



OBSERVATORIO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS

www.opeschile.com

Documento de Trabajo N°1

TRABAJO NO REMUNERADO Y BRECHAS DE GÉNERO EN PENSIONES: UN DEBATE PENDIENTE.

Trinidad Moreno¹ y Diego Vidal²

Agosto de 2017

¹ trinidad.moreno.silva@gmail.com

² dvidal@fen.uchile.cl

I. Introducción

La insuficiencia de las prestaciones en el sistema de pensiones chilenos es una problemática que ha sido estudiada con especial atención en el último tiempo, en particular en el contexto de la entrada del sistema a su fase de maduración y del surgimiento de un movimiento social que, bajo la consigna “No + AFP”, ha demostrado en la calle su descontento con el mismo, en particular por la noción de que éste no ha logrado el objetivo de entregar pensiones suficientes a los trabajadores.

Los datos más específicos respecto al nivel de los beneficios entregados son aquellos sistematizados por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, conformada en abril de 2014 por solicitud de la Presidenta Michelle Bachelet. Esta instancia ratificó el sentido común del movimiento social, mostrando que las pensiones autofinanciadas durante dicho periodo fueron en promedio de \$125.975³⁴, con una mediana de \$37.667, es decir, la mitad de los pensionados alcanzaba menos del 17% del ingreso mínimo y un 57% de la línea de la pobreza.

Más aún, el trabajo de la Comisión permitió constatar en cifras otro fenómeno ya conocido; las abultadas diferencias de pensión entre hombres y mujeres. Así, por ejemplo, el promedio de pensión autofinanciada de los hombres alcanzó \$183.698, mientras el de las mujeres solo llegó a \$80.204, lo que corresponde a menos de la mitad. Por otro lado, mientras la mediana de las pensiones los hombres alcanzó \$80.933, la de las mujeres fue de solo \$18.233⁵.

Lo anterior, sumado a la presión política generada por el movimiento social, ha culminado en que la Presidenta Michelle Bachelet presentara, el pasado 10 de agosto, un proyecto de ley de reforma al sistema previsional, el cual pretende ampliar la recaudación a través de una nueva cotización, equivalente al 5% de las remuneraciones con

cargo del empleador, con el fin de generar diversos mecanismos de ahorro individual, reparto intergeneracional, solidaridad intra generacional y compensación para las mujeres.

En este contexto, el presente documento pretende estudiar el conjunto de características del sistema de pensiones, del mercado laboral y de la distribución de roles en la sociedad que afectan los derechos de pensión de las mujeres, y que finalmente causan la enorme brecha observada en la práctica en los beneficios recibidos durante la vejez. Posteriormente, se estudian las políticas públicas existentes en Chile y el mundo para enfrentar estas brechas y sus posibles alcances, incluyendo el nuevo instrumento de equidad de género del proyecto de ley presentado por el Gobierno. Finalmente, se proponen y evalúan nuevas políticas que permitan, con mayor efectividad que las políticas existentes, avanzar en el cierre efectivo de las brechas de pensiones entre hombres y mujeres y así avanzar en la equidad social y la justicia de género.

II. Determinantes de las pensiones en el sistema chileno

El actual sistema de pensiones en Chile corresponde a uno de contribución definida, en el cual los trabajadores realizan un aporte mensual del 10% de su remuneración bruta a una cuenta de capitalización individual, ahorro que es rentabilizado en el mercado de capitales por entidades con fines de lucro llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Al jubilarse, la pensión depende fundamentalmente del saldo acumulado en la cuenta de capitalización individual, y se calcula a través de métodos establecidos por la Superintendencia de Pensiones (SP) en función de las expectativas de vida de la

³ Utilizando como universo a todos los pensionados entre 2007 y 2014 exceptuando los afiliados del 2008. Estos se eliminan de la muestra puesto que los afiliados del 2008 son en su mayoría afiliados que voluntariamente se incorporaron al pilar contributivo para recibir los beneficios del pilar solidario, en particular el Bono por hijo. En este sentido, se eliminan de los resultados puesto que estas personas no serían indicativos de los resultados del sistema, pues no tienen historial laboral ni registros de aporte.

⁴ En pesos del 2014, al igual que el resto de los montos señalados que tienen como fuente el trabajo de la Comisión Asesora Presidencial.

⁵ Para más información al respecto consultar el documento “Brechas de género y pensiones en Chile” de la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones.

persona, las expectativas de rentabilidad futura y la modalidad de pensión escogida.

Al no existir reglas definidas a priori para la determinación de las pensiones, como en un sistema de beneficio definido (típicamente reparto), un conjunto de variables tanto de la etapa laboral como del momento en que el trabajador decide jubilarse determinan su pensión. Esto introduce altos grados de incertidumbre al sistema, riesgos que deben ser asumidos por los cotizantes de forma individual. En este sentido, algunas de estas variables son:

- **Afiliación:** La primera cotización produce automáticamente la afiliación a una AFP, generando la obligación de cotizar para los trabajadores formales por un monto equivalente al 10% de sus remuneraciones. Los únicos trabajadores que no están obligados a cotizar son aquellos que trabajan de forma independiente, aunque la legislación avanza hacia extender esta obligación a dicho grupo durante los próximos años.
- **Densidad de cotización:** Definida como el porcentaje de tiempo cotizado durante la vida laboral, corresponde a uno de los determinantes más importantes de la pensión a recibir en un sistema como el chileno. Es así como las llamadas “lagunas previsionales” (periodos sin cotización) son muchas veces las imputadas como las principales culpables de las bajas pensiones, teniendo su mayor impacto en las edades más tempranas, donde los aportes se rentabilizan por una mayor cantidad de tiempo.
- **Nivel de salario:** Como ya se mencionó, el sistema de capitalización individual chileno funciona descontando el 10% de la remuneración imponible mensual y capitalizando dicho aporte en el mercado local e internacional. Por lo tanto, evidentemente, existe una relación directa y positiva entre nivel de salario, el monto de las cotizaciones y la futura pensión.
- **Rentabilidad de las inversiones:** El sistema chileno rentabiliza el saldo en la cuenta de capitalización individual en el mercado de capitales, por lo que la pensión a recibir también dependerá de la trayectoria de tasas de rentabilidad enfrentada por cada individuo. Estas rentabilidades dependen

fundamentalmente del estado y volatilidad de los mercados mundiales y de la elección de cada afiliado entre los 5 tipos de carteras de inversión disponibles, cada una con una diferente combinación de riesgo y rentabilidad.

- **Modalidad de pensión:** Si bien existen 6 modalidades de pensión en el sistema de AFP, son básicamente dos las más importantes: el Retiro Programado (RP) y la Renta Vitalicia (RV). El primero corresponde a una alternativa donde la pensión es entregada por las mismas AFP a modo de cuotas mensuales con cargo al saldo individual, fondo que sigue siendo propiedad del afiliado, por lo que en caso de fallecer genera herencia. Sin embargo, por su forma de cálculo los retiros anuales tienden a decrecer a medida que la persona envejece y el saldo se va agotando.

La segunda modalidad son las llamadas Rentas Vitalicias, mediante la cual cada afiliado contrata una anualidad con una Compañía de Seguros a pagar con una prima única equivalente al saldo en su cuenta de capitalización individual. Así, se asegura la recepción de un monto fijo en UF hasta su fallecimiento, pero perdiendo la propiedad de los fondos (no hay herencia).

- **Tasas de interés esperadas:** Al ser el sistema contributivo chileno uno en donde las pensiones autofinanciadas se pagan a cargo del saldo acumulado individualmente, al calcular el beneficio mensual se debe considerar cuánto el fondo puede seguir capitalizándose una vez que el afiliado jubila. Es decir, es necesario considerar la tasa de interés esperada a la que se rentabilizará el fondo en el futuro.

El proceso de fijación y las características de dichas tasas varían según la modalidad de pensión escogida, aunque, en ambos casos, dependen directamente de las tasas de interés de largo plazo esperadas por el regulador y por las Compañías de Seguro.

- **Tablas de mortalidad:** Sin importar la modalidad de pensión escogida, antes de ofrecer una pensión los proveedores necesitan tener una estimación de cuánto tiempo cada persona va a vivir. Para esto, tanto las AFP como las Compañías de seguro utilizan tablas de mortalidad, instrumentos estadísticos que resumen la probabilidad de sobrevivencia a medida

que el individuo envejece y que, en el caso chileno, se calculan y utilizan de forma diferenciada entre hombres y mujeres.

- **Edad de jubilación:** La edad a la que el individuo se jubila también es un elemento clave para determinar el monto de la pensión a recibir en la medida que, a igual fondo acumulado, mientras a mayor edad se comience a recibir la pensión menor será el número de periodos en los que el saldo se deberá distribuir y, por lo tanto, mayor será el beneficio.

III. Determinantes de la brecha de género en pensiones

Dadas las brechas de género observadas en las pensiones y los determinantes de pensión expuestos en la sección anterior, es necesario distinguir dónde se encuentran las diferencias entre hombres y mujeres que finalmente explican la desigualdad en niveles de pensión.

Siguiendo la definición presentada por Arenas de Mesa y Montecinos (1999), se pueden diferenciar las desigualdades que enfrentan las mujeres en el sistema previsional en dos categorías: las **directas**, que derivan de las reglas de cálculo del mismo sistema, como el uso tablas de mortalidad diferenciadas y las distintas edades legales de jubilación, y las **indirectas**, que provienen de factores culturales e inequidades propias del mercado laboral y que se transfieren al sistema de pensiones por la forma en que éste fue diseñado, como las diferentes tasas de participación y cotización, y las importantes brechas salariales presentes en el mercado laboral chileno.

Así, en el sistema de pensiones chileno son dos las desigualdades directas más importantes que afectan el nivel de beneficio al establecer parámetros de cálculo diferentes entre hombres y mujeres:

- **Tablas de mortalidad diferenciadas por sexo:** El hecho de que las mujeres tengan, históricamente, una esperanza de vida superior a la de los hombres, representó una justificación para que el diseño del sistema permitiera el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo al calcular las pensiones autofinanciadas. Esto se refleja de distinta manera en las diferentes modalidades de pensión pero por regla general las mujeres, a igual saldo en la cuenta de capitalización individual e igual edad de jubilación,

reciben pensiones menores que los hombres, ya que su saldo debe distribuirse en un periodo más largo de vida esperada.

En el caso de RP, es la autoridad la que fija las tablas de mortalidad por sexo, las que prepara en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística (INE) y con apoyo técnico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En el caso de las RV, no es obligatorio el uso de tablas diferenciadas para el cálculo de beneficios, pero el sexo es una de las variables que tienen las Compañías de Seguros disponibles para realizar sus ofertas de pensión.

- **Edad de jubilación:** La edad mínima legal de jubilación en Chile se encuentra diferenciada por el sexo del afiliado, siendo 60 años en el caso de las mujeres y 65 años en el caso de los hombres. Esto significa que, todo lo demás constante, una mujer tendría una pensión menor si se pensiona a su edad legal de jubilación en comparación a un hombre que hace lo mismo, ya que sus ahorros deben cubrir un periodo más prologando de sobrevivencia (aún si se usara la misma tabla de mortalidad).

Las desigualdades indirectas, por su parte, son tal vez las más importantes al intentar explicar los disímiles resultados de pensiones en hombres y mujeres en la medida que, por las características del sistema, este traspasa e incluso amplifica las ya desfavorables condiciones que las mujeres enfrentan en el mercado laboral. En Chile, son principalmente tres las desigualdades indirectas que generan mayores diferencias entre hombres y mujeres:

- **Niveles de salario:** La existencia de brechas en los salarios entre hombres y mujeres es una problemática a nivel mundial de la que Chile no es ajeno, siendo esta una de las demandas más arraigadas en la lucha por la equidad de género.

Según la CASEN 2015, la brecha de ingresos del trabajo en Chile alcanza en promedio el 19,3% para las personas ocupadas que trabajan 45 horas a la semana, lo que se traduce en una diferencia de salario promedio de más de \$109.000 en este mismo grupo. Estas brechas, además, varían según los distintos niveles de ingresos del hogar, siguiendo una tendencia creciente a través de estos. Así, para los deciles más altos de ingresos las brechas son mayores

que en los más bajos, alcanzando en el primer decil un 10%, versus el 33% que alcanza en el decil de más altos ingresos⁶.

Dada la relación directa entre salario y futura pensión, lo anterior tiene evidentes efectos en las pensiones de las mujeres, quienes verán como las brechas salariales las afectarán no solo durante su vida activa, sino que tendrán efectos también durante su vejez, reflejadas en menores beneficios.

- **Tasas de afiliación:** Los datos muestran que las mujeres se encuentran afiliadas al sistema de pensiones en un porcentaje menor que los hombres. Utilizando los datos de la ronda 2015 de la Encuesta de Protección Social (EPS) y limitando el análisis a la población menor de 60 años⁷, se observa que las mujeres tienen una tasa de afiliación al sistema menor a la de los hombres en al menos 10,3 puntos porcentuales, 75% vs 85,3% respectivamente.

Tabla 1. Tasa de afiliación

	Tasa de afiliación
Hombre	85,3%
Mujer	75,0%
Total	80,1%

Fuente: Encuesta de Protección Social.

Esto significa, evidentemente, que el porcentaje de mujeres que no ahorra para su vejez y que por lo tanto llega con saldo cero a su jubilación es mucho mayor que el de hombres, lo que se traduce finalmente en una cantidad desproporcionada de mujeres sin ingreso durante la tercera edad.

- **Densidad de cotización:** Representa el porcentaje del tiempo que el individuo cotiza durante su vida laboral. Utilizando datos de la EPS, se puede calcular la densidad como el total de meses cotizados respecto al total de meses donde existe información de la situación laboral del entrevistado, resultados que se incluyen en la tabla 2.

Tabla 2. Densidad de cotización

	Densidad de cotización
Hombre	55,0%
Mujer	35,3%
Total	45,1%

Fuente: Encuesta de Protección Social.

Se observa que, mientras el promedio general de densidad de cotización alcanza el 45,1%, esta cifra esconde diferencias importantes entre hombres y mujeres. Así, mientras los hombres cotizan el 55% de los meses de su vida adulta, las mujeres solo lo hacen el 35%. Esto implica que las mujeres, en la práctica, más que tener “lagunas previsionales” tienen “lagunas de cotizaciones”, pues aportan en promedio al sistema solo un poco más de un tercio de su vida adulta.

IV. Brechas de género, trabajo no remunerado y su efecto en pensiones

Tal como se mostró en la sección anterior, son varios los factores que explican la brecha de género en materia de pensiones en el contexto de un sistema como el chileno. Y, si bien las desigualdades directas tienen relevancia (más aún cuando son las más “fáciles” de corregir), **es en las desigualdades indirectas donde se encuentra la raíz del problema.**

En este sentido, la principal causante de la brecha de género en pensiones en Chile es la desigual participación femenina en el mercado laboral formal y, por ende, en el sistema previsional contributivo, en donde, tal como se mostró en la sección anterior, las cifras de densidad de cotización muestran diferencias de más de 20 puntos porcentuales entre hombres y mujeres.

Así, si bien la brecha de salario existe, en especial en la población con mayor nivel de ingresos, esta tiene efecto en pensiones solo cuando ya se produce la participación laboral, con la que tiene una relación altamente endógena. Asimismo, todas las demás desigualdades que influyen en la brecha, tanto las directas como las indirectas, se activan solo en cuanto la mujer participa en el mercado laboral formal. Por lo tanto, esta materia se

⁶ Elaboración propia con datos de la CASEN 2015.

⁷ Para incluir solo a individuos menores a la edad legal de jubilación en Chile, 60 años para mujeres y 65 años hombres.

estudiará en mayor profundidad en las siguientes subsecciones.

Género y uso del tiempo: evidencia de la ENUT

En general las mujeres participan del mercado laboral formal en una proporción mucho menor a la de los hombres. Según datos de la EPS, en promedio las mujeres se desempeñan en un trabajo formal solo el 48,8% del tiempo, versus un 72,5% en el caso de los hombres.

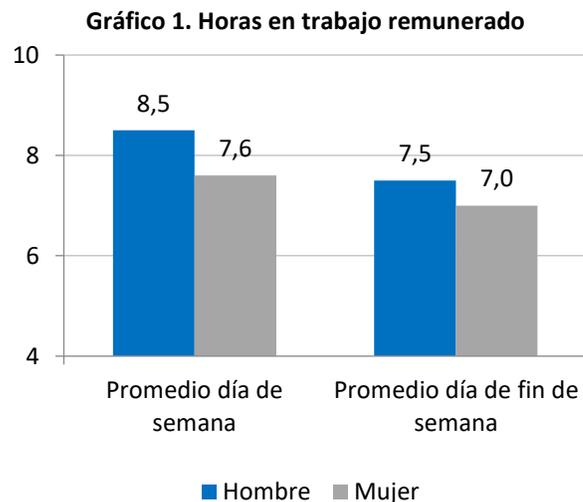
Esto, sin embargo, **no necesariamente significa que las mujeres no dediquen su tiempo a trabajar**, pues existe un amplio consenso internacional de que las mujeres, en general, dedican en mayor proporción su tiempo a labores por las que no reciben un ingreso, labores que se pueden caracterizar a grandes rasgos como **trabajo no remunerado**. Este tipo de trabajo corresponde al conjunto de actividades productivas fuera del mercado oficial de trabajo que es realizado en el interior del hogar por sus miembros o por otras personas, tareas que son productivas en el sentido de que usan recursos escasos para satisfacer necesidades humanas. Todas estas tareas, que incluyen labores domésticas, cuidados de niños, ancianos y enfermos, trabajos manuales, trabajo voluntario, trabajo en agricultura de subsistencia, etc., tienen algo en común que las diferencia de las actividades como la educación, el descanso y la recreación; todas podrían ser reemplazadas por trabajo y productos adquiridos en el mercado (Swiebel, 1999).

La estadística internacional respalda lo anterior; un ejemplo lo entregan los datos sobre brechas de género en uso del tiempo de la OCDE, que muestran que, incluso en este grupo de países, considerados en su mayoría como desarrollados, el tiempo dedicado al trabajo no remunerado es un 97% superior en las mujeres que en los hombres. Es decir, en promedio, las mujeres dedican el doble del tiempo al trabajo no remunerado que los hombres. Esta cifra, sin embargo, esconde importantes diferencias entre países, pues mientras en países nórdicos como Noruega, Dinamarca y Suecia la diferencia no supera el 35%, en países como Italia, Turquía, Portugal y Japón supera el 300%.

En Chile, para estudiar y sobre todo comparar el uso del tiempo, la herramienta más apropiada es la Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (ENUT) 2015, levantada por el Instituto Nacional de Estadística, única encuesta que permite caracterizar el uso del tiempo de la población de

12 años y más con representatividad a nivel nacional urbano. Esta encuesta es útil en la materia pues permite contar con evidencia sobre cómo hombre y mujeres distribuyen su tiempo entre los distintos tipos de actividades.

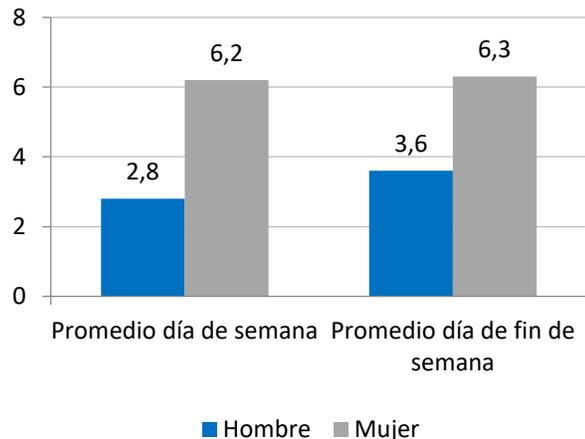
Respecto a la cantidad de horas utilizadas en trabajo remunerado, el gráfico 1 entrega información del promedio de horas dedicadas a este por la población mayor de 14 años, tanto en un día de semana y como en un día del fin de semana. Se observa que las mujeres en general dedican un 10,9% menos de tiempo al trabajo remunerado un día de semana y un 6,8% menos un día del fin de semana. Esto, en la práctica se traduce en diferencias que van desde los 31 minutos aproximadamente (un día del fin de semana) hasta los 56 minutos (un día de semana).



Fuente: Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2015.

Las cifras se revierten cuando se trata de trabajo no remunerado, tal como lo muestra el gráfico 2. En este caso, los hombres dedican un 55% menos de tiempo al trabajo no remunerado en los días de semana que las mujeres y un 42,7% menos un día del fin de semana. Así, las diferencias entre hombres y mujeres en términos de promedio de horas dedicadas a estas labores superan las 3,4 horas los días de semana y las 2,7 horas los fines de semana.

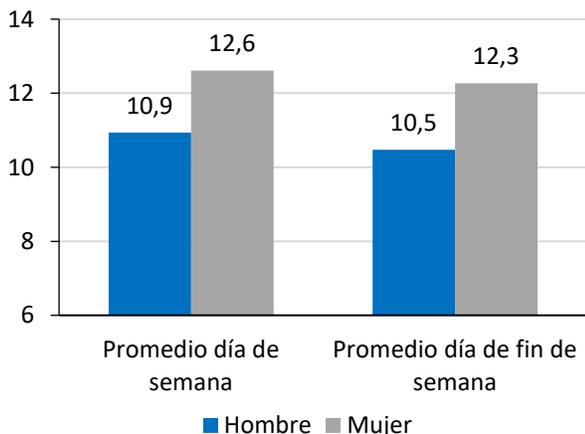
Gráfico 2. Horas en trabajo no remunerado



Fuente: Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2015.

Las dos tablas muestran que, si bien los hombres dedican consistentemente más tiempo al trabajo remunerado que las mujeres, el fenómeno opuesto se observa en términos de trabajo no remunerado. Esto se confirma al observar el gráfico 3, que muestra el trabajo total realizado en promedio por hombres y mujeres. Este índice, que suma el trabajo no remunerado y el trabajo remunerado para el total de la población mayor de 15 años, resume cuánto tiempo del día hombres y mujeres dedican al trabajo.

Gráfico 3. Horas de trabajo totales



Fuente: Encuesta Nacional de Uso del Tiempo 2015.

Tal como lo muestra el gráfico 3, sumando la totalidad de las personas (tanto ocupadas como no ocupadas) en todas las especificaciones de tipo de día, las mujeres en promedio trabajan más horas que los hombres, mostrando diferencias que alcanzan el 15,3%, 17,2% los días de semana y los fines de semana, respectivamente. Así, esta carga superior para las mujeres se mantiene

relativamente estable durante los días de la semana y se sostiene básicamente por una diferencia importantísima en la carga del trabajo no remunerado y una carga de trabajo remunerado solo medianamente inclinada hacia los hombres.

Esta “doble carga” de trabajo en la mujer, que muchas veces trabaja en el mercado laboral remunerado y además carga con la mayor parte del trabajo doméstico, es un fenómeno global, que se produce en la medida que la mujer se introduce al mercado laboral pero no disminuye proporcionalmente el tiempo dedicado al trabajo no remunerado, en particular dentro del hogar. Estos datos son coincidentes con los de la OCDE, que muestran que, en promedio, las mujeres de los países miembros trabajan un 4,5% más de tiempo que los hombres si se considera tanto el trabajo remunerado como no remunerado.

Así, la evidencia es clara; si bien la mujer participa en menor medida en el mercado laboral, este tiempo se compensa con creces en el trabajo que realiza de manera no remunerada y fuera del mercado laboral, en particular en el trabajo doméstico, al punto de que su carga total es mayor que la de los hombres.

Esto tiene especial significancia al estudiar la brecha en pensiones en un sistema como el chileno, pues cambia la problemática de género desde una ligada a la *intensidad* de la participación laboral de la mujer hacia el *tipo* de participación laboral.

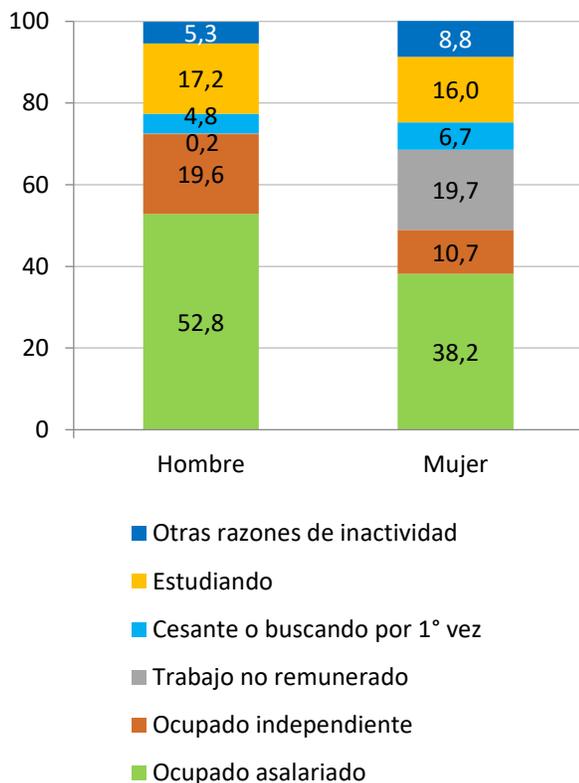
Género y tiempo dedicado al trabajo: evidencia EPS

Dada la evidencia encontrada a través del análisis de la ENUT, es interesante contrastar estos resultados con otra fuente de información, en este caso la Encuesta de Protección Social, que al igual que la ENUT, contiene información sobre las actividades individuales de las personas, pero ya no para días específicos sino para periodos más largos. En particular, la EPS recoge la historia de situaciones laborales de sus entrevistados desde 1980 en adelante, lo que además de permitir diferenciar los periodos de trabajo con los de inactividad, permite recoger información sobre las actividades realizadas durante estos periodos (a partir de la variable “razones de inactividad”).

El gráfico 4 muestra que, considerando el trabajo tanto asalariado como independiente y sin considerar si cotiza o no, existe una gran diferencia entre hombres y mujeres en el tiempo promedio dedicado a estas labores, que en el

caso de los hombres alcanza el 72,9% y en el de las mujeres solo un 48,8% del total. Por el contrario, el total de tiempo dedicado al trabajo no remunerado, que incluye cuidado de niños, quehaceres del hogar y cuidado de personas mayores o con discapacidad, está fuertemente concentrado en las mujeres, que dedican un 19,7% de su tiempo a él, versus un 0,2% de los hombres.

Gráfico 4. Distribución del uso del tiempo, por sexo. Periodo 2006 – 2015.



Fuente: Encuesta de Protección Social.

Así, al observar las principales actividades realizadas durante la vida adulta, se demuestra que gran parte de la diferencia en el uso del tiempo entre hombres y mujeres proviene de la desigual proporción del tiempo que los hombres dedican al trabajo no remunerado como actividad principal. Así, si sumamos el tiempo dedicado al trabajo remunerado y no remunerado, la brecha entre el tiempo dedicado al trabajo como ocupación principal entre hombres y mujeres es solo 4,5 puntos porcentuales menos para las segundas.

Esto refuerza lo que muestra la ENUT; la diferencia de género en participación laboral no existe como tal, la diferencia de género se da en la distribución desigual del tiempo dedicado a trabajo remunerado y no remunerado.

V. Evidencia internacional: políticas previsionales y brecha de género

Como mostraron las secciones anteriores, la existencia de brechas de género en pensiones es un fenómeno generalizado en todo el mundo y que en particular en Chile está ligado a la fuerte conexión que impone el sistema entre la participación laboral remunerada y los futuros derechos de pensión. Por lo mismo, diversos organismos internacionales, incluyendo el Banco Mundial, la Unión Europea y la CEPAL han sido activos promotores del estudio y formulación de políticas públicas en la materia, considerando además los desafíos demográficos que enfrentarán los sistemas previsionales en el futuro.

Siguiendo lo propuesto por Arza (2017), existen dos enfoques en el diseño de políticas públicas para aliviar la brecha de género en términos previsionales. Por un lado, está el enfoque que podría llamarse tradicional o histórico, donde el foco está en entregar a las mujeres pensiones de viudez o sobrevivencia, que son generalmente traspasos de derechos contributivos entre cónyuges desde el hombre hacia la mujer una vez que el primero fallece. En contraste, el segundo enfoque está orientado hacia los derechos individuales (como contraposición de los familiares) y se traduce en general en herramientas que buscan suavizar las inequidades observadas en el entorno social, cultural, laboral y económico.

El primer enfoque se basa fuertemente en las concepciones tradicionales de familia y de género, y ha sido por lo tanto foco de amplias críticas, no solo por reforzar y naturalizar estos conceptos, sino por ser además ineficiente en proveer beneficios suficientes en un contexto de familias menos rígidas y cifras de divorcios y convivencias en aumento en todo el mundo. La discusión entonces sobre abandonar este enfoque y reemplazarlo por uno centrado en las pensiones individuales ha estado presente en diferentes países del mundo (Suecia, por ejemplo, eliminó las pensiones de viudez en 1990 para mujeres nacidas en 1945 o después).

Sin embargo, existe también la postura de que este tipo de políticas pueden seguir siendo herramientas útiles en la provisión de beneficios para las mujeres en el contexto de la falta o insuficiencia de otras provisiones individuales. Se discute, además, que mientras se sigan observando distribuciones desiguales del trabajo remunerado y no remunerado, las pensiones de sobrevivencia pueden

significar un traspaso solidario efectivo desde el cónyuge causante de una pensión contributiva hacia su esposa o esposo.

No obstante, es el segundo enfoque el que más avances ha mostrado en el mundo en las últimas décadas, en particular en un contexto donde las demandas por igualdad de género han avanzado y logrado plasmarse en diversos ámbitos de las políticas públicas. Así, muchos países han avanzado en la instauración de al menos dos tipos de instrumentos:

- Las **prestaciones básicas**, herramientas previsionales presentes en la mayoría de los países desarrollados y cuyo principal objetivo es combatir la pobreza en la tercera edad en aquellas personas que no tuvieron una participación continua en el mercado laboral formal o cuyos salarios no les permiten sostener pensiones suficientes en su vejez. Por estos motivos, son pensiones altamente relevantes para el sustento de las mujeres en la tercera edad, pues son justamente ellas las que en mucho mayor medida enfrentan estas dificultades.

En particular la Comisión Europea menciona tres tipos de pensiones básicas: las mínimas contributivas, las universales y las asistenciales, teniendo la mayoría de los países de Europa al menos dos de estos tipos de beneficios. Las primeras están relacionadas a distintos tipos de beneficios garantizadas, por ejemplo pisos mínimos de pensión para aquellos que cumplan con ciertas condiciones de cotización (similar a la Garantía Estatal de Pensión Mínima, que aún existe en Chile y cuyo principal requisito son 20 años de cotización en el sistema de AFP). Por otro lado, las pensiones universales, tal como existen en Dinamarca, Suecia y Finlandia, son derechos sociales individuales e independientes de las cotizaciones, que pueden ser uniformes o variables según ingreso. Finalmente, las pensiones asistenciales son beneficios similares a las pensiones universales, pero focalizadas en aquellos en situación de pobreza o vulnerabilidad. Este último tipo de pensión existe en casi todos los países europeos.

La principal crítica a este tipo de pensiones es su falta de eficacia en solucionar el problema de la suficiencia de pensiones y la brecha de género, en particular porque en general los montos que implican son bajos, incluso menores que la línea de la pobreza. Por lo

tanto, a pesar de ser herramientas útiles, siguen siendo insuficientes para asegurar no solo una mínima calidad de vida sino la equidad de género en ingresos durante la vejez.

- Un segundo tipo de beneficios son los **“créditos”**, herramientas que permiten que la parte contributiva del sistema de pensiones reconozca actividades fuera del mercado laboral formal para así aumentar los derechos de pensión del beneficiario. En general, se asocian a actividades relacionadas con la maternidad y el cuidado de los hijos, por lo que es evidente que las mujeres son las más beneficiadas por este tipo de medidas.

Los créditos se materializan en general a través del reconocimiento de cierta cantidad de cotizaciones que en la práctica nunca llegan a ser realizadas, y pueden ser financiados directamente por el Estado o a través de la solidaridad entre afiliados. En general, la evidencia internacional muestra que, al menos en Europa, casi todos los países cuentan con algún tipo de crédito por maternidad y cuidado infantil, variando en particular el tiempo cubierto y el monto por el que se cubre este periodo. Por ejemplo, Alemania tiene créditos por un período tan extenso como 10 años.

Otros países, como Francia, tienen programas que acreditan el cuidado de los niños a través de múltiples herramientas que permiten compatibilizar los beneficios de créditos con otros como la disminución del tiempo contribuido necesario para optar a pensión y bonos jubilatorios para padres con más de tres hijos. Asimismo, y entendiendo que las labores de cuidado no se limitan solo a los hijos sino también a otros miembros del hogar que lo necesiten, países como Austria y República Checa han implementado programas que permiten otorgar créditos previsionales a personas que ejercen labores de cuidados por períodos prolongados.

En Latinoamérica, Chile, Uruguay y Perú tienen diseños que permiten acceder a algún tipo de beneficio de crédito, pero son todos muy acotados en tiempo: Uruguay y Perú consideran un año por hijo y Chile 18 meses por hijo.

Con todo, la evidencia es clara en mostrar que la mayoría de los países avanzados han interiorizado la problemática

de género en pensiones y diseñado herramientas para combatirla, ya sea a través de herramientas por fuera del sistema contributivo (como las pensiones garantizadas, universales y asistenciales) o herramientas intra sistema, generando aportes que permiten simular en los beneficiarios, la mayoría mujeres, una mayor participación en el mercado laboral formal.

Sin embargo, la evidencia muestra que la brecha en pensiones sigue siendo significativa, alcanzando en 2014 diferencias superiores al 40% en Europa, lo que demuestra que aún en los países desarrollados queda un largo camino que recorrer. Esto, más que desalentarnos, lo que abre es la oportunidad para que los países latinoamericanos, y en particular Chile, puedan no solo imitar políticas que hayan sido exitosas en otros países sino avanzar e innovar con nuevas políticas que permitan atacar de raíz la problemática de la brecha en pensiones.

VI. Pensiones, género y políticas públicas en Chile

Existe un relativo consenso en Chile respecto a la importancia de combatir el problema de las brechas de género en pensiones, el que se refleja en que actualmente existen varias medidas focalizadas en las mujeres que tienen como objetivo mejorar su participación laboral y sus pensiones. A continuación, se describen 2 políticas ya existentes en Chile y una en tramitación parlamentaria⁸:

a) Pilar Solidario

Respecto a la problemática de las bajas pensiones y su preponderancia en las mujeres, ya en 2006 era materia de estudio para la política pública, por lo que la presidenta Michelle Bachelet formó durante ese año el "Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional", más conocido como Comisión Marcel, con el fin generar propuestas para reformar el sistema de pensiones de las AFP con especial orientación hacia resolver los principales problemas vigentes e identificar otras medidas que pudieran mejorar el funcionamiento del sistema según las necesidades de la población.

El principal resultado de la comisión fue la Reforma Previsional de 2008, que generó cambios importantes en

el sistema, particularmente la generación de un pilar no contributivo, solidario y cuyo principal objetivo fuera la erradicación de la pobreza en la vejez, el incentivo a la competencia y el aumento de la regulación del sistema de AFP, la creación de herramientas que permitieran aumentar la cobertura del sistema previsional y el incentivo a la cotización voluntaria.

En cuanto a la problemática de género, la principal medida fue la creación del Pilar Solidario, que consiste en tres elementos principalmente, los dos primeros no focalizados por género, pero usados extensamente por las mujeres, y el tercero con un foco exclusivo en la mujer:

- **Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV):** Consiste en un monto mensual de \$104.646, dirigido a aquellas personas de al menos 65 años de edad que no tengan derecho a pensión en ningún régimen previsional, ya sea pensión propia o sobrevivencia. El beneficiario debe, además, pertenecer al 60% más pobre de la población y cumplir ciertos requisitos de residencia (como haber vivido al menos 20 años en Chile).

Si bien esta pensión no está enfocada en solucionar la problemática de género, en la práctica más del 73% de los beneficiarios actuales son mujeres, pues son ellas en general las más propensas a no tener derecho a pensión por nunca haber cotizado en el sistema previsional.

- **Aporte Previsional Solidario de Veje (APVS):** Consiste en un monto mensual variable, dirigido a aquellas personas de al menos 65 años de edad con pensiones base inferiores a \$309.231. Su fórmula asegura la recepción de un beneficio que es inversamente proporcional a la pensión (a mayor pensión autofinanciada, menor es el aporte, pero siempre asegurando una pensión final creciente). Tal como para la PBSV, los beneficiarios deben pertenecer al 60% más pobre de la población y, además, cumplir ciertos requisitos de residencia.

Al igual que la PBSV, si bien el APVS no está dirigido exclusivamente a las mujeres, en la práctica conforman más del 58% de los beneficiarios. Esto, pues son las mujeres las que en general autofinancian

⁸ Esto no significa que no existan varias políticas públicas más que deben ser consideradas, como los programas que facilitan la inserción de las mujeres jefas de hogar, programas de emprendimiento para mujeres, programas de cuidado infantil, etc.; sin embargo, estas son consideradas

las más importantes no solo por el tamaño de su población objetivo sino por su importancia en términos fiscales.

menores pensiones y por lo tanto las que con mayor probabilidad necesitan del complemento que significa el APSV.

- **Bono por hijo:** Es un beneficio universal que se paga con cargo al fisco, a partir de los 65 años y cuyo único requisito es ciertas condiciones de residencia. Consiste en un bono equivalente al valor del 10% de 18 salarios mínimos mensuales generados al momento del nacimiento de cada hijo, monto que se entrega rentabilizado por cada mes completo desde el mes de nacimiento hasta que se cumplen los 65 años con la tasa nominal anual promedio de todos los fondos tipo C.

La idea del Bono por hijo es entonces “simular” la participación laboral que hubiese tenido la mujer en caso de haberse mantenido trabajando en vez de tener un hijo, con el fin de, al menos en parte, cubrir las lagunas previsionales provocadas por la maternidad.

b) Bono al trabajo de la Mujer

Este bono, que forma parte del Ingreso Ético Familiar, consiste en un aporte mensual para trabajadoras y empleadores y tiene como fin aumentar las remuneraciones y empleabilidad de las mujeres, haciendo más atractivo a las empresas contratarlas.

Para recibirlo, es necesario tener una renta bruta mensual inferior a \$453.281 o una renta bruta anual inferior a \$5.439.368 (valores para el año 2017), pertenecer al 40% más vulnerable de la población, y además tener entre 25 y 59 años. El bono se puede recibir durante cuatro años corridos en el caso de la trabajadora, mientras que el empleador solo puede hacerlo por dos.

c) Nuevo Bono mujer (2017)

La reforma al sistema de pensiones que significa el nuevo proyecto de Ley presentado durante agosto de 2017 tiene como principal medida de género la creación de una “Bonificación Compensatoria para la Mujer” (o Bono mujer), que corresponde a un beneficio de reparto (financiado con las cotizaciones de los actuales

trabajadores) que pretende cubrir la brecha producida por el uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.

Es decir, el nuevo Bono mujer a crear en la reforma “simula” la pensión que una mujer hubiera recibido en caso de utilizar, para el cálculo de su pensión, una tabla de mortalidad de hombres. Esta cobertura, sin embargo, no está totalmente asegurada, pues solo llega al 100% de la diferencia entre ambas pensiones en aquellos casos en que la mujer pospone su jubilación hasta los 65 años de edad. Para edades de jubilación menores la cobertura de la brecha es menor, siguiendo el patrón de la siguiente tabla. Todos los beneficios se entregan a partir de los 65 años.

Cuadro 1. Cobertura del proyecto de ley del nuevo 5% de cotización a cargo del empleador

Cobertura de la brecha	Edad de jubilación
5%	Entre los 60 y 61 años
15%	Entre los 61 y 62 años
25%	Entre los 62 y 63 años
50%	Entre los 63 y 64 años
75%	Entre los 64 y 65 años
100%	A partir de los 65 años

Fuente: Proyecto de Ley que crea nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario, ingresado el 10 de agosto de 2017.

La intención es entonces doble; por un lado, se pretende incentivar el atraso de la jubilación en las mujeres para así subir las pensiones⁹ y, por otro, se pretende cerrar parcialmente una desigualdad directa del sistema, la que surge del uso de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.

Así, se observa que las principales políticas existentes en Chile relacionadas a género y pensiones tienen enfoques muy diferentes para enfrentar el problema. La PBSV y el APSV son **prestaciones básicas**, que apuntan a combatir la pobreza en la vejez en aquellas personas que, por no tener o tener un saldo bajo en su cuenta de capitalización individual, tienen pensiones autofinanciadas nulas o insuficientes. El Bono al trabajo de la mujer, aún más focalizadamente, incentiva la inserción laboral de las

⁹ El aumento de las pensiones por causa de la postergación en la edad de jubilación se da por tres factores principalmente; por el aumento del tiempo de capitalización del fondo, por el incremento del fondo con la eventual cotización durante dichos periodos (si existe una relación entre

edad de jubilación y edad de retiro) pero, principalmente, porque se disminuye la cantidad de periodos a financiar con el total del fondo acumulado.

mujeres de sectores vulnerables por un periodo acotado, aumentando su participación laboral formal, sus salarios percibidos, el saldo en sus cuentas de capitalización individual y sus pensiones. Por otro lado, el nuevo Bono mujer busca un doble objetivo; incentivar la postergación de la edad de jubilación de las mujeres y corregir la brecha que surge del uso de tablas de mortalidad más largas para mujeres, combatiendo así parcialmente una de las desigualdades directas del sistema.

Solo el Bono por hijo tiene un enfoque de **crédito** diferente al de las demás políticas mencionadas, pues busca compensar en términos de cotizaciones el costo que tiene la maternidad en materia previsional. No busca incentivar un comportamiento, sino, por el contrario, busca incorporar en el sistema una medida de reconocimiento a la división de tareas dentro de la sociedad, donde la carga de trabajo por motivo del embarazo y el cuidado de los recién nacidos, por razones biológicas, culturales y sociales, recae casi exclusivamente en las mujeres.

Pero, a pesar de lo anterior, las políticas mencionadas tienen un aspecto en común; son, en su mayoría, financiadas a través de impuestos. Esto no es trivial, porque significa que son transferencias que provienen del fisco y no del sistema contributivo como tal, funcionando así estas políticas como correcciones exógenas a las falencias del sistema en cuanto a cobertura de las mujeres (en el caso de las prestaciones básicas) y del reconocimiento del valor social de sus tareas.

Esto último es muy relevante pues muestra que, a pesar de sí existir políticas que buscan avanzar en el cierre de las brechas de género en pensiones en Chile y que una en particular (el Bono por hijo) sigue el camino correcto que es reconocer en términos de beneficios la división de trabajos en la sociedad, ninguna de las políticas existentes (salvo el nuevo Bono mujer) es una transferencia intra-sistema.

Por lo contrario, todas las políticas existentes son transferencias directas desde el fisco hacia el sistema de pensiones con el fin de corregir sus fallas, en una clara muestra de la lógica subsidiaria del actuar estatal pero también de la naturaleza misma del sistema, que no cuenta con herramientas que permitan, por ejemplo, las transferencias solidarias entre distintos afiliados.

VII. Propuestas de Política

La evidencia presentada sobre la distribución del trabajo remunerado y no remunerado muestra que una forma efectiva de avanzar decisivamente hacia el cierre de las brechas de género en pensiones es combinar mecanismos no contributivos (que permitan combatir problemas específicos como, por ejemplo, la pobreza en la vejez) con mecanismos contributivos solidarios que permitan generar derechos de pensión no solo a través del trabajo remunerado sino también a través del reconocimiento del trabajo no remunerado al interior del hogar. Estos mecanismos solidarios se traducirían en una redistribución de los derechos de pensión desde aquellos que participan relativamente más del trabajo formal, en su mayoría hombres, hacia aquellos que se hacen cargo de las tareas no remuneradas necesarias para la sociedad, en su mayoría mujeres.

Sin embargo, sistemas previsionales como el chileno, basados en la capitalización individual, tienen como característica principal ser de contribución definida, lo que tiene como consecuencia una relación directa entre lo contribuido por la persona, en monto, frecuencia y temporalidad, y la pensión a recibir en el futuro. Así, los periodos sin cotizar son castigados simplemente con un menor saldo acumulado y una menor pensión. Esto se refleja, en términos jurídicos, en que todos los aportes realizados por un trabajador son de su propiedad individual, lo que implica que el sistema funciona como millones de cuentas de ahorro independientes siendo administradas por las AFP, y donde cada persona es literalmente dueña de lo que va a ahorrando. No existe la figura de transferencias entre los diferentes afiliados, y cada uno enfrenta los posibles riesgos (como lagunas previsionales, mayor longevidad y baja rentabilidad) de manera individual.

Así, la principal dificultad para generar políticas que permitan redistribuir derechos de pensión entre los diferentes tipos de trabajo es **que esto implicaría necesariamente cambiar la naturaleza misma del sistema contributivo existente en Chile**, pasando de un aseguramiento individual a uno colectivo.

Solo en la medida en que el sistema contributivo chileno pueda transformarse desde uno basado en la capitalización individual a uno que permita las transferencias solidarias entre afiliados se podrán implementar las políticas que permitan no solo el reconocimiento del trabajo no remunerado realizado por las mujeres, sino otras políticas que permitan corregir

otras inequidades sociales muy importantes que se amplifican en el sistema previsional, como la desigualdad en salarios, la desigualdad en formalidad laboral, etc.

Por lo tanto, el principal camino para comenzar la transformación del sistema en uno que realmente pueda terminar con las brechas de pensiones que generan las inequidades de género, socioeconómicas, de formalidad, etc., es terminar con el actual esquema único de cuentas de capitalización individual, dando espacio a nuevos pilares que permitan enfrentar la problemática de la vejez con medidas que profundicen los conceptos de equidad y solidaridad. Este es el paso fundamental para poder transitar hacia un sistema que cumpla con los objetivos de la seguridad social.

Luego, existen políticas específicas que, una vez superada la imposibilidad estructural que implica el sistema de AFP, podrían permitir reconocer el trabajo no remunerado, asumiendo la dificultad que implicaría esta transición. Así, a continuación, se presentan 3 propuestas de políticas públicas que siguen la lógica de los créditos previsionales, y cuya ejecución podría profundizar el reconocimiento de la división sexual del trabajo como principal motivo de las brechas de género en pensiones.

En particular, las razones para elegir este tipo de beneficios sobre las prestaciones básicas son: (1) las prestaciones básicas existen en Chile y cumplen el objetivo de ayudar a combatir la pobreza en la vejez, lo que no está relacionado directamente al cierre de las brechas de género en pensiones, el que solo es un efecto secundario deseable de éstas y, porque (2) la lógica de los créditos es la única que permite combatir más directamente los efectos de las inequidades observadas en la distribución por género del trabajo remunerado y no remunerado

Así, las propuestas de políticas son:

a) Nuevo Bono por hijo:

El Bono por hijo, como se mencionó anteriormente, es el único beneficio actual del sistema que considera y pretende corregir en parte la separación de tareas en la sociedad, en particular a través de una compensación del tiempo que las mujeres utilizan en las tareas relacionadas a la maternidad.

Sin embargo, este beneficio sigue siendo insuficiente, principalmente por las siguientes razones:

- Suficiencia en tiempo: El beneficio solo cubre 18 meses, es decir un año y medio por cada hijo, bajo la lógica de que posteriormente la mujer debiera volver a incorporarse al mercado laboral.
- Suficiencia en monto: El beneficio se calcula en base al salario mínimo, por lo que probablemente subestima el costo real en cotizaciones que tiene para la mayoría de las mujeres el embarazo y la crianza.
- Financiamiento: Como se mencionó anteriormente, los beneficios financiados a través de impuestos sacan del sistema previsional contributivo una problemática que se relaciona profundamente con él.

Por lo tanto, se propone refundar el Bono por hijo para que cambie de carácter y sea más eficaz en reconocer la importancia del trabajo no remunerado que implica la maternidad. Además, se propone que se financie intra-sistema previsional, a través de transferencias solidarias desde las cotizaciones de los afiliados, dejando también espacio fiscal para fortalecer los otros elementos del Pilar Solidario. Asimismo, se propone aumentar el período cubierto por el bono por hijo de los 18 meses hasta al menos los 24, con miras de avanzar hasta los 30 en el mediano plazo. Finalmente, se propone aumentar el salario utilizado en el cálculo del bono por hijo hasta una cifra que represente mejor la realidad de los afiliados del sistema, como por ejemplo la remuneración imponible promedio.

b) Creación de un Bono de cuidados:

Si bien un bono por hijo fortalecido podría captar de mejor manera el real esfuerzo en términos de trabajo no remunerado que implica el embarazo y la crianza de un hijo, limitar la carga de trabajo adicional de la mujer solamente a esta materia subestima lo que significan realmente para la mujer las tareas de cuidados.

Porque, en general, ante la existencia en el hogar de personas con enfermedades incapacitantes o discapacidades físicas y/o mentales que necesitan de cuidados y supervisión constantes, los datos muestran que las mujeres son ampliamente las más dedicadas a dichas tareas, incluso cuando además cumplen actividades remuneradas fuera del hogar. En este sentido, la ENUT muestra por ejemplo que, en parejas donde ambos trabajan y donde además viven con una o más personas que requieren cuidados permanentes, la tasa de

participación en dichas actividades es del 77,2% para las mujeres y el 46,3% para los hombres (Boletín 38, Comunidad Mujer).

Por lo tanto, se propone crear un Bono de Cuidados, también financiado a través de solidaridad intra-sistema, que reconozca en el sistema previsional la carga de trabajo que generan no solo los niños sino también cualquier miembro del hogar que, por alguna condición, enfermedad o edad avanzada sea incapaz de valerse por sí mismo y que, por lo tanto, necesite el apoyo constante de un tercero. De esta manera, cuando estas labores sean realizadas sin mediar remuneración, se generaría un correlato en el sistema de pensiones que permitiría a los cuidadores acceder a mejores beneficios de pensión.

Uno de los desafíos al implementar esta política sería la correcta identificación de los cuidadores y la intensidad de su trabajo. Esto, pues la idea es que el beneficio sea, al menos hasta cierto punto, complementario al trabajo remunerado, pudiendo así el Bono complementar jornadas laborales reducidas por causa de las tareas de cuidado. De la misma forma que lo hace el Bono por hijo, la idea es que este Bono simule la cotización en el sistema por todos los meses en que la persona acredite su condición de cuidador¹⁰.

Para su implementación, se propone además que se valore este trabajo de cuidados según el costo que tienen en el mercado las labores de este tipo y que, para la identificación de los beneficiarios, se parta trabajando en conjunto con el Programa de Atención Domiciliaria de Adultos Mayores, en particular con las personas que reciben el beneficio del Pago a Cuidadores de Personas Dependientes¹¹. Luego, se podría ampliar el número de beneficiarios identificados trabajando en conjunto con el Ministerio de Salud y otros programas sociales dedicados al bienestar de los adultos mayores y otros grupos específicos aquejados con algún tipo de enfermedad incapacitante o discapacidad física y/o mental.

c) Crear una compensación por otro tipo de trabajo doméstico:

Como se ha mostrado en las secciones anteriores, existiendo la división sexual del trabajo que se observa en la práctica en Chile y en el mundo, donde la carga total de trabajo recae en mayor medida en las mujeres pero el trabajo remunerado se focaliza en los hombres, difícilmente un sistema que se base en reconocer únicamente las remuneraciones del mercado laboral podría cerrar las brechas en beneficios.

Así, la propuesta es que se reconozca el trabajo no remunerado en el sistema de pensiones a través del pago de las cotizaciones de las personas que realicen trabajo no remunerado en el hogar de manera solidaria e intra-sistema, a través de transferencias desde los trabajadores que realizan trabajo remunerado hacia aquellos que realizan trabajo no remunerado. Este tipo de solidaridad, que sería de manera neta **inter-género**, permitiría al sistema redistribuir derechos entre aquellos que son favorecidos por la división sexual del trabajo hacia aquellos que no lo son, estableciéndose así criterios de justicia y equidad y la valorándose el trabajo socialmente necesario realizado en mayor medida por las mujeres.

El mayor desafío técnico que implicaría esta propuesta es, sin duda, la identificación en cada momento de la carga de trabajo no remunerado realizada por cada persona y la cuantificación del valor entregado por dicho trabajo y que debiera ser reconocido en el sistema previsional. En este sentido, para su implementación, se propone que se parta generando un estudio del valor de mercado de las tareas que más comúnmente son identificadas como trabajo no remunerado en Chile, fijando un valor estandarizado de la carga de trabajo no remunerado por hogar según número de integrantes de éste y otras variables sociodemográficas. Luego, y a través de instrumentos como el Registro Social de Hogares, se podrían identificar los hogares en los que se están realizando estas tareas, para que luego los créditos previsionales puedan ser asignados en los miembros de la familia encargados de éstas. La idea sería que los créditos sean fijos por hogar y que la imputación de éstos a más personas solo disminuya los beneficios personales. Así, se asegura que no haya incentivos a sobre-declarar el número de personas que se dedica al trabajo doméstico no remunerado.

¹⁰Esta propuesta fue recogida en parte por la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (Comisión Bravo), que en su recomendación específica número 36 propuso instaurar una compensación previsional para personas cuidadoras de adultos mayores o personas en condición de dependencia, proponiéndose además en

dicha instancia asociar esta medida al Programa de Atención Domiciliaria de Adultos Mayores.

¹¹Apoyo monetario, parte del Programa de Atención Domiciliaria de Adultos Mayores, de aproximadamente \$26.000 para personas que acrediten ser cuidadores de personas con dependencia severa.

VIII. Ejercicio: Reconocimiento del trabajo no remunerado de la mujer.

A continuación, se realiza un ejercicio para intentar recoger los efectos que podría tener una reforma al sistema de pensiones chileno en la dirección de reconocer el tiempo dedicado al trabajo no remunerado que realizan las mujeres al interior del hogar. Para esto utilizaremos los datos de las 5 rondas de la Encuesta de Protección Social¹² (EPS) junto al Historial Previsional Administrativo¹³ (HPA), para calcular el saldo en la cuenta de capitalización individual de los pensionados de la EPS 2015 y determinar cómo hubiese cambiado al implementarse una política que entregue un aporte estatal a dicha cuenta cuando las mujeres realicen trabajo de cuidado de niño, adultos mayores o personas con discapacidad, o cuando se dediquen a quehaceres del hogar.

Antes de continuar, es necesario aclarar que en ningún sentido creemos que la propuesta que intentaremos simular, en la que se reconoce el trabajo no remunerado mediante un aporte estatal a la cuenta personal de las mujeres, es la que creemos soluciona los problemas de las mujeres en el sistema de pensiones chileno, ya que al ser este de capitalización individual siempre reproducirá las desigualdades del mercado laboral, que además del mayor tiempo dedicado por las mujeres a trabajos no remunerados, se evidencia también en menores salarios, mayores grados de precarización (jornadas parciales, menor estabilidad y concentración en sectores menos productivos), y en general menores tasa de participación incluso para aquellas mujeres que no se dedican a actividades dentro del hogar. Solo una reforma estructural al sistema de pensiones, que reconozca estas inequidades

y genera solidaridad entre cotizantes puede solucionar la problemática previsional de las mujeres.

A pesar de lo anterior, un ejercicio como este nos permite aclarar que, incluso en un sistema de capitalización individual como el chileno, es indispensable el reconocimiento del trabajo no remunerado de la mujer como primer paso para aumentar sus pensiones. En particular, se intentará simular el efecto que habría tenido sobre la pensión autofinanciada, si en enero de 1994¹⁴ se hubieran implementado cada una de las siguientes 6 medidas:

- A. Aporte estatal a la cuenta de capitalización individual de las mujeres aquellos meses que dediquen al de cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad, por un:
 1. 10% del Salario mínimo vigente en dicho mes.
 2. 10% del Ingreso Imponible de las mujeres que cotizaron ese mes.
 3. 10% del Ingreso Imponible de los cotizantes.
- B. Aporte estatal a la cuenta de capitalización individual de las mujeres aquellos meses que dediquen al de cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad, o en los que realicen trabajo doméstico al interior del hogar (quehaceres del hogar), por un:
 4. 10% del Salario mínimo vigente en dicho mes.
 5. 10% del Ingreso Imponible de las mujeres que cotizaron ese mes.
 6. 10% del Ingreso Imponible de los cotizantes.

Para construir el escenario base, utilizamos la información de la HPA para reconstruir el historial de cotizaciones y de saldos en cada periodo. Supondremos que el entrevistado cotizó el 10% de su ingreso imponible cada mes en el que contamos con información de su historia previsional, el cual obtuvo una rentabilidad igual a la del fondo C en cada

¹² La Encuesta de Protección Social (EPS) es un estudio de carácter longitudinal levantado de forma exitosa los años 2002, 2004, 2006, 2009 y 2015, recogiendo una cantidad considerable de información del entrevistado a través del tiempo, como su historial laboral y previsional, sus características sociodemográficas, patrimoniales, de salud, etc. Utilizaremos para este ejercicio la muestra entrevistada en 2015, la cual posee representatividad a nivel nacional para los mayores de 18 años. En particular, este ejercicio considera exclusivamente a los ya pensionados, todos pertenecientes a la muestra proveniente del panel (es decir, que fueron entrevistados en al menos una ronda anterior). Utilizaremos principalmente el módulo B, Historial Laboral, a partir del cual se construye la historia de situaciones laborales en que se encontró el entrevistado desde 1980 en adelante (o desde que cumplió 15 años si esto ocurre con posterioridad).

¹³ El Historial Previsional Administrativo (HPA) es una base de datos complementaria a la EPS y que contiene información administrativa del entrevistado a diciembre de 2016. Un primer archivo contiene información respecto a características actuales del entrevistado, como el valor del saldo mantenido en cada fondo, el tipo, modalidad y fecha de solicitud de la pensión, la AFP a la que está afiliado y las fechas de nacimiento y afiliación al sistema. Un segundo archivo contiene un registro histórico mensual de los movimientos de la cuenta de capitalización individual, incluyendo el ingreso imponible de cada cotización realizada, lo que se usa en este ejercicio para reconstruir el saldo al momento de pensionarse.

¹⁴ Utilizamos esta fecha como inicio de la política porque a partir de esta tenemos información completa tanto del ingreso imponible mensual de los cotizantes del sistema como del salario mínimo, el cual existe en Chile desde el 1 de septiembre de 1987.

mes¹⁵. Consideramos como fecha de jubilación aquella en que el individuo solicitó su pensión, y supondremos que todos se jubilaron por una renta vitalicia inmediata, sin condiciones especiales de cobertura, considerándolos a todos como solteros¹⁶.

Los individuos de la muestra que se pensionaron entre 2009 y 2015¹⁷, excluyendo aquellos pensionados por algún tipo de invalidez, fueron 975, de los cuales 370 son hombres y 605 son mujeres. El escenario base considera que estos recibieron en promedio una pensión autofinanciada de \$77.238, alcanzando \$139.990 en el caso de los hombres y \$34.661 en el caso de las mujeres, todo a precios de diciembre de 2015.

Tabla 3: Escenario base, pensiones autofinanciadas por sexo

	N	Promedio	Mediana
Hombres	370	\$ 139.990	\$ 72.561
Mujeres	605	\$ 34.661	\$ 2.633
Total	975	\$ 77.238	\$ 12.198

Fuente: Elaboración propia.

Una vez elaborado el escenario base, se identificaron los meses que las mujeres pensionadas dedicaron al trabajo no remunerado al interior del hogar, tanto cuando se dedica al cuidado de otras personas como cuando realiza quehaceres del hogar, para luego simular el saldo que habría tenido de recibir un aporte estatal equivalente al 10% del salario mínimo, el salario imponible de las mujeres cotizantes y el salario imponible de los cotizantes ese mes (hombres y mujeres), según corresponda a cada escenario.

Para hacer esto se tomó la historia laboral auto reportada de la EPS, y en aquellos meses donde la mujer no se encontraba trabajando o cesante, se utilizó la variable “razón de inactividad” para determinar si dicho mes no trabajó porque se dedicaba al cuidado de niños, cuidado de adultos mayores o personas con discapacidad¹⁸, o a

quehaceres del hogar. Identificada cada razón, se procedió a imputar el aporte estatal a la cuenta de capitalización individual según cada escenario propuesto, calculando el saldo al momento de pensionarse bajo las mismas condiciones de rentabilidad del escenario base.

Los resultados de esta simulación están resumidos en la tabla 4. Una política implementada en 1994, enfocada en reconocer el cuidado de otros como trabajo no remunerado al interior del hogar mediante un aporte estatal en la cuenta de capitalización individual, tendría un efecto de entre 3,8% y 11,9% en la pensión autofinanciada promedio de aquellas mujeres que se jubilaron entre el 2009 y 2015 (al menos 15 años después de “implementada” la reforma en 1994), dependiendo si se calcula en base al salario mínimo o al ingreso imponible de los cotizantes ese mes.

Tabla 4: Resultados simulación, pensión autofinanciada promedio de las mujeres en cada escenario

	Cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad.	Cuidado + Quehaceres del hogar
Salario mínimo	\$ 35.981	\$ 45.943
Ingreso Imponible Cotizantes Mujeres	\$ 38.342	\$ 66.091
Ingreso Imponible Total de Cotizantes	\$ 38.791	\$ 69.842

Fuente: Elaboración Propia

Lo importante es destacar que, si bien el efecto es acotado, es bastante más importante para el grupo de mujeres que menos tiempo cotizó, lo que se observa en la tabla 5. Estos resultados, además de mostrar el gran efecto que, en términos porcentuales, podrían tener estas medidas especialmente en las mujeres que menos cotizaron, demuestra las paupérrimas pensiones autofinanciadas que reciben las mujeres en un sistema de capitalización individual como el chileno, incluso si se les

¹⁵ Utilizamos la serie de rentabilidad mensual real del fondo C, reportado por la Superintendencia de pensiones. La Rentabilidad hasta el año 2002 se calculó en base al valor cuota promedio, mientras que a partir del año 2003 el cálculo se realizó en base al valor cuota del último día del mes. Se realiza ajuste por UF mensual para considerar la rentabilidad nominal del fondo.

¹⁶ Para el cálculo de la renta vitalicia se dividió el saldo de la cuenta de capitalización individual al momento de pensionarse por 12 veces el Capital Necesario Unitario, considerando una tasa de interés de 3% anual y las tablas de mortalidad 2009. Para facilitar el cálculo se utiliza el

módulo de Stata creado por la Superintendencia de Pensiones para estos fines.

¹⁷ Evaluaremos el ejercicio para aquellas mujeres de la muestra 2015 que se jubilaron entre enero de 2009 y diciembre de 2015, ya que al ser una política enfocada en el ahorro sus efectos se ven solo en un horizonte de mediano y largo plazo, que en este caso será de al menos 15 años después de implementada.

¹⁸ Esta alternativa se incluyó por primera vez como una razón de inactividad en la ronda 2009 de la EPS, por lo que para rondas anteriores solo es posible determinar cuando la mujer se dedicó al cuidado de niños.

reconoce el cuidado de otros como trabajo. Particularmente grave es el caso de las mujeres que cotizaron por un año o menos (incluyendo a las que nunca cotizaron), que pasan de una pensión autofinanciada promedio de \$727 a \$5.477 en el escenario que se les cotiza por el 10% del ingreso imponible promedio.

Tabla 5: Resultados ejercicio de reconocimiento del cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad. Pensión autofinanciada promedio de las mujeres, por tramo de años cotizado

Años Cotizados	Escenario base	Salario mínimo	Ing. Imp. Mujer	Ing. Imp. Cotizantes
1 año o menos	\$ 727	\$ 2.258	\$ 4.977	\$ 5.477
1 a 5 años	\$ 5.948	\$ 7.990	\$ 11.581	\$ 12.263
5 a 10 años	\$ 12.698	\$ 15.797	\$ 21.491	\$ 22.605
10 a 20 años	\$ 30.613	\$ 31.826	\$ 33.976	\$ 34.404
20 a 30 años	\$ 98.621	\$ 98.834	\$ 99.227	\$ 99.309
Más de 30 años	\$ 133.638	\$ 133.645	\$ 133.656	\$ 133.658

Fuente: Elaboración propia.

Un efecto mucho mayor se logra en el caso de reconocer como trabajo no remunerado no solo el cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad, sino también el trabajo dentro del hogar, conocido comúnmente como “quehaceres del hogar” (limpieza, cocina, lavado de ropa, etc.), resultados que se muestran en la tabla 6. De haberse implementado una política en esta dirección, las pensionadas entre 2009 y 2015 hubieran visto aumentada en un 32,6% su pensión autofinanciada promedio si el aporte estatal fuera un 10% del salario mínimo vigente el mes que realizó trabajos no remunerados en el hogar, y hasta un 101,5% si ese aporte fuera un porcentaje del salario imponible promedio de ese mes.

Nuevamente el efecto es considerablemente más alto para las mujeres en los tramos más bajos de tiempo cotizado, como aquellas que cotizaron 1 años o menos, que pasan de \$727 en el escenario base a \$63.148 de pensión autofinanciada promedio cuando el aporte es en base al ingreso imponible promedio del mes. Esto último, confirma la importancia del trabajo no remunerado en el hogar como fuente importante de las bajas densidades de

cotización y las bajas pensiones que obtiene un porcentaje importante de las mujeres en el sistema chileno.

Tabla 6: Resultados ejercicio de reconocimiento del cuidado de niños, adultos mayores y personas con discapacidad y de la realización de quehaceres del hogar. Pensión autofinanciada promedio de las mujeres, por tramo de años cotizado

Años Cotizados	Escenario base	Salario mínimo	Ing. Imp. Mujer	Ing. Imp. Cotizantes
1 año o menos	\$ 727	\$ 20.660	\$ 56.464	\$ 63.148
1 a 5 años	\$ 5.948	\$ 15.139	\$ 31.301	\$ 34.298
5 a 10 años	\$ 12.698	\$ 24.366	\$ 45.170	\$ 49.074
10 a 20 años	\$ 30.613	\$ 35.376	\$ 43.590	\$ 45.082
20 a 30 años	\$ 98.621	\$ 100.454	\$ 103.629	\$ 104.200
Más de 30 años	\$ 133.638	\$ 133.826	\$ 134.112	\$ 134.155

Fuente: Elaboración propia.

IX. Conclusión

Si bien la problemática de las brechas de género en pensiones es un tema bastante estudiado, no tan solo en Chile sino en el mundo en general, el contexto actual, donde no solo se están debatiendo cambios paramétricos sino de fondo al sistema, abre la posibilidad de plantear soluciones que ataquen el problema más profundamente, considerando no solo las desigualdades directas, relacionadas a las reglas del sistema, sino también las indirectas, donde la desigual división sexual del trabajo se traduce en paupérrimas pensiones autofinanciadas para las mujeres.

Como hemos constatado a lo largo de este documento, hombres y mujeres muestran diferencias importantes respecto al tiempo promedio dedicado al trabajo formal, tanto asalariado como independiente, y que en el caso de los hombres alcanza el 72,9% y en el de las mujeres solo un 48,8% del total, según datos de la EPS. Como contraparte, el tiempo dedicado al trabajo no remunerado, que incluye entre otras cosas el cuidado de niños, enfermos y ancianos, además de los quehaceres del hogar, está fuertemente concentrado en las mujeres, las que, según la misma encuesta, dedican un 19,7% de su tiempo a este tipo de actividades versus un 0,2% que lo hacen los hombres.

Existe evidencia además que, al sumar el tiempo diario dedicado al trabajo remunerado y no remunerado, la carga total de trabajo de las mujeres no solo iguala a la de los hombres, sino que la supera en más de un 15%. Así, las mujeres tienen cargas de trabajo diarias mayores que los hombres, pero proporcionalmente más dedicadas a actividades de trabajo no remunerado, lo que tiene como directa consecuencia que, en un sistema de pensiones de capitalización individual como el chileno, acumulen menos ahorros y reciban una pensión menor que un hombre que dedique el mismo tiempo a trabajar en el mercado formal. Así, una mujer que trabaja toda su vida, con aun más intensidad que un hombre, puede terminar dependiendo de las pensiones asistenciales.

En esta línea, las propuestas de políticas del documento tienen como foco principal el reconocimiento del trabajo no remunerado a través de créditos previsionales para las mujeres. Esto tiene como objetivo que aumenten sus pensiones, no a través de la asistencia del Estado, sino a través del esfuerzo de una sociedad que valora el aporte que significan las labores que ellas realizan, en particular las que se relacionan al trabajo “reproductivo”, necesarias para la mantención de la fuerza de trabajo en el sector “productivo”. Esto, sin embargo, solo puede suceder en un sistema distinto al que existe actualmente, que sí permita las transferencias solidarias entre afiliados y busque la equidad no solo en términos de género, sino también en otras dimensiones donde el mercado laboral no entrega respuestas satisfactorias.

El convencimiento es entonces que, a pesar de ser necesaria la búsqueda de nuevas herramientas que permitan la igualdad de género en todas las dimensiones de la vida, incluida la participación laboral, valorar el aporte hecho por las mujeres a través del trabajo no remunerado es un paso necesario no solo para lograr un sistema de pensiones que entregue beneficios suficientes de manera justa, solidaria y equitativa, sino para permitir que las mujeres puedan, al menos en parte, recibir el fruto de sus aportes a la sociedad.

X. Bibliografía

- Arza, Camila (2017). “El diseño de los sistemas de pensiones y la igualdad de género ¿Qué dice la experiencia europea?”. Editorial CEPAL, Serie Asuntos de Género No. 147.
 - Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015). “Informe Final”.
 - Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015). “Antecedentes del informe final: Brechas de género y pensiones en Chile”.
 - Comunidad Mujer (2017). “Mujer y trabajo: Uso del tiempo y la urgencia por compartir las tareas domésticas y de cuidado”. Serie Comunidad Mujer, boletín No 38.
 - Encuesta de Caracterización Socioeconómica (2015). Ministerio de Desarrollo Social.
 - Encuesta de Protección Social (2016). Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
 - Encuesta Nacional de Uso del Tiempo (2015). Instituto Nacional de Estadística.
 - OCDE (2017). *OECD.Stat*, (Base de datos).
 - Swiebel, Joke (1999). “Unpaid Work and Policy-Making Towards a Broader Perspective of Work and Employment”. DESA Discussion Paper No. 4.
-
- Arenas de Mesa y Montecinos (1999). “The privatization of social security and women’s welfare: gender effects of the chilean reform.” *Latin American Research Review*, 7-37