mujeres acumulan menos ahorros y deben financiar una etapa de retiro más larga, pues sobreviven más años que los hombres.

Tabla 1

Principales determinantes de las brechas de género en pensiones

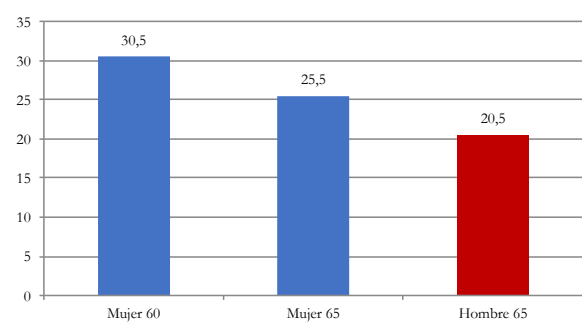
Factor	Origen
Salarios	Roles de género y mercado laboral
Densidad de cotizaciones	Roles de género y mercado laboral (tasa de participación, desocupación e informalidad)
Edad de retiro	Sistema de pensiones (Edad legal)
Expectativa de vida	Demografía y sistema de pensiones (Tablas diferenciadas)

Fuente: Elaboración propia.



Utilizando las actuales tablas de mortalidad (RV-2014), la expectativa de vida de las mujeres a los 60 años es de 30,5 años, mientras que la de los hombres a los 65 años es de 20,5 (Figura 1). El efecto de la menor edad legal de jubilación sumado a la mayor expectativa de vida de la mujer se traduce en que la duración esperada de la etapa pasiva de las mujeres a partir de la edad legal es un 50% superior a la de los hombres. Los resultados no son muy diferentes, si se considera la edad efectiva de jubilación, que en promedio en 2018 fue 61,5 años para las mujeres y 65,5 años para los hombres, incluyendo los nuevos pensionados de vejez edad y vejez anticipada.³

Figura 1
 Años de esperanza de vida al retiro
 (Año 2017 con tablas RV 2014)

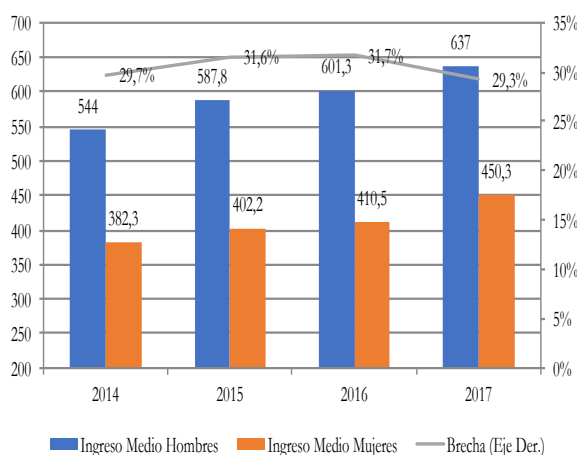


Fuente: Elaboración propia en base a datos de las Tablas RV-2014.

En el mercado laboral, la brecha de género respecto del ingreso medio de la ocupación principal se ha mantenido estable, en torno a 30% en los últimos 4 años (Figura 2). Dicha cifra es superior a la brecha existente en el ingreso promedio de quienes cotizan en el sistema de AFP. De acuerdo a las cifras de la Superintendencia de Pensiones, el ingreso imponible de las cotizantes mujeres en septiembre de 2018 fue de 719.244 pesos, mientras que el de los hombres alcanzó a 819.050 pesos. Ello representa una

3. Un dato diferente, pero que no resulta aplicable a este análisis, es la edad efectiva de salida del mercado laboral publicada por la OCDE. En este caso, la edad promedio de las mujeres es de 67,7 y la de hombres 71,3, ambas muy por sobre el promedio de los países miembros. Aunque el índice entrega información importante respecto de la edad promedio a la cual las personas ya no reingresan al mercado laboral, este no refleja una densidad de cotizaciones relevante luego de la edad legal, información esencial desde el punto de vista de las pensiones.

Figura 2
 Brecha de género en el ingreso medio de la ocupación principal (2014-2017)



Nota: Brecha de ingresos definida como la diferencia porcentual entre el ingreso de las mujeres ocupadas respecto al de los hombres ocupados.

Fuente: Elaboración propia en base a datos INE (2018b).

brecha de 12,2%, lo cual constituye una mejora respecto de años anteriores, al haber alcanzado 15,8% para el mismo mes en 2014.

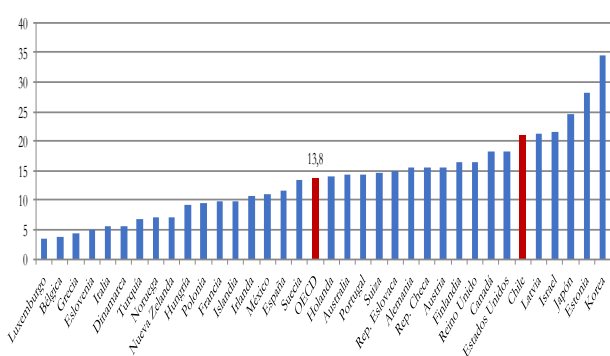
Aunque ambas cifras son relevantes, existen diferencias porque se trata de poblaciones distintas: en el total de ocupados existen categorías sin la obligación de cotizar o donde esta no es efectiva, como empleadores y trabajadores por cuenta propia, además de informalidad. En este sentido, la brecha sería mayor y más estable en los grupos que no cotizan, que en aquellos que lo hacen. Adicionalmente, la existencia del tope imponible reduce las brechas dentro de la población cotizante. Por ello, resulta relevante tener presente las desigualdades de base del mercado laboral, que se expresarían en los datos del sistema al incluir trabajadores por cuenta propia o al aumentar el límite imponible.



En términos de comparaciones internacionales, las brechas de género en ingresos del trabajo en Chile, considerando asalariados y trabajadores por cuenta propia, se ubica entre las más elevadas de los países OCDE (Figura 3).

Figura 3

“Brecha porcentual de género en ingresos del trabajo países OCDE (2017 o última cifra disponible)”



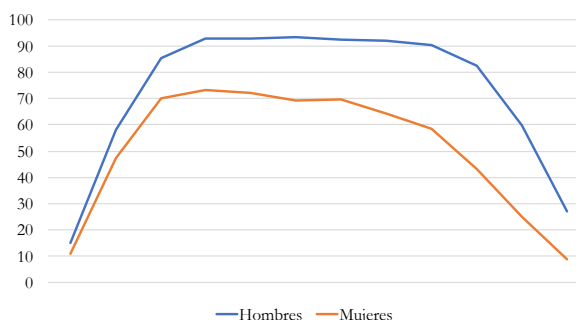
Nota: Brecha definida como la diferencia entre la mediana de los ingresos de hombres y mujeres relativa a la mediana de ingresos de los hombres. Los datos se refieren a asalariados en jornada completa y a trabajadores por cuenta propia. Fuente: Elaboración propia en base a OCDE data. Recuperado de <https://data.oecd.org/earnwage/gender-wage-gap.htm>

Por otro lado, la tasa de participación laboral de las mujeres, aunque ha aumentado en los últimos años, es muy inferior aún a la de los hombres, ubicándose en 49,1% versus 71% para los hombres. Para todos los rangos de edades la tasa de participación de los hombres es superior a la de la mujer, acentuándose las diferencias después de los 30 años (Figura 4).

De acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Empleo del INE, desde 2010 la tasa de desocu-

Figura 4

Tasa de participación por género y grupos de edad (2017-2018)



Nota: Considera el promedio de los trimestres jul-sep. 2017, oct-dic 2017, enero-mar 2018 y abr-jun 2018. Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Encuesta Nacional de Empleo, INE.

pación de las mujeres ha sido superior a la de los hombres, en todos los trimestres. En el último año,⁴ la diferencia es de 1,1 puntos porcentuales (p.p.) (7,4% versus 6,3% para mujeres y hombres, respectivamente). A esto se agrega que la tasa de ocupación informal de las mujeres es superior a la de los hombres. En el trimestre enero-marzo de 2018, por ejemplo, la tasa de ocupación informal de las mujeres fue de 30,5%, versus 28,1% para los hombres, con 2,4 (p.p.) de brecha (INE 2018a).

En términos de cobertura del sistema de pensiones, del total de afiliados en septiembre de 2018 (10.677.938), un 46,7% eran mujeres (Tabla 2), mientras que del total de cotizantes en el mismo mes un 42,2% correspondió a mujeres.

Tabla 2

Número y porcentaje de afiliados y cotizantes, según género (septiembre de 2018)

	Hombres		Mujeres		Total
	Número	%	Número	%	Número
Afiliados	5.691.426	53,3%	4.986.512	46,7%	10.677.938
Cotizantes	3.101.236	57,8%	2.268.495	42,2%	5.369.731

Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Superintendencia de Pensiones.

4. Último año medido desde julio-septiembre de 2017 hasta abril-junio de 2018.



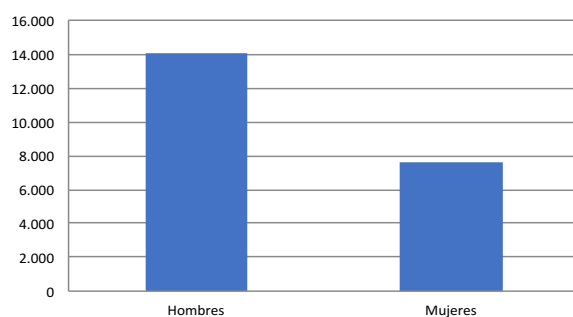
La suma de los factores vinculados al mercado laboral antes descritos, se traduce en una baja densidad de cotizaciones en las mujeres (medida como el número de meses cotizados sobre los meses totales en el sistema). En efecto, mientras los hombres se concentran en los tramos más altos de densidad de cotizaciones, las mujeres lo hacen en los tramos más bajos (Superintendencia de Pensiones, 2018).

Considerando a los nuevos pensionados entre 2007 y 2014, la densidad de cotizaciones se ubicó en promedio en torno a 52%. Para las mujeres fue de 48% en promedio, mientras que para los hombres llegó a 58%. Las diferencias en la mediana de la distribución son aún mayores, alcanzando una brecha de 19 p.p. (Ministerio de Hacienda, 2017).

Para una vida laboral de 40 años, esto equivale a entre 4 y 8 años de menor cotización y se traduce en que la mayoría de las mujeres contribuye por menos de 20 años al sistema. Así, en términos del saldo acumulado, los afiliados hombres en promedio casi duplican a las mujeres (14 millones versus 7,6 millones) (Figura 5).

Todo lo anterior se manifiesta en resultados muy dispares en el sistema de pensiones. Para las nuevas mujeres pensionadas en el período transcurrido entre julio de 2017 y junio de 2018 (incluyendo pensiones de vejez edad y vejez anticipada), la pensión promedio autofinanciada fue 78.235 pesos, mientras que la de los hombres fue 3 veces más, 237.550 pesos, lo que implica una brecha de 67,1% (Figura 6).

Figura 5
 Saldo promedio de los afiliados según género a septiembre de 2018 (miles de pesos)



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas de la Superintendencia de Pensiones.

A su vez, del total de pensionados en junio de 2018 en vejez edad y vejez anticipada (879.579), un 49,6% fueron mujeres y un 53,1%, hombres, con una pensión promedio de 189.807 y 314.839 pesos, respectivamente (Superintendencia de Pensiones, 2018). En este caso las diferencias disminuyen y la brecha llega a 39,7%, entre otros factores, por el efecto del Aporte Previsional Solidario (Figura 7).⁵

Figura 6
 Pensión autofinanciada promedio nuevos pensionados vejez (julio 2017-junio 2018)

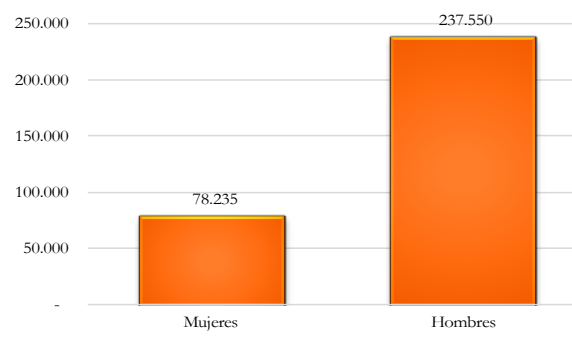
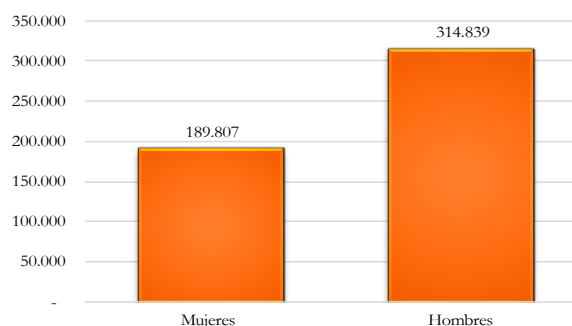


Figura 7
 Pensión final promedio vejez (junio 2018)



Nota: La brecha se calcula como la diferencia en la pensión promedio de hombres y mujeres, dividida por la pensión promedio del hombre.

Fuente: Figuras 6 y 7, elaboración propia en base a estadísticas de la Superintendencia de Pensiones.

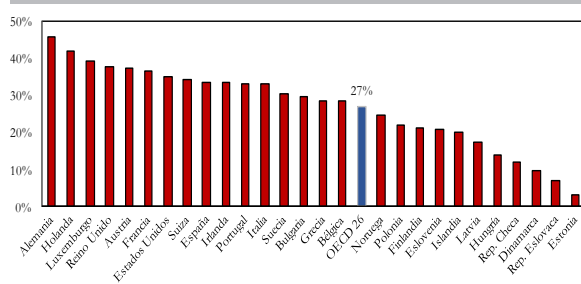
5. Un desafío por delante será profundizar en el análisis de brechas de género por quintil de última remuneración, al igual que según tramos de densidad de cotización. La disponibilidad de información más detallada permitiría aumentar la efectividad de los diseños de las posibles medidas para disminuir las brechas.



Con todo, estas diferencias sitúan a Chile (junto con Alemania y Holanda), entre los países OCDE con mayores brechas de género en pensiones (Figura 8), poniendo de relieve la necesidad de profundizar en medidas que permitan avanzar hacia una mayor equidad de género en el sistema.

Figura 8

Brecha de género en pensiones en países OCDE (2014 o posterior)⁶



Nota: La brecha se calcula como la diferencia en la pensión promedio de hombres y mujeres, dividida por la pensión promedio del hombre.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Figura 3.15 (OECD, 2017b).

En términos de la tasa de reemplazo, la mediana del sistema de capitalización individual alcanza a 20%, que, sumando los beneficios del Pilar Solidario, crece a 40% (Tabla 3). En el caso de las mujeres, la tasa de reemplazo autofinanciada es de solo 12%, mientras que la de los hombres llega a 33%. Includido el Pilar Solidario, las diferencias se reducen

Tabla 3

Tasa de reemplazo mediana según género (% del último salario)

	Autofinanciada	Total (Incluye Pilar Solidario)
Mujer	12%	29%
Hombre	33%	52%
Total	20%	40%

Nota: Considera solo afiliados que se pensionaron por primera vez entre los años 2007 y 2014 por vejez edad o vejez anticipada.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2017).

en términos relativos, permitiendo que las tasas de reemplazo de las mujeres lleguen a 29% versus un 52% para los hombres.

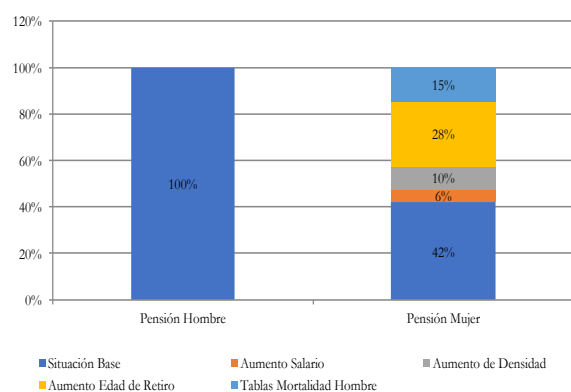
Finalmente, la Figura 9 presenta un ejemplo del impacto estimado en la pensión autofinanciada de cada uno de los factores que determinan la brecha de género en pensiones, para individuos representativos del promedio.

El ejercicio considera un hombre y una mujer que perciben el ingreso imponible promedio de los cotizantes del sistema de pensiones para cada género, respectivamente. Se asume que el hombre se pensiona a la edad de 65 años y la mujer cinco años antes, a los 60.⁷ Se considera que ambos ingresan al mercado laboral a los 25 años y que la vida laboral del hombre es de 40 años mientras que la de la mujer es de 35. Se asume que ambos contribuyeron de acuerdo a la densidad de cotizaciones promedio respectiva, de manera uniforme, y que no tienen beneficiarios de pensión de sobrevivencia.

Los resultados muestran una brecha en pensiones de 58%, cifra cercana a la observada en las mujeres

Figura 9

Estimación de efectos en la brecha de género



Nota: (1) En los cálculos se asume una tasa de rentabilidad de los fondos de 4%, una tasa de crecimiento de los salarios de 2%, se utilizan las tablas de mortalidad RV 2014 y una vida laboral con densidad uniforme. Para los cálculos de CNU se considera como año base el 2017 y una tasa implícita de anualidad de 2,91%.

(2) Se asume que entre los 60 y 65 años la densidad es similar a la anterior, se mantiene el mismo retorno y el salario es 2/3 del promedio anterior.

Fuente: Elaboración propia.

6. En las comparaciones internacionales OCDE no está disponible el dato respectivo para Chile.

7. Se utilizan los CNU de 2022 y 2017, respectivamente.



pensionadas en el período comprendido entre julio de 2017 y junio de 2018. Es importante notar que el efecto final de cada factor no es independiente del orden en que este es incorporado, pero el ejercicio permite apreciar algunos órdenes de magnitud. En este ejemplo, primero se incorpora el efecto en la brecha de aumentar el salario de la mujer a uno equivalente al del hombre y luego se asume que tienen una densidad similar. En este caso, los factores vinculados al mercado laboral dan cuenta de 16 p.p. de la brecha (6 p.p., el menor salario y 10 p.p., la menor densidad). Luego, se asume que la mujer continúa cotizando y posterga el retiro en 5 años, con lo que la brecha se reduce en 28 p.p. Por último, compensar la diferencia de expectativa de vida derivada de las tablas de mortalidad cierra la brecha con un efecto igualmente incidente de 15 p.p.

Finalmente, si analizamos en cambio el efecto de la postergación de la edad de retiro en 5 años, sin previamente aumentar los salarios y densidades, la brecha se reduciría en 20 p.p., manteniéndose este como el efecto de mayor magnitud.

Avances en materia de equidad de género: reforma de 2008 y Pilar Solidario

Aunque el diagnóstico respecto de las brechas de género en pensiones muestra desafíos muy significativos, es importante reconocer los avances que se han materializado en los últimos años en la reducción de estas brechas. Esto resulta especialmente relevante, como punto de partida, a la hora de analizar nuevas propuestas que profundicen en una mayor equidad de género.

Nadie cuestiona hoy que los beneficios de la reforma previsional de 2008 se tradujeron en una mejora significativa y palpable en cobertura y montos de pensión, especialmente respecto de las mujeres.

Paralelamente, su creación tuvo además efectos incommensurables en el reconocimiento de la independencia económica de las mujeres, gracias al enfoque de derechos que caracteriza al Pilar Solidario. Antes de la reforma, las mujeres que se dedicaban a labores domésticas y de cuidado (bajo un modelo familiar de división “tradicional” del trabajo)

solo tenían derecho a una pensión de sobrevivencia cuando fallecía su cónyuge. Así mismo, los beneficios no contributivos existentes a dicha fecha (como las pensiones asistenciales (PASIS)) estaban fuertemente focalizados y se otorgaban al jefe de hogar, habitualmente el hombre. Por su parte, los beneficios contributivos garantizados estaban sujetos a exigentes condiciones en materia de contribuciones previas, como la garantía estatal de pensiones mínimas (GEPM), que en el caso de vejez requería de 20 años de cotizaciones.

Todo ello redundaba en una cobertura general limitada, aún más restringida respecto de mujeres debido a su rol en el hogar y a su menor capacidad de ahorro, como resultado de las diferencias existentes en el mercado laboral.

Si bien la reforma mantuvo el carácter contributivo del sistema, estableció beneficios independientes de la historia previsional del beneficiario o beneficiaria, lo cual tuvo un gran impacto sobre quienes no tendrían derecho a pensión o solo accederían a montos bajos, como era el caso de muchas mujeres.

En efecto, la sola creación de la Pensión Básica Solidaria dio lugar a una nueva fuente de ingresos susceptible de ser recibida y administrada de manera independiente por sus beneficiarias. En 2009, dicha pensión pasó a representar un 83,4% de los ingresos autónomos de aquellas mujeres (Ministerio de Desarrollo Social, 2017), lo cual tuvo y sigue teniendo efectos subjetivos importantes en términos de autonomía y reconocimiento familiar (Larrañaga, Huepe y Rodríguez, 2014; PNUD, 2010). De esta manera el Pilar Solidario, creado con el objetivo de aliviar la pobreza en la vejez e invalidez, ha jugado un rol fundamental en la disminución de las brechas de género en pensiones.

En segundo lugar, la reforma de 2008 introdujo un conjunto de medidas complementarias para mejorar la equidad de género. Entre ellas están: (i) el bono por hijo nacido vivo, (ii) la separación por género del seguro de invalidez y sobrevivencia,⁸ (iii) la compensación en caso de divorcio o nulidad, (iv) la

8. La reforma igualó también la edad de cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia con la de los hombres, extendiéndola a mujeres entre 60 y 65 años, que continuarían cotizando en el sistema.



pensión de sobrevivencia para el cónyuge hombre; y (v) la modificación del ingreso mínimo de trabajadores de casa particular.

El bono por hijo nacido vivo tuvo por objetivo compensar el costo previsional que enfrentan las mujeres producto de la maternidad cuando se interrumpe o posterga la carrera laboral, generando lagunas previsionales. Este beneficio consiste en un aporte fiscal equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos, por hijo nacido vivo o adoptado. Es universal, otorgándose a todas las mujeres afiliadas al sistema de capitalización individual, las beneficiarias de Pensión Básica Solidaria de Vejez y aquellas que sin estar afiliadas perciben Pensión de Sobrevivencia y Aporte Previsional Solidario.⁹

A junio de 2018, 487.050 mujeres habían sido beneficiarias del bono por hijo con un monto promedio mensual equivalente a 9.923 pesos (Superintendencia de Pensiones, 2018). Este monto representa un 13% de la pensión promedio de las mujeres que se han pensionado en el último año.

Hasta antes de la reforma de 2008, la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia era igual para hombres y mujeres. Sin embargo, las mujeres tienen una menor siniestralidad en cuanto a invalidez y, al vivir más que los hombres, es mucho menos probable que generen pensión de sobrevivencia. Con la reforma se estableció que este seguro sería licitado y la prima, diferenciada por género. Hombres y mujeres pagarían la prima más alta y la diferencia sería depositada en la cuenta individual de la mujer.

Actualmente, la prima vigente asciende a 1,53%, para los hombres, y a 1,11%, para las mujeres. Al pagar todas las personas una tasa de 1,53%, las mujeres terminan cotizando en su cuenta individual 10,42% en lugar de 10%, lo cual incrementa sus pensiones a lo largo de la vida en un 4,2%.

La reforma también contempló la compensación en caso de divorcio o nulidad. Si uno de los cónyuges ha sufrido un menoscabo económico, el otro debe compensarlo por medio del traspaso de fondos previsionales entre sus respectivas cuentas de AFP. El juez es quien define el porcentaje de los fondos con que se debe compensar, el que no puede exceder

del 50% de las cotizaciones obligatorias acumuladas durante el matrimonio y la rentabilidad que hayan generado.

Hasta junio de 2018, 4.380 personas habían recibido compensación, de las cuales un 97,5% fueron mujeres, las que recibieron un monto promedio de poco más de 7 millones (Superintendencia de Pensiones, 2018).

También se estableció la incorporación del cónyuge hombre y del padre de hijo de filiación no matrimonial, como beneficiarios de pensión de sobrevivencia de la causante mujer. Esta es una medida de equidad de género en favor de los hombres. Desde su implementación, el número de hombres beneficiarios de pensión de viudez ha aumentado de 942 en 2009 (1,5% del total) a 7.857 en junio de 2018 (8,3% del total). Los montos recibidos por ellos son menores que tratándose de beneficiarias mujeres,¹⁰ lo cual es consistente con las brechas de género observadas en los saldos acumulados. Por su parte, las pensiones de sobrevivencia pagadas a padres de hijos de filiación no matrimonial ascendieron de 4 a 117, en el mismo período.

Por último, se modificó el ingreso mínimo de trabajadores de casa particular para efectos de seguridad social, igualándolo al de los demás trabajadores. De acuerdo a la Encuesta Nacional de Empleo del INE, en el período de agosto a octubre de 2018 un 98% de los ocupados en servicio doméstico (puertas afuera y puertas adentro) eran mujeres. Así, el total de beneficiarias por esta norma asciende a 288.007.

Además de estas cinco medidas específicas de equidad de género, la creación del Pilar Solidario significó complementar el sistema de capitalización individual con la introducción de dos tipos de beneficios no contributivos: La Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario (APS). Si bien estos beneficios son neutros en materia de género, al focalizarse en personas de menor pensión autofinanciada benefician en mayor medida a las mujeres, como consecuencia de su trayectoria laboral y su menor capacidad contributiva.

10. En junio de 2018, las beneficiarias mujeres recibieron un monto promedio de 145.843 pesos, mientras que los hombres, 127.103 pesos (Superintendencia de Pensiones, 2018).

9. Mayores detalles en Benavides y González (2010).



El Pilar Solidario se consolidó, así, como un nuevo componente del sistema de pensiones con el objetivo de aliviar la pobreza en la vejez e invalidez. En 2017, el gasto fiscal destinado a éste ascendió a 1.411.308 millones de pesos, lo que equivale a 0,8% del PIB (Consejo Consultivo Previsional, 2018).

Los efectos de la introducción de la PBS y el APS en materia de género son ostensibles. En septiembre de 2018, las mujeres representaban un 69% del total de receptores de PBS de vejez y un 58% de los beneficiarios de APS de vejez (Tabla 4). Considerando el total de beneficios del sistema,¹¹ un 62% son percibidos por mujeres.

Tabla 4

Número de beneficiarios del sistema de pensiones solidarias según sexo y tipo de beneficio a septiembre de 2018

Tipo de beneficio	Hombres	Mujeres	Total	% de Mujeres
PBS Vejez	106.961	296.093	403.054	73%
PBS Invalidez	77.584	105.529	183.113	58%
Total PBS	184.545	401.622	586.167	69%
APS Vejez	351.534	481.641	833.175	58%
APS Invalidez	30.718	36.125	66.843	54%
Total APS	382.252	517.766	900.018	58%
Total	566.797	919.388	1.486.185	62%

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Superintendencia de Pensiones

En términos de cobertura, utilizando los datos de la encuesta CASEN 2017, se observa que mientras la diferencia entre hombres y mujeres en edad de jubilar que reciben pensión contributiva es de 32,6 p.p., esta se reduce a 10,3, al incluir también las pensiones no contributivas (Tabla 5).

Tabla 5

Porcentaje de la población en edad de jubilar que recibe pensión

	Contributiva	Final (contributiva o no-contributiva)
Mujer	31,0%	70,9%
Hombre	63,6%	81,2%
Total	42,4%	74,5%

Nota: Incluye receptores de jubilación o pensión de vejez y considera hombres de 65 años o más y mujeres de 60 años o más. Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta CASEN, 2017.

11. Incluyendo PBS y APS por vejez e invalidez.

El Pilar Solidario tiene también un efecto significativo respecto de las brechas en los montos de pensiones finales. En junio de 2018, el monto promedio del Aporte Previsional Solidario (pagado a pensionados bajo el sistema nuevo y el antiguo sistema de reparto) era un 1,8% mayor respecto de mujeres que de hombres (Superintendencia de Pensiones, 2018).¹² Si se mira exclusivamente a los beneficiarios del APS dentro del nuevo sistema contributivo, la mayor entidad de este aporte respecto de mujeres reduce las brechas en los montos de pensión desde un 44,8% en pensiones autofinanciadas, a 22,3%, en pensiones finales (Tabla 6).

Tabla 6

Monto promedio de pensión (junio 2018)

	Autofinanciada	Total (Incluye APS)
Mujer	\$69.526	\$146.386
Hombre	\$126.017	\$188.482
Brecha	44,8%	22,3%

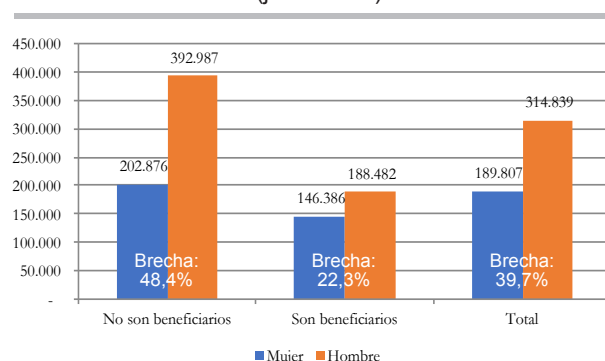
Nota: Incluye solo a beneficiarios de APS y la brecha se calcula como la diferencia en la pensión promedio de hombres y mujeres, dividida por la pensión promedio del hombre.

Fuente: Superintendencia de Pensiones (2018).

Este efecto aparece aún más significativo cuando se compara con la brecha existente entre quienes no son beneficiarios de APS, de 48,4%. De este modo, el Aporte Previsional Solidario reduce sustancialmente la brecha promedio de todos los pensionados a 39,7% (Figura 10).

Figura 10

Monto promedio de pensión, según beneficiarios de APS (junio 2018)



Fuente: Superintendencia de Pensiones (2018).

12. El monto promedio de APS vejez en junio de 2018 era de 68.943 pesos, para los hombres, y 67.692 pesos, para las mujeres.



A su vez, ello contribuye a reducir la heterogeneidad observada en sus respectivas tasas de reemplazo. Mientras la tasa autofinanciada de las mujeres es aproximadamente un tercio de las de los hombres, la incorporación del Pilar Solidario reduce esta diferencia, pasando la primera a representar más de la mitad de esta última (Tabla 3).

El efecto de estos beneficios sobre los ingresos monetarios de adultos mayores es también ostensible. De acuerdo a las estimaciones del estudio Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores (CEEL UC, 2017), entre sus receptoras, el Pilar Solidario representa en promedio un 34,3% de sus ingresos totales. A mayor abundamiento, estos aportes son la única fuente de ingresos de 12% de las mujeres sobre 65 años, contra 5%, tratándose de hombres (Tabla 7), diferencia que se acrecienta en los quintiles más bajos de la población.

Finalmente, el mismo estudio arroja que el Pilar Solidario ha demostrado tener efectos importantes en la disminución de la pobreza entre adultos mayores. A diferencia de los indicadores anteriores, aquí la brecha inicial favorece a las mujeres, quienes tienen una tasa de pobreza inferior. De todos modos, los beneficios del Pilar reducen significativamente la tasa de pobreza en ambos sexos, para converger en proporciones mucho menores y cercanas entre sí. De este modo, la brecha en la tasa de pobreza por ingresos se reduce de 1,2% a 1%, mientras que la pobreza multidimensional disminuye de 6,7% a 6,4%, por efecto del Pilar Solidario (Tabla 8).

En consistencia con lo anterior, la Encuesta de calidad de vida del adulto mayor e impacto del Pilar Solidario, de 2018, calculó que el Pilar Solidario representaba un aumento promedio en los ingresos individuales de sus beneficiarios de 39,2%,¹³ que se desagrega en 40,4%, para las mujeres y 37,1%, para hombres. En términos de calidad de vida (y asu-

	Aportes Pilar Solidario sobre ingresos	Adultos mayores con Pilar Solidario como única fuente de ingresos
Mujer	34,3%	12%
Hombre	16,5%	5%
Total	26,5%	8,9%

Fuente: Elaboración propia en base a CEEL UC (2017).

	Tasa de pobreza por ingresos		Tasa de pobreza multidimensional	
	Sin PS	Con PS	Sin PS	Con PS
Mujer	13,6%	5,5%	25,5%	16,4%
Hombre	14,8%	6,5%	32,2%	22,8%
Total	14,1%	5,9%	28,3%	19,2%

Fuente: Elaboración propia en base a CEEL UC (2017).

13. El aumento en la mediana, en cambio, era de 32,3% (sin que el informe haga la distinción por género).



miendo ausencia de efectos dinámicos), se estimó que un incremento de 1% en dichos ingresos está asociado a un aumento en 5,1 p.p. en la probabilidad de estar satisfecho con la vida; en 3,7 p.p. en la probabilidad de auto reportar una buena salud; y en 4,7 p.p. en la probabilidad de tomar decisiones de gasto con autonomía, entre otros indicadores relevantes (Tabla 9).

Así, del mayor efecto del Pilar Solidario en los ingresos de las mujeres se sigue un incremento relativamente mayor en su calidad de vida. De este modo, el Pilar es capaz de reducir también las brechas que puedan existir en dichos indicadores en específico, según género.

Tabla 9

Efectos del Pilar Solidario sobre calidad de vida de adultos mayores

Dimensión	Indicador	Efecto de un aumento en 1% en los ingresos individuales
Bienestar subjetivo	Proporción de la población de personas mayores que está satisfecha con su vida	5,1 p.p.**
	Proporción de la población de personas mayores que califica como excelentes sus condiciones de vida	5,0 p.p.**
	Proporción de la población de personas mayores que se siente completamente satisfecha con su vida	2,7 p.p.
Trabajo	Tasa de empleo	-0,8 p.p.**
	Tasa de oferta de trabajo potencial	-0,7 p.p.**
Salud	Proporción de la población mayor con buena salud autoevaluada	3,7 p.p.**
	Proporción de la población mayor a la que no se le ha diagnosticado alguna enfermedad crónica	-0,01 p.p.
	Proporción de la población mayor sin deterioro cognitivo	2,4 p.p.**
Autonomía y autovalencia	Proporción de personas mayores con autonomía en sus decisiones de gasto	4,7 p.p.**
Redes y participación social	Proporción de personas mayores que tienen redes de apoyo funcional	-0,003 p.p.
	Proporción de personas mayores que tienen redes de apoyo afectivo	2,3 p.p.**
	Proporción de personas mayores que tienen redes de apoyo económico	0,01 p.p.
Ingresos y gastos	Autoevaluación positiva de su situación económica	7,5 p.p.**
	Suficiencia para cubrir necesidades básicas	11,1 p.p.**

Nota: ** denota que el coeficiente es estadísticamente significativo.

Fuente: Elaboración propia en base a Subsecretaría de Previsión Social (2018).



Roles de género en el cuidado de hijos y dependientes

Como se señalaba anteriormente, las diferencias de roles en el hogar son uno de los principales determinantes de las brechas de género en pensiones, pues generan menores salarios promedio y menor densidad de cotizaciones. En lo que sigue, se ahonda en la evolución de los roles de género al interior del hogar y se analizan las brechas de género en las labores de cuidado. La sección concluye con una breve revisión de la experiencia internacional en políticas compensatorias del rol de cuidado, para derivar más adelante en el análisis de propuestas posibles de incorporar en nuestro país, en la materia.

En las últimas décadas, tanto la composición de los hogares como los roles de género en su interior han cambiado sustantivamente en Chile y en la región. La disminución de la fecundidad y el envejecimiento de la población producto de la transición demográfica, así como la disminución de la tasa de matrimonios y el aumento en la participación laboral femenina, son algunos de los factores que han determinado estos cambios.

Los hogares unipersonales y sin núcleo conyugal o vínculo paterno/materno aumentaron desde 11,3%, en 1990, a 18,7%, en 2015. Los hogares nucleares, por su parte, disminuyeron desde 64,2% a 59,3%, en 1990 y 2015, respectivamente. Por otro lado, la mayor presencia de adultos mayores se observa en la disminución de los hogares (bigenacionales) sin adultos mayores, que pasaron desde 53,7% en 1990, a 36,0%, en 2015. A su vez, aumentaron los hogares compuestos solo por integrantes mayores de 64 años, desde 4,8% a un 10,9% en el mismo período (Ministerio de Desarrollo Social, 2015).

El rol de la mujer también ha cambiado. Mientras en 1990 solo 20,2% de los hogares tenía una jefatura femenina, esta proporción prácticamente se había duplicado en 2015, llegando a 39,5% (Ministerio de Desarrollo Social, 2015). Adicionalmente, de aquellos hogares con mujeres como jefas de hogar en 2015, aproximadamente la mitad correspondían a hogares monoparentales, es decir, hogares donde, habiendo hijos presentes, no hay un cónyuge o pareja (CEEL, 2018).

Este cambio en la estructura de los hogares y en los roles en su interior implica importantes desafíos para las políticas públicas y de género. Por un lado, surge el desafío de fortalecer la participación laboral de la mujer y, por otro, la necesidad de desarrollar un sistema de apoyo a las tareas de cuidado que estas nuevas estructuras familiares exigen crecientemente, donde el Estado garantice el acceso a prestaciones.

En la experiencia internacional, existe un amplio rango de posibles políticas en materia de cuidados de menores, discapacitados y dependientes. En términos generales, estas políticas cubren desde licencias (para que cuidadores puedan ausentarse del trabajo, cuando sea necesario), hasta beneficios en especie (proporcionados directamente por el Estado), pasando por subsidios monetarios a la libre contratación y otros beneficios de la seguridad social.

Chile muestra avances importantes en la mayoría de estas líneas de acción respecto del cuidado de menores, como se evidencia en políticas tales como el prenatal, posnatal y posnatal parental, salas cunas y jardines infantiles, o el mismo bono por hijo. Sin embargo, resulta aún necesario extender esta clase de beneficios a los hombres para no prolongar roles tradicionales familiares, que perpetúan la preeminencia de mujeres en el ejercicio de labores de cuidado (Amarante, Colacce y Manzi, 2016).

Por el contrario, la situación es dramáticamente precaria respecto del cuidado de las personas con dependencia funcional.

Los cuidados de largo plazo o *long term care* se definen generalmente como los cuidados requeridos por las personas con un grado reducido de capacidad funcional (física o cognitiva) y que, como consecuencia de ello, necesitan apoyo para desarrollar las actividades básicas y/o instrumentales de la vida diaria,¹⁴ durante un período prolongado de tiempo (European Commission, 2018).

El envejecimiento de la población en Chile implicará un importante aumento en la demanda de servicios de cuidados de largo plazo en los próximos 50 años. En promedio en los países OCDE, 21% de

14. Las actividades básicas incluyen, por ejemplo, comer, bañarse, vestirse y entrar y salir de la cama. Las actividades instrumentales incluyen, por ejemplo, hacer las compras, cocinar o realizar las tareas del hogar y hacer o recibir llamadas.



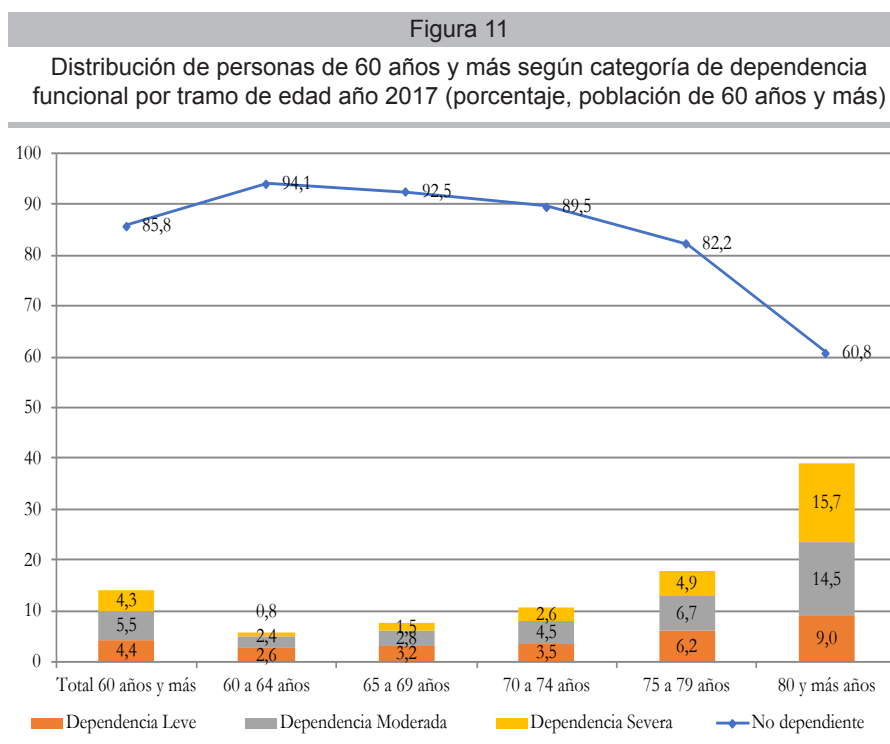
los receptores de cuidados de largo plazo tiene entre 0 y 64 años, 27% entre 65 y 79 años y 52% se concentra en las personas de 80 años y más (OCDE, 2017c). Los grupos etarios que más requieren de estos cuidados crecerán fuertemente en los próximos años en Chile: la población de 60 años y más pasará de representar 15% de la población en 2015 a 35,1%, en 2065, y las personas de 80 y más años, lo harán desde 2,4% de la población total a 11,2%, en el mismo período, conforme a las cifras de la División de Población de CEPAL.

La Figura 11 muestra la distribución de la dependencia funcional por tramo de edad en Chile. En promedio, 14,2% de las personas de 60 años y más presentó algún grado de dependencia en 2017. Este porcentaje es creciente con la edad y llega a cerca de 40% entre las personas de 80 años y más. Con

la edad también aumenta la proporción de dependientes moderados y severos en relación a los dependientes leves. Por otro lado, de acuerdo a los resultados de CASEN 2017, más del 50% de las personas de 60 años y más, con dependencia funcional, se concentran en el 40% más pobre de la población (quintiles I y II de ingreso autónomo per cápita del hogar) y enfrentan, por lo tanto, mayores problemas de accesibilidad.

El cambio en la estructura demográfica implicará también un aumento en la relación de dependencia en la vejez, la que pasará de 23,4%, en 2015, a 70,4%, en 2065, medida como el porcentaje de personas de 60 años y más respecto de la población de 15 a 59 años.¹⁵

En los países OCDE, la familia y amigos son la fuente más importante de cuidados para las per-



Notas: Se considera que una persona se encuentra en situación de dependencia funcional, cuando: a) declara tener dificultades extremas o que presentan imposibilidad para realizar actividades básicas (comer, bañarse, moverse/desplazarse dentro de la casa, utilizar el retrete, acostarse y levantarse de la cama, vestirse) o instrumentales de la vida diaria (salir a la calle, hacer compras o ir al médico, realizar tareas del hogar, hacer o recibir llamadas), o b) que reciben ayuda con alta frecuencia o c) que presentan dificultades moderadas o severas en al menos 1 actividad básica de la vida diaria o 2 actividades instrumentales.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2017.

15. Cifras en base a CELADE - División de Población de la CEPAL. Revisión 2017. https://celade.cepal.org/bdcelade/proyecciones/resultados/04_CHL_internet.xlsx



sonas con necesidades de cuidados de largo plazo (OCDE, 2017c). En promedio, 13% de las personas de 50 años y más reporta proporcionar cuidado informal al menos semanalmente. Entre quienes reportan realizarlo en forma diaria, 60%, en promedio, son mujeres. Tratándose de cuidadores formales, las mujeres representan 90%, en promedio (OECD, 2017c).

Si bien no existen estadísticas sobre Chile directamente comparables con las reportadas por la OCDE en materia de cuidados de largo plazo, los resultados de la encuesta CASEN son consistentes con dichas tendencias. De acuerdo a las cifras de 2017, un 46,4% de las personas de 60 años y más, con dependencia funcional, solo tiene un cuidador o cuidadora el cual es integrante del hogar (Figura 12). En este grupo, 72% de los cuidadores son mujeres (Figura 13), y cerca de un 50% de estos cuidadores(as), tienen 60 años y más.

Por otro lado, el total de quienes reciben asistencia personal externa al hogar alcanza a 38,1% (Figura 12), del cual solo un 23,1% lo hace en forma remunerada (CASEN, 2017).

El envejecimiento de la población y la fuerte concentración que existe de esta labor en las mujeres (en segmentos de edad con baja inserción laboral), implicará para el futuro una mayor demanda por

servicios de cuidado formales basados de manera importante en el financiamiento público y/o en esquemas contributivos. En efecto, si bien los sistemas de cuidados familiares pueden ser preferibles en cuanto mejoran la situación de los beneficiarios y en general implican menor gasto público que alternativas institucionales (Colombo et al., 2011; European Union, 2014), una mirada de largo plazo y con perspectiva de género exige que el Estado asuma el rol de asegurar total o parcialmente el acceso a cuidados para quienes lo requieran, bajo una perspectiva de derechos. De lo contrario, los costos y cargas que conllevan serán asumidos por cada hogar, sin solidaridad alguna en la distribución de riesgos de dependencia al interior de la sociedad y con un gran impacto sobre las mujeres. La evidencia internacional ratifica dicha necesidad, al mostrar que los mercados privados de aseguramiento de cuidados de largo plazo no se desarrollan correctamente por fallos de distinta naturaleza (Caruso, Galiani e Ibararán, 2017).

Los sistemas de protección económica frente a la necesidad de cuidados de largo plazo, más allá de las diferentes estructuras de financiamiento que puedan tener, implicarán una significativa presión para las finanzas públicas. Así lo demuestran los países de la Unión Europea, donde el gasto público en cuidados de largo plazo aumentará de 1,6% del PIB en promedio en 2016 a 2,7% del PIB en 2070, de

Figura 12

Porcentaje de personas de 60 años y más con dependencia funcional según recepción de asistencia personal (2017)

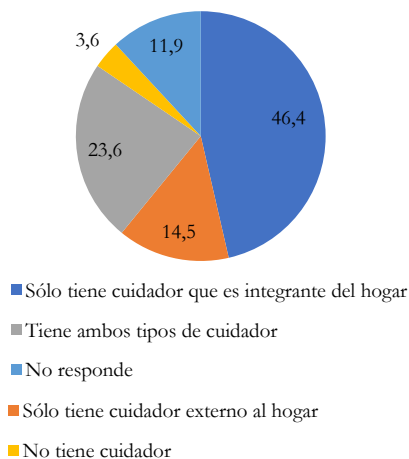
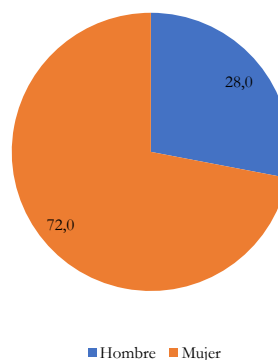


Figura 13

Porcentaje de personas de 60 años y más con dependencia funcional que recibe asistencia personal solo por alguien del hogar, según sexo del cuidador/a (2017)



Fuente Figuras 12 y 13: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Desarrollo Social, CASEN 2017.



acuerdo a las proyecciones del *Ageing Report 2018*¹⁶ (European Commission, 2018).

Por otro lado, Chile ratificó en 2017 la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, la que incluye, entre otros contenidos, el derecho a los cuidados de largo plazo (Huenchuan, 2018). Ello implicará un mayor compromiso del país en esta materia.

Es importante destacar que los últimos años se han dado algunos pasos importantes en la dirección sugerida. En ese marco, destacan diversas políticas y programas implementados a partir de 2015 para avanzar hacia un sistema nacional de cuidados. El denominado sistema Chile Cuida se implementó en fase piloto en diferentes comunas a lo largo del país, dando inicio a una Red Local de Apoyos y Cuidados, para coordinar la oferta de servicios especializados de apoyos y cuidados.

Con todo, estos avances no resultan suficientes y es urgente incrementar los esfuerzos. Los recursos destinados a financiar programas asociados al cuidado de personas (enfocados principalmente en el adulto mayor), alcanzaron en 2016 a 34.068 millones de pesos (DIPRES, 2016), lo que equivale a 0,02% del PIB. Si bien en el presupuesto 2019 varios de dichos programas experimentaron aumentos, el gasto total como porcentaje del PIB se mantiene aún en un orden de magnitud muy por debajo de países OCDE. Por lo demás, los programas mencionados se encuentran atomizados, tienen cobertura limitada y una débil estructura institucional.

El establecimiento de un sistema nacional de cuidados que organice la oferta y financiamiento de programas de apoyo y cuidados para las personas en situación de dependencia, sus cuidadores, sus hogares y su red de apoyo, resulta fundamental. En este sentido, sería importante avanzar en una adecuada evaluación de las medidas que se han implementado en los últimos años y, adecuando los aspectos que deban subsanarse, continuar avanzando progresivamente en el establecimiento de un sistema integral con cobertura nacional y estándares de calidad.

Para ello es necesario profundizar el rol del Estado en el diseño y articulación de las políticas de cuidados; en la regulación y supervisión de los prestadores; así como en garantizar directa o indirectamente la provisión de servicios de calidad adecuada. La experiencia internacional entrega valiosos ejemplos a este respecto, como se verá más adelante.

Otro ámbito en que se requieren avances se refiere a mecanismos solidarios de financiamiento de los servicios de cuidados que complementen el gasto fiscal. Una propuesta en esta dirección emana de los denominados “subsidio” y “seguro de dependencia”, que se incorporaron en el proyecto de reforma del sistema de pensiones ingresado al Congreso Nacional el año 2018. Ellos constituyen esfuerzos importantes y con aspectos positivos en cuanto al financiamiento de servicios de cuidado. Sin embargo, y considerando que la propuesta aborda un problema de naturaleza muy distinta al de las pensiones, se ganaría mucho al debatirse y analizarse como un nuevo componente del sistema de seguridad social, más que dentro de una reforma previsional.

Ello permitiría, por ejemplo, profundizar en la articulación del subsidio y seguro de dependencia con la oferta de servicios de cuidado existente, para hacerse cargo de las brechas de demanda proyectadas. Así mismo, facilitaría un análisis en mayor profundidad sobre el concepto de dependencia al que se dará cobertura (que en el proyecto de ley solo incluye dependencia severa) y las posibles medidas que se requieran para atender a los demás dependientes (moderados y leves). A mayor abundamiento, ello proveería un contexto más amplio para evaluar los rangos etarios considerados (pues se excluye a dependientes menores de 65 años, lo cual no resulta coherente con un sistema de cuidados donde el foco es la dependencia y no la vejez).

Igualmente, se podría complementar el análisis de política pública con una mirada de largo plazo respecto de las brechas de suficiencia de los montos otorgados por el seguro propuesto. Ello requerirá, independientemente de la reforma de pensiones, una cuidadosa evaluación actuarial del financiamiento del mecanismo de subsidio y seguro de dependencia, producto de las presiones demográficas que enfrentará un sistema de esta naturaleza, de-

16. Ello, asumiendo que la mitad de la ganancia en expectativas de vida será en buena salud.



biendo incluir un análisis de proyecciones de largo plazo de los flujos de beneficiarios, montos de beneficios esperados, e ingresos y gastos del fondo de dependencia que se cree, entre otros aspectos.

Finalmente, extender de tal modo la discusión sería consistente con la tendencia de muchos países de insertar sus sistemas de cuidados de largo plazo dentro de los sistemas de salud o, más generalmente, de los sistemas de seguridad social bajo una perspectiva de derechos. Una adecuada articulación de un sistema de cuidados con las políticas de salud resulta esencial, pues la demanda de cuidados se ve fuertemente afectada por las acciones complementarias de prevención y de prolongación de la vida activa que se lleven a cabo.

En efecto, la experiencia comparada apunta hacia el establecimiento de sistemas integrales, que aborden desde servicios médicos y de infraestructura para la prevención y rehabilitación de la dependencia, hasta prestaciones y subsidios para garantizar el acceso a cuidados paliativos.

En materia de prevención, por ejemplo, el programa británico LinkAge Plus ofrece talleres para evitar que adultos mayores terminen en situación de dependencia. Otras políticas relevantes son aquellas enfocadas en habilitar la infraestructura, tecnología y redes necesarias para que quienes se encuentran en situación de dependencia adquieran mayor autonomía dentro de su hogar y puedan prescindir de cuidados, como los programas ACTION en Suecia¹⁷ y Telecare en Escocia¹⁸ (European Union, 2014).

En cuanto al acceso a servicios de cuidado de largo plazo, estos pueden proporcionarse directamente por el Estado (en especie) o asegurarse a través de un subsidio monetario.¹⁹

17. ACTION entrega información, educación y apoyo a los mayores y sus cuidadores a través de la conexión por medio de videollamadas con otros usuarios y especialistas, reduciendo y retrasando la demanda por instituciones residenciales.

18. Telecare provee tecnologías como monitores y sensores de movimientos y caídas, activando respuestas por parte de organismos comunitarios o especializados de emergencia.

19. Los modelos a través de los cuales el Estado garantiza el acceso y prestación de servicios de cuidado son independientes de su financiamiento. En efecto, tanto los cuidados en especie como a través de subsidios pueden estar financiados con cargo a rentas generales o a contribuciones de seguridad social. En ambos casos, además, el objetivo es distribuir solidariamente los riesgos de dependencia (ILO, 2017; Colombo et al., 2011).

Los servicios en especie incluyen, por ejemplo, servicios de enfermería o de apoyo en el hogar para las actividades de la vida diaria; servicios de respiro para el cuidador (un día de cuidados, por ejemplo) o servicios de cuidado y paliativos institucionalizados (Colombo et al., 2011). Países como Dinamarca o Suecia son precursores en este modelo, incluyendo cuidados dentro de los servicios generales de salud. Bajo un enfoque universal de derechos, quienes se encuentran en situación de dependencia tienen acceso a cuidadores institucionales y domiciliarios provistos y pagados directamente por el Estado (European Union, 2014; Allen, 2011).

Otros países europeos, en cambio, han priorizado la entrega de beneficios indirectos dentro de sus sistemas de seguridad social. Es el caso, por ejemplo, de Alemania, donde la mayoría de los cuidados de larga duración son prestados por organizaciones sin fines de lucro. Quienes se encuentran en situación de dependencia pueden solicitar al Estado una transferencia monetaria, cuyo monto depende de la cantidad de horas de cuidado requeridas al día y que puede ser utilizada libremente para pagar por los servicios formales de cuidado que el beneficiario elija (European Commission, 2013).

Ambas opciones poseen ventajas y desventajas. Por ello, en algunos países las personas pueden optar entre los subsidios en especie o monetarios, reflejando el hecho de que los dependientes o sus familias están mejor informados sobre el valor de las alternativas de cuidado (Caruso et al., 2017). En este sentido, los esquemas mixtos proporcionarían mayores opciones y flexibilidad para ajustarse a las necesidades de las personas.

En consistencia con lo anterior, la mayoría de los países OCDE proporcionan ambos tipos de beneficios, con algunas diferencias entre sí²⁰ (Tabla 10).

En cualquiera de estos modelos, el Estado asegura el acceso a cuidados para quienes lo requieran, lo cual tiene un efecto inmediato en su bienestar y otro in-

20. Por ejemplo, en el caso de los subsidios monetarios, hay países con bajo control en el uso de los recursos, y otros con mayor control, donde los subsidios solo pueden utilizarse en proveedores acreditados o donde el gasto es fiscalizado.



Tabla 10

Tipos de beneficios de cuidados de largo plazo, en países OCDE seleccionados

Tipo de beneficio	Países	Financiamiento	Gasto (% del PIB)
Exclusivamente en especie	Australia	Impuestos	0,80%
	Canadá	Impuestos	1,20%
	Hungría	Impuestos y contribuciones a la seguridad social	0,30%
	Japón	Impuestos y contribuciones a la seguridad social	1,40%
	Portugal	Impuestos	0,10%
En especie y a través de subsidios monetarios	Bélgica	Impuestos y contribuciones a la seguridad social	1,70%
	Dinamarca	Impuestos	1,80%
	Finlandia	Impuestos	1,80%
	Francia	Impuestos y contribuciones a la seguridad social	1,70%
	Alemania	Impuestos y contribuciones a la seguridad social	0,90%
	Holanda	Impuestos y contribuciones a la seguridad social	3,50%
	Noruega	Impuestos	2%
	España	Impuestos	0,60%
	Reino Unido	Impuestos	0,96% (2002)

Fuente: Elaboración propia, basado en Colombo et al. (2011), Tablas 1.1. y 7.1.

directo respecto de quienes, de lo contrario, ejercerían estas labores de manera generalmente gratuita. De este modo, dichas políticas facilitan el reingreso de las mujeres cuidadoras al mercado del trabajo, al mismo tiempo que aprovechan las ventajas de la provisión de servicios dentro del mismo hogar, al ofrecer servicios a domicilio.

No obstante lo anterior, es deseable pensar en políticas complementarias que se hagan cargo de los costos residuales que el ejercicio de estas labores representa para cuidadores informales, de manera aún más desproporcionada para mujeres. En efecto, sin el apoyo adecuado, la prestación de estos cuidados está asociada no solo a una reducción en la oferta laboral remunerada, sino también a un mayor riesgo

de pobreza y un 20% más de prevalencia de problemas de salud mental entre quienes prestan estas labores, respecto de quienes no lo hacen (Colombo et al., 2011). Diversos estudios en Chile confirman la grave incidencia de estos problemas entre cuidadoras mujeres (ComunidadMujer y BID, 2014; Bentancor y De Martini, 2012), urgiendo una respuesta del Estado en materias como capacitación, apoyos, acceso a los beneficios de la seguridad social, licencias y flexibilidad laboral.

Mejorar el bienestar físico y mental de quienes realizan las labores de cuidado es un ámbito de intervención habitualmente considerado en los países desarrollados. Esto incluye acciones destinadas a favorecer el respiro de los cuidadores, información



y coordinación de servicios, asesoramiento y capacitación y disponibilidad de infraestructura y tecnología adecuadas (Huenchuan, 2018).

En materia de licencias, tanto en Chile como a nivel internacional, los permisos están generalmente limitados al cuidado de menores (European Union, 2014). Sin embargo, las actuales tendencias demográficas obligan a pensar en extender estos mecanismos a otra clase de dependientes, tal como propone

la Recomendación 165 de la OIT, sobre los trabajadores con responsabilidades familiares.²¹ Si bien algunos países OCDE muestran avances incipientes en la materia (Tabla 11), la mayoría de estos permisos se otorgan sin remuneración y están limitados a necesidades urgentes de cuidado, en vez de situaciones de largo plazo.

Las políticas de flexibilidad laboral también resultan relevantes en esta materia. Reconociendo las dificul-

Tabla 11

Licencias para cuidado de familiares adultos enfermos o dependientes.
Ejemplos seleccionados entre países OCDE

País	Condiciones del beneficiario	Elegibilidad	Duración	Condiciones de pago
Francia	Pariente con enfermedad terminal	-	3 meses	Remunerada por un máximo de 3 semanas
Alemania	Pariente dependiente con enfermedad inesperada	-	10 días durante la vida del beneficiario de los cuidados	90% de la remuneración
	Pariente dependiente con enfermedad inesperada	-	10 días durante la vida del beneficiario de los cuidados	No remunerada
	Pariente dependiente en necesidad de cuidados de largo plazo	Trabajadores en compañías con más de 15 empleados	6 meses (prorrogables a 9) por episodio	No remunerada, otorgando derecho a solicitar un préstamo libre de intereses
Italia	Pariente discapacitado o gravemente enfermo	-	2 años por trabajador durante su vida activa. Solo un miembro de la familia puede requerir este beneficio a la vez	100% de la remuneración, con un tope
Holanda	Cónyuge, padre, persona cercana o miembro del hogar gravemente enfermo	Empleador puede negarlo por razones empresariales calificadas	10 días al año	70% de la remuneración
	Pariente gravemente enfermo	Empleador puede negarlo por razones empresariales calificadas	6 semanas por episodio (part-time, salvo que el empleador autorice la ausencia full-time)	No remunerada
España	Pariente	-	2 días por episodio	100% de la remuneración
	Pariente gravemente enfermo	Empleador puede negarlo por razones empresariales calificadas	2 años por episodio	No remunerada, con excepciones
Suecia	Pariente gravemente enfermo u otro cercano	-	100 días por episodio	80% de la remuneración, con tope

Nota: Los colores destacan aquellos beneficios otorgados con un 100% de la remuneración (verde); con entre un 1% y 100% de la remuneración (amarillo) y sin remuneración alguna (rojo).

Fuente: Elaboración propia, basado en OECD Family Database, Table PF2.3.B: Summary of leave entitlements to care for sick or ill family members.

21. En esta materia, el acápite 23 (2) recomienda específicamente que “un trabajador con responsabilidades familiares debería tener la posibilidad de obtener un permiso en caso de enfermedad de otro miembro de su familia directa que necesite su cuidado o sostén”.



tades que, en los hechos, enfrentan los cuidadores para cumplir con una jornada completa, éstas facilitan la compatibilización de dichas tareas con el trabajo remunerado. Sin embargo, en su diseño deben ser estudiadas con cuidado, ya que tienen el riesgo de profundizar la segmentación y precarización laboral y, desde una perspectiva de género, prolongar la segregación en las labores de cuidado entre hombres y mujeres (Díaz, 2016).

Finalmente, y en materia de seguridad social, existen diferentes posibilidades para mejorar el acceso o la suficiencia de las prestaciones a las que accede este segmento de trabajadores no remunerados, dependiendo del tipo de sistema de cada país. En Chile, la baja densidad de cotizaciones de quienes realizan labores de cuidado afecta significativamente el monto de sus pensiones contributivas. Aunque este efecto es parcialmente compensado por el Pilar Solidario, sería muy deseable avanzar en el reconocimiento de la labor de los cuidadores a través de un aporte solidario que contribuya a sus cotizaciones previsionales.

Opciones y un proceso para propender gradualmente a la equidad de género

En las secciones anteriores se describieron los diferentes avances llevados a cabo en Chile en materia de equidad de género en el sistema de pensiones, pero también se consignaron desafíos importantes. Propender a la equidad de género es un proceso que debe abordarse gradualmente, pero con urgencia. Para ello, existen diferentes medidas que permitirían ir construyendo un camino que apunte a resolver las brechas observadas.

En lo que respecta al mercado laboral, políticas que permitan aumentar la participación laboral femenina, disminuir las brechas salariales y con ello incrementar la densidad de cotizaciones de las mujeres serán fundamentales. Entre ellas han de considerarse medidas tales como el perfeccionamiento del subsidio al empleo de la mujer; una reformulación de las reglas de acceso a sala cuna; y la utilización de herramientas complementarias como la negociación colectiva; entre otras.

El subsidio al empleo de la mujer, creado en la ley 20.595 de 2012, otorga cobertura a trabajadoras

dependientes²² e independientes, entre los 25 y 60 años de edad, que pertenezcan al 40% más vulnerable de la población. El monto del bono se calcula en base a la suma de las rentas brutas del trabajo, en tres tramos. En el primer tramo (de menores rentas), el subsidio para las trabajadoras corresponde a 20% de sus rentas y para el empleador es de 10%.²³ Luego, el beneficio mantiene su monto constante, y posteriormente decrece en función de las rentas hasta un límite máximo.

Las beneficiarias pueden percibir el subsidio por una sola vez, por un plazo de 4 años continuos. El beneficio se mantiene mientras se cumplen los requisitos para su pago; es decir, mientras la beneficiaria se encuentre dentro del rango etario definido y la remuneración esté dentro del límite legal establecido (entre otros). Sin embargo, una vez finalizado el período de 4 años continuos, la mujer no puede acceder nuevamente a este subsidio durante su vida laboral, sin importar si el mismo fue utilizado enteramente o solo por algunos meses. Esto limita fuertemente la cobertura y posibilidades de acceso, sin dar cuenta de las lagunas laborales efectivas que presentan las mujeres.

No se observan razones de peso para la mantención del requisito de continuidad, por lo que debiera evaluarse un diseño más flexible que permita a las mujeres acceder al beneficio cuando efectivamente lo requieran, siempre en el marco de los recursos disponibles para el fortalecimiento de las políticas de género. En la misma línea, sería importante ampliar la cobertura de este subsidio al menos hasta los 65 años, de forma de contribuir a la prolongación de la vida laboral de las mujeres.

Para aumentar la participación laboral femenina y reducir las brechas salariales, también será importante la modificación del artículo 203 del Código del Trabajo, que establece que las empresas con 20 o más trabajadoras deben tener o cubrir los gastos de salas cuna. Avanzar hacia el acceso universal a las salas cuna, mediante un financiamiento que no discrimine ni encarezca la contratación de las mu-

22. Regidas por el Código del Trabajo.

23. En el caso de los empleadores, el subsidio en su conjunto no podrá exceder del pago de 24 mensualidades durante el período en que la beneficiaria puede tener derecho.



eres resulta esencial para una mayor participación laboral de estas.

El proyecto de ley de sala cuna universal ingresado a trámite legislativo en 2018 representa un avance en esta materia, al establecer un beneficio social de educación parvularia en nivel de sala cuna con cargo a un fondo solidario (financiado con cotizaciones previsionales y un aporte del Estado). No obstante, existen distintos aspectos que permitirían fortalecer el impacto de dicho proyecto; entre otros, el garantizar el acceso a los beneficios durante los períodos de desempleo, u otorgar el derecho a los padres de ser beneficiarios, propiciando así una mayor corresponsabilidad parental que facilite la conciliación del trabajo con la vida familiar.²⁴

La negociación colectiva es otra herramienta que podría contribuir a generar un mercado laboral con menores desigualdades de género. Al respecto, la reforma laboral de 2016 incorporó dentro de las temáticas susceptibles de negociación colectiva, los acuerdos para la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares, el ejercicio de la corresponsabilidad parental y los planes de igualdad de oportunidades y equidad de género en la empresa, entre otros.²⁵ Lo anterior, sumado al acceso a información desagregada de remuneraciones para la negociación colectiva, constituye un instrumento importante para avanzar en la reducción de la brecha salarial, al menos respecto de trabajadoras sindicalizadas.

De este modo, aunque los desafíos en equidad de género en el mercado laboral son aún relevantes, existe un conjunto de opciones para seguir progresando en una mayor participación laboral femenina y en la reducción de las brechas salariales.

Por otro lado, la edad de retiro aparece como una variable central en la determinación de las brechas de género en pensiones. En los países OCDE, las edades futuras de jubilación normal y anticipada

han ido aumentando. Para alguien que ingresó al mercado laboral a los 20 años en 2016, la edad de jubilación aumentará a 65,8 para hombres y 65,5 para mujeres, en promedio (versus 64,3 y 63,4 años, respectivamente, para quien se jubiló en 2016) (OCDE, 2017a). Así, las brechas de género en esta materia se están cerrando en 6 de los 10 países que las presentan actualmente. Mientras, para las personas que entran al mercado laboral, solo en Chile, Israel, Polonia y Suiza, las mujeres se pensionarán antes que los hombres.

Existe consenso además en que los sistemas de pensiones deben ir adaptándose a las tendencias demográficas. Como se ha señalado, en el caso de un sistema de capitalización individual, el aumento de las expectativas de vida reduce directamente las pensiones. En Chile, un año más de expectativa de vida a los 65 años reduce aproximadamente en 3% la pensión (Benavides y Valdés, 2018). Es necesario, por lo tanto, avanzar en equidad de género respecto de la edad de retiro y generar algún mecanismo de indexación de esta con la expectativa de vida, de modo que no sea un parámetro estático, sino que continúe evolucionando de acuerdo a los aumentos en la esperanza de vida.

Sin embargo, el aumento de la edad legal de jubilación no es un cambio que pueda abordarse sin considerar las desigualdades presentes en términos de salud, educación y del mercado laboral. Se requiere de ajustes graduales y de diseños que tengan en cuenta la heterogeneidad de la población y las diferentes posibilidades de postergar el retiro.

Por ello, antes del aumento de la edad legal, parece adecuado iniciar este proceso de ajuste a través de incentivos a la postergación del retiro. Si bien en Chile no existen restricciones para seguir trabajando luego de jubilar, la mera racionalidad económica de tal decisión (que permite incrementar los ahorros para la etapa pasiva) no resulta suficiente. En Chile, en torno a un 50% de las mujeres se pensionan entre los 60 y 61 años, en decisiones que pueden no ser óptimas. Considerando la evidencia de que las personas tienden a “anclar” su jubilación alrededor de la edad legal (OECD, 2017a), cambiar este comportamiento requiere de estímulos adicionales que permitan mayor flexibilidad en la transición, facilitando, por ejemplo, jornadas parciales.

24. El proyecto considera como beneficiario al padre trabajador que tenga el cuidado personal exclusivo de un niño o niña menor de dos años. Además, cuando la madre trabajadora es beneficiaria, permite que el beneficio pueda ser solicitado por el padre del menor en representación de la madre trabajadora, cuando esta no haya requerido el beneficio.

25. Artículo 306 del Código del Trabajo.



Además de incentivos específicos para las mujeres, como aquellos propuestos en los proyectos de ley de reforma de pensiones de 2017 y de 2018 a que nos referiremos más adelante, es deseable pensar en medidas de carácter general para facilitar la prolongación de la vida laboral y mejorar el empalme de los ingresos entre la etapa activa y la etapa pasiva.

Algunos ajustes en las modalidades de pensión podrían tender a tal fin. Además del retiro programado y de la renta vitalicia, en Chile existe la modalidad de renta temporal con renta vitalicia diferida. El afiliado contrata con la compañía de seguros el pago de una renta vitalicia a contar de una fecha posterior a la cual en que se pensiona y, hasta esa fecha, recibe una pensión financiada con fondos que se mantienen en la cuenta de capitalización individual en la AFP. La norma de carácter general establece que el monto de la renta vitalicia no debe ser inferior al 50% del primer pago de la renta temporal, ni superior al 100% de dicho pago (tratándose de pensiones de vejez). Sin embargo, si existiera la posibilidad de que la renta temporal inicial fuera inferior a la renta vitalicia posterior, se facilitaría la postergación del retiro de las mujeres que puedan acceder a labores de trabajo parcial. De este modo, se podría complementar un menor salario producto de la menor jornada con una pensión parcial, otorgando una pensión futura más elevada que la que se hubiese obtenido al pensionarse completamente desde el inicio.

En una segunda etapa (una vez que se inicie el aumento de la edad legal de retiro), debiera introducirse mayor flexibilidad en los requisitos legales para el retiro anticipado, de manera de permitir a quienes no puedan postergar el retiro el tener mayores opciones de pensionarse y contar con los ingresos necesarios para enfrentar la etapa pasiva, o retirarse de forma parcial. Si se aumenta la edad de retiro y estos requisitos no son revisados, muchas personas podrían quedar desprotegidas, sin la opción de jubilarse y sin la posibilidad de continuar trabajando.

En efecto, los requisitos actuales para el retiro anticipado son muy difíciles de cumplir para las mujeres. Se requiere tener una pensión igual o superior al 70% del promedio de las remuneraciones imponibles, e igual o superior al 80% de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS). De acuerdo

a los datos de la Superintendencia de Pensiones, a septiembre de 2018, del total de pensiones de vejez (vejez normal y vejez anticipada) correspondiente a 894.744 personas, 190.810 hombres se habían jubilado anticipadamente (40% del total de hombres), versus 37.752 mujeres (9% del total de mujeres).

Finalmente, existen diferentes alternativas para disminuir las brechas de género originadas por la mayor expectativa de vida de la mujer y el uso de tablas de vida diferenciadas por sexo.

Actualmente, para un hombre y una mujer, ambos solteros, que tienen el mismo saldo a los 65 años, la pensión de una mujer es aproximadamente 18% menor (aunque la diferencia es levemente inferior si existen beneficiarios de pensión de sobrevivencia).

Una alternativa para resolver dicha desigualdad es el uso de tablas unisex. Sin embargo, esta no es solución exenta de problemas. Entre otros, las tablas unisex son inconsistentes con la modalidad de retiro programado (las mujeres solo agotarían más tempranamente sus fondos) y se afectarían a la baja las pensiones de los hombres. Por su parte, en el caso de las rentas vitalicias, se afectaría la determinación de las reservas técnicas (subestimación de las reservas necesarias para las mujeres). Además, las compañías ofertan rentas vitalicias utilizando sus propias tablas, por lo que se requeriría de alguna forma en que no pudieran acceder a dicha información de género en el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP).

En este contexto, en el proyecto de ley de reforma de pensiones de 2017 se establecía un mecanismo con financiamiento solidario dentro del pilar contributivo, denominado Bono Mujer. Se trataba de una compensación de la diferencia en pensión derivada de la mayor expectativa de vida de las mujeres, incluyendo un incentivo a la postergación de la edad de jubilación. El objetivo era que, a partir de los 65 años, hombres y mujeres, con igual saldo y a igual edad, obtuviesen igual pensión. De este modo, se trataba de un beneficio establecido como un derecho para las mujeres al interior del sistema contributivo de pensiones y como un mecanismo de equidad de género de acceso universal. Además de no tener requisito de años de cotizaciones, implicaba un aumento en promedio de 14% en las



pensiones de las mujeres (calculado sobre un valor tope de pensión de 300 mil pesos, donde más del 90% se encontraba bajo dicho monto). Finalmente, el diseño buscaba también generar un incentivo a la postergación del retiro, disminuyendo el beneficio antes de los 65 años.

Como se observa, si bien existen diferentes medidas para avanzar en equidad de género y diversas formas de financiarlas, lo más importante es que respondan a objetivos específicos de equidad y que beneficien efectivamente a todas las mujeres que contribuyen en el sistema.

El proyecto de reforma presentado por la actual administración (Boletín 12.212-13) establece como uno de sus objetivos mejorar las pensiones de las mujeres, especialmente las de la clase media, que no se benefician del Pilar Solidario.

La iniciativa establece un aporte para la clase media (pensionados de vejez edad o vejez anticipada del DL 3.500) a partir de los 65 años, que es diferenciado entre hombres y mujeres. El aporte en régimen es de 0,15 UF por año cotizado a partir de 16 años de cotizaciones para mujeres, y desde 22 años para los hombres²⁶ (con un tope tal que la suma de pensiones más el aporte no puede exceder de 25 UF).²⁷ Además del menor requisito de años de cotizaciones, para las mujeres se aumenta el monto del beneficio en 0,05 UF por cada año cotizado igual o superior a 16 años.

A diferencia del Bono Mujer propuesto en 2017, la medida de equidad de género de la actual iniciativa es una transferencia fiscal acotada a las mujeres que cumplan con un requisito de cotizaciones mínimas, quienes recibirán un incremento de alrededor de 1.380 pesos por año adicional. De acuerdo con las bases de datos por años cotizados de la Superintendencia de Pensiones (considerando pensionados de 65 años o más y los montos de pensiones autofinanciadas de vejez), poco más del 50% de las mujeres cumpliría con tener 16 años de cotizaciones,²⁸

26. Para hombres y mujeres se incluye también un aporte especial a quienes posterguen el retiro, con el que se aumenta en un 50% el beneficio por los años cotizados después de la edad legal de retiro.

27. Para los actuales pensionados, estos beneficios tienen un tope de 0,8 y 1 UF, para hombres y mujeres, respectivamente.

28. Ver Tabla 20 en Benavides y Valdés (2018).

y solo un 5% tendría más de 30 años cotizados. Se trata entonces de un beneficio que se concentrará en los segmentos de altos ingresos, que son los que alcanzan una mayor densidad de cotización.

En este sentido, el beneficio resulta insuficiente en términos de las brechas de cobertura y montos de pensión existentes. Por otro lado, su diseño le caracteriza como una transferencia monetaria de incentivo al ahorro, diferenciada por género, más que una medida que busque introducir mayor equidad en el sistema en su conjunto a través de derechos universales. Así mismo, el beneficio base propuesto para la clase media (aquel de monto equivalente para hombres y mujeres) por diseño tendrá un sesgo de género significativo, habida consideración de las diferentes densidades de cotización entre hombres y mujeres, lo que muy probablemente profundizará las brechas existentes.

Algunas preguntas que pueden contribuir a profundizar la discusión respecto del diseño de este tipo de instrumentos son: ¿qué brecha es la que se busca cerrar y cuál es el objetivo y resultado esperado del beneficio? ¿Tiene sentido que sea una medida estática, o debiera más bien ser sensible a los cambios que puedan experimentarse en las condiciones generales del mercado laboral, demográficas y del sistema previsional? ¿Por qué solo beneficiar a las mujeres con 16 o más años de cotizaciones? ¿A qué responde el monto propuesto de 0,05 UF por año? Si es un beneficio dirigido a mujeres que contribuyen, ¿es lo más adecuado que este beneficio tenga un financiamiento no contributivo?

Cabe enfatizar además que la sustentabilidad de largo plazo en el financiamiento de beneficios de cargo fiscal debe ser analizada cuidadosamente. Al respecto, llama la atención que los nuevos beneficios de aporte a la clase media y el beneficio adicional a las mujeres no hayan sido incorporados dentro de los gastos a los que contribuye el Fondo de Reserva de Pensiones. Este último fue creado precisamente para asegurar la sustentabilidad del financiamiento de los compromisos del Estado con el sistema de pensiones, exigiéndosele una rigurosa evaluación actuarial cada tres años.

Finalmente, es importante relevar el hecho de que los aportes que devengue este nuevo mecanismo



acrecerán la pensión base que se utiliza para determinar y calcular los beneficios del Pilar Solidario, reduciéndolos. Esto implica que el bono a la clase media será parcial e indirectamente financiado por este pilar no contributivo, lo cual merece al menos una discusión abierta.

Sin duda, este es un beneficio que invita a una reflexión más profunda respecto de la necesidad de establecer un sistema contributivo mixto, con elementos de solidaridad y equidad de género al interior del propio sistema y con reglas actuariales y de sustentabilidad definidas.

Por su parte, la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones de 2015 sugirió otras medidas para mejorar los montos de pensión de las mujeres en el sistema previsional, y así disminuir las brechas de género.

Entre ellas, se propuso establecer que la partición judicial de los fondos de pensiones en caso de divorcio fuera en partes iguales, contando con 17 votos a favor, de 24. En la misma línea, se planteó establecer fondos previsionales compartidos, donde las cotizaciones que un trabajador debe enterar de manera obligatoria a su cuenta individual se destinen en un 50% a su cuenta individual y en un 50% a la cuenta individual de su cónyuge, conviviente civil o pareja en relación de convivencia. Esta medida contó con 13 votos a favor.

La primera de estas propuestas podría ser atendida solo en la medida en que se limite a asimilar el tratamiento de los ahorros previsionales al de las remuneraciones, durante la vigencia del matrimonio (lo cual supondría un cambio en el criterio de la Superintendencia de Pensiones, que las distingue expresamente). Ello, sin embargo, sería solo aplicable a los regímenes de sociedad conyugal y participación en los gananciales, y por lo demás requeriría la capacidad de distinguir la parte en que los respectivos fondos de pensiones se vieron incrementados durante la vigencia del matrimonio, lo cual supone importantes barreras pues no solo afecta las cotizaciones mismas, sino también los frutos de dichos ahorros.

La segunda, en cambio, representaría una afectación mayor del derecho de propiedad de cada uno

de los cónyuges, sobre sus fondos previsionales. Por lo demás, el que existiera tal regla solo respecto de estos bienes (y no para otras remuneraciones y emolumentos), sería abiertamente injustificado y de difícil aprobación.

Finalmente, se propuso también instaurar una compensación previsional para personas cuidadoras de adultos mayores y de familiares en condición de dependencia, no remunerados, al interior del hogar, siempre que certifiquen estar en esa condición (con 21 votos a favor). Esta compensación tomaría una forma equivalente a la del Bono por Hijo, calculable como las cotizaciones de pensiones asociadas a una remuneración mínima mensual por cada mes certificado de cuidado.

Esta propuesta se encuentra alineada con aquellas discutidas en materia de cuidados, al garantizar condiciones mínimas de bienestar para cuidadores. Además, resulta sumamente positiva en cuanto no condiciona el beneficio al género del cuidador, facilitando una mejor distribución de estas labores dentro del hogar familiar entre miembros hombres y mujeres.

En este sentido, es necesario avanzar en políticas que se hagan cargo de las responsabilidades que crecientemente asumen las mujeres en el cuidado de dependientes, en detrimento de su participación laboral. Dentro del sistema previsional, una primera medida debiera apuntar a disminuir la precariedad a que se ven expuestos quienes ejercen estas labores, a través de un subsidio a sus cotizaciones previsionales. Sin perjuicio de ello, la experiencia internacional sugiere que tales medidas deben formar parte de una estrategia integral que aborde las necesidades de beneficiarios y cuidadores, la que podría ser implementada de manera gradual siempre que se ampare en una visión de largo plazo.

Si bien la gran mayoría de las políticas aquí analizadas surgen en países con un nivel de ingreso mayor al chileno, es especialmente relevante destacar una experiencia más cercana, como la de Uruguay, tras la creación del Sistema Nacional de Cuidados. En el marco de su sistema de seguridad social, este sistema fomenta los cuidados comunitarios a través de Centros de Día (de operación local) y Asistentes Personales (de atención domiciliaria). Los primeros



servicios son licitados y financiados por el Estado en asociación con organismos locales, mientras que quienes acceden al beneficio de Asistentes Personales reciben un subsidio para pagar por sus servicios (cuyo porcentaje de cobertura dependerá de las condiciones económicas y de dependencia del beneficiario). Adicionalmente, el sistema regula y fiscaliza Centros de Larga Estadía operados por terceros; presta servicios de formación para cuidadores; potencia iniciativas locales de cuidados e iniciativas de corresponsabilidad de género; y subsidia sistemas de teleasistencia doméstica para adultos mayores.

Aunque la creación e implementación del Sistema Nacional de Cuidados uruguayo no ha estado exenta de desafíos, entrega un valioso ejemplo para Chile. En este sentido, comenzar a concebir un sistema con expectativas acotadas pero que pueda crecer gradualmente bajo una visión integral (tanto en las prestaciones que ofrece como en la cobertura de sus servicios), parece ser un camino adecuado para vencer la parálisis a que conduce la inmensidad de los desafíos diagnosticados. Sin perder el sentido de urgencia y reconociendo el derecho de las personas a tener acceso a cuidados adecuados, el sistema de seguridad social chileno debiera incrementar progresivamente sus esfuerzos en esa dirección.

Conclusiones

El sistema de pensiones es un contrato social que se establece para entregar seguridad a los ingresos en la vejez y frente a la invalidez. Aunque la reforma previsional de 2008 constituyó un avance de gran magnitud en materia de equidad de género, el diagnóstico de las brechas existentes actualmente en el sistema es claro y se hacen necesarias nuevas medidas, urgentes y significativas.

La reforma que se discute actualmente en el Congreso es una buena instancia para avanzar hacia un acuerdo que actualice el contrato social de pensiones, incluyendo medidas que garanticen efectivamente una mayor equidad de género en las dimensiones antes descritas.

El aporte a la clase media considerado en el proyecto y diferenciado por género resulta por cierto una medida insuficiente desde esta perspectiva, tanto en

cobertura como en montos, por cuanto se orienta más bien a incentivar el ahorro que a introducir equidad de género.

Por otra parte, el subsidio y seguro de dependencia constituyen un esfuerzo en la dirección correcta, pero ganarían mucho al poder analizarse y discutirse en un contexto más amplio, más que en el marco de una reforma previsional. La iniciativa podría abordarse como un proyecto en materia de seguridad social que apunte de manera articulada al establecimiento futuro de un sistema integral de cuidados.

Los desafíos de equidad de género en pensiones son importantes y deberán abordarse gradualmente, pero con sentido de urgencia. La discusión que se dará en 2019 puede ser una oportunidad para dar un paso significativo en esta materia, para luego incrementar progresivamente los esfuerzos hacia una efectiva equidad de género.

Referencias

Allen, K., Bednárík, R., Campbell, L., Dieterich, A., Hirsch Durrett, E., Emilsson, T., ... Weigl, B. (2011). *Governance and finance of long-term care across Europe. Overview report*. Birmingham/Viena: University of Birmingham/European Centre for Social Welfare Policy and Research (INTERLINKS report #4) Recuperado de http://interlinks.eurocentre.org/sites/default/files/1%20WP6_GOV_FIN_final.pdf

Benavides, P. y González, L. (2010). *Bono por hijo para las mujeres: Proyecciones fiscales 2010-2050*. Dirección de Presupuestos. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/598/articles-70637_doc_pdf.pdf

Benavides, P. y Valdés, R. (2018). Pensiones en Chile: Antecedentes y contornos para una reforma urgente. Centro de Políticas Públicas Universidad Católica. Recuperado de https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2018/08/20180630-Paper-Reforma-Pensiones_RVPB_Final.pdf

Bentancor, A., y De Martini, M. I. (2012). *Detrás de la puerta. Trabajo, roles de género y cuidado*. Santiago de Chile: ComunidadMujer. Recuperado de <http://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publi>



caciones/wp-content/uploads/2012/08/DETRAS-DE-LA-PUERTA-2012.pdf

Caruso Bloeck, M., Galiani, S. e Ibararán, P. (2017). *¿Cuidados de larga duración en América Latina y el Caribe? Consideraciones teóricas y de políticas*. [Documento de Trabajo IDB-WP-834.] Banco Interamericano de Desarrollo, BID.

Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC, CEEL UC (2017). *Evaluación del Pilar Solidario en el financiamiento de la canasta de consumo, los ingresos y la pobreza multidimensional de hombres y mujeres adultos mayores*. Recuperado de <https://www.previsionsocial.gob.cl/sps/download/estudios-previsionales/publicaciones/documentos-de-trabajo/2017-2018/informe-final-pilar-solidario.pdf>

Centro de Encuestas y Estudios Longitudinales UC, CEEL UC (2018). *Chile 2015: Tipologías de hogar y jefaturas masculinas y femeninas*. Recuperado de <http://www.encuestas.uc.cl/img/datos/Tipologias%20de%20hogares.pdf>

Amarante, V., Colacce, M. y Manzi, P (2016). *La brecha de género en jubilaciones y pensiones. Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Serie Asuntos de Género No.138. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40650/2/S1600929_es.pdf

Comisión Asesora Presidencial por el Sistema de Pensiones (2015). *Brechas de Género y Pensiones en Chile*. Recuperado de <http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/Capitulo?nombre=fgAvAEMAbwBuAHQAZQBuAHQALwBJAG0AYQBnAGUAbgBIAHMALwBDAGEAcABpAHQAdQBsAG8AcwAvAEMAQQBQAF8ANQAuAHA AZABmAA%3D%3D>

ComunidadMujer y BID (2014). *Informe final: Modelos de cuidado de personas adultas dependientes, cuidadoras y su participación en el mercado laboral*. Recuperado de <http://www.comunidad-mujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2014/07/Informe-Final-Modelos-de-cuidado-cuidadoras-y-participación.pdf>

Colombo, F., Llena-Nozal, A., Mercier, J., y Tjandes, F. (2011). *Help wanted? Providing and Pa-*

ying for Long-Term Care, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing. Doi: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264097759-en>

Consejo Consultivo Previsional (2018). *Octavo informe: Septiembre de 2017 a enero de 2018*. Recuperado de <http://www.previsionsocial.gob.cl/ccp/documentos/informes/informe-ccp-2017.pdf>

Díaz, E. (2016). *El trabajo asalariado a tiempo parcial: Heterogeneidad de formas de inserción laboral y rasgos de precariedad*. Santiago de Chile: Departamento de Estudios de la Dirección del Trabajo. Recuperado de https://www.dt.gob.cl/portal/1629/articles-114113_recurso_1.pdf

Dirección de Presupuestos, DIPRES (2016). *Informe de finanzas públicas. Proyecto de ley de presupuestos del sector público para el año 2017*. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/598/articles-152550_doc_pdf.pdf

European Commission (2013). *Your Social Security Rights in Germany*. Recuperado de http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Germany_en.pdf

European Commission (2018). *The 2018 Ageing Report Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. Doi: 10.2765/615631

European Union (2014). *Adequate Social Protection for Long-Term Care Needs in an Ageing Society*. Report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission. Doi: 10.2767/32147

Huenchuan, S. (ed.) *Envejecimiento, personas mayores y Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible: Perspectiva regional y de derechos humanos*. Libros de la CEPAL, No. 154. (LC/PUB.2018/24-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44369-envejecimiento-personas-mayores-agenda-2030-desarrollo-sostenible-perspectiva>

Instituto Nacional de Estadísticas, INE (2018a). *Enfoque estadístico octubre 2018*. Género e informalidad laboral. Recuperado de [27](https://www.ine.cl/docs/default-source/laborales/informalidad-</p></div><div data-bbox=)



laboral/publicaciones/2018/enfoque-de-genero-e-informalidad-laboral-2018.pdf?sfvrsn=5

INE (2018b). Encuesta suplementaria de ingresos (ESI). Recuperado de International Labor Organization, ILO (2017). *World Social Protection Report 2017–19. Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf

Larrañaga, O., Huepe, M., y Rodríguez, M. E. (2014). *Las pensiones solidarias: Análisis de una reforma exitosa*. [UNDP Working Paper].

Mesa Lago, C. y Bertranou, F. (2015). *Principios de seguridad social y re-reforma de pensiones en Chile*. Informe a la Comisión Asesora Presidencial para el Sistema de Pensiones. Recuperado de <http://www.comision-pensiones.cl/Estudios/GetEstudio?ruta=RAA6AFwAUwBpAHQAaQBvAHMAV-wBLAGIAXABDAG8AbQBpAHMAaQBvAG4AUABIAG4AcwBpAG8AbgBIAHMAXABDAG8AbgB0AGUAbgB0AFwARABvAGMAAdQBtAGUAbgB0AG8AcwBcAEUAcwB0AHUAZABpAG8AcwBcADcALwBNAGUAcwBhAC0ATABhAGcAbwAgACYAIBCAGUAcgB0AHIAYQBuaG8AdQBfaEMAAABpAGwAZQAgAFAAcgBpAG4AYwBpAHAAaQBvAHMAIABkAGUAIABTAGUAZwB1AHIAaQBkAGEAZAAgAFMA-bwBjAGkAYQBsAC4AcABkAGYA>

Ministerio de Hacienda (2017). *Estado de la hacienda pública 2017*.

Ministerio de Desarrollo Social (2015). *Hogares y bienestar: Análisis de cambios en la estructura de los hogares (1990-2015)*. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/documentos/Panorama_Casen_2015_Hogares_y_bienestar.pdf

Ministerio de Desarrollo Social (2017). *Encuesta CASEN*. Recuperado de http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php

OECD (2017a). *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris. Doi: https://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en

OECD (2017b). *Preventing Ageing Unequally 2017*, OECD Publishing, Paris. Doi: <https://dx.doi.org/10.1787/9789264279087-en>

OECD (2017c). *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. Doi: https://doi.org/10.1787/health_glance-2017-en

Organización Internacional del Trabajo, OIT (2002). *Seguridad social: Un nuevo consenso*. Ginebra. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_220095.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2010). *Desarrollo humano en Chile. Género: Los desafíos de la igualdad*. Recuperado de http://desarrollohumano.cl/idh/download/PNUD_LIBRO.pdf

Superintendencia de Pensiones (2018). *Informe de género sobre el sistema de pensiones y seguro de cesantía*. Recuperado de https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-13562_recurso_3.pdf

Subsecretaría de Previsión Social (2018). *Encuesta de calidad de vida del adulto mayor e impacto del pilar solidario*. Recuperado de <https://www.prevision-social.gob.cl/sps/biblioteca/encuesta-de-proteccion-social/encuesta-de-calidad-de-vida-del-adulto-mayor-e-impacto-del-pilar-solidario-encavidam/>



Autoras

Paula Benavides Salazar, Ingeniera Comercial y Magíster en Economía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ex Jefa del Departamento de Investigación y Estudios Actuariales y ex Subdirectora de Racionalización y Función Pública en la DIPRES. Ex Coordinadora de Políticas Sociales del Ministerio de Hacienda. Actualmente ejerce como consultora y es miembro del recientemente creado Consejo Fiscal Autónomo.

Consuelo Fernández Carter, Abogada de la Universidad de Chile y Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard. Ex Asesora de la Coordinación Legislativa del Ministerio de Hacienda.

Pie de imprenta

Fundación Friedrich Ebert en Chile
Hernando de Aguirre 1320 I Providencia I
Santiago de Chile.

Responsable
Simone Reperger
Representante de FES-Chile
www.fes-chile.org

Edición de contenido: Arlette Gay
Directora de Proyectos FES-Chile

Edición de estilo: Guillermo Riveros Álvarez

Fundación Friedrich Ebert en Chile

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

ISBN: 978-956-7630-72-1