



Protección Social y Género

Notas para el debate sobre el impacto de la reforma previsional en la situación de las mujeres

Reforma Previsional y Protección Social

Los efectos del antiguo Sistema Previsional

El Sistema de Capitalización individual en Chile, gestionado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), lleva más de 25 años de desarrollo desde su implantación. Para mejorar el sistema, se llevaron a cabo diversos ajustes, entre los cuales se pueden señalar aquellas modificaciones orientadas a lograr una mayor efectividad de su rentabilidad, alcanzar mayor seguridad de la inversión de los fondos, ampliación de la oferta de modalidades de pensión, mejoramiento de los mecanismos de información a los usuarios y otras acciones tendientes a lograr una correcta operación del

sistema. Sin embargo, a pesar de haber habido un repunte en el año 2006 del número de ocupados que cotizaban en el sistema previsional, más de un 33% del total de ocupados se encontraban al margen del sistema previsional al no estar cotizando, porcentaje que representaba, en cifras absolutas, a 2.137.367 ocupados de un total de 6.395.004.

Por su parte, los ocupados que no cotizaban en el sistema previsional, se concentraban preferentemente en los deciles de menores ingresos, cayendo incluso los ocupados que “no cotizan”, entre 2003 y 2006, en todos los deciles de ingreso y en todos los grupos de edad, aunque preferentemente entre la población de menor edad, tanto en aquellos

jóvenes de 15 a 19 años, como en los del rango entre 20 y 24 años.

Otro aspecto a considerar en la estructura y desempeño del sistema de capitalización individual, tiene relación con las *diferencias de género* que éste produce. Cabe señalar que en el sistema público de reparto, los cálculos de los beneficios previsionales no hacían distinción por sexo.

Esto no implica necesariamente *neutralidad de género*, puesto que el sistema tendía, asimismo, a reproducir las disparidades del mercado laboral, dejando sin protección a la mayoría de las mujeres que no habían ingresado al mercado de trabajo o, lo habían hecho principalmente en actividades de baja productividad, precarias y mal remuneradas.

Sin embargo y, a diferencia de lo que ocurre en el sistema de reparto, en el sistema de capitalización individual son explícitas las diferencias por sexo, al calcular los antes mencionados beneficios.

El sistema de pensiones de AFP modificó las condiciones en que hombres y mujeres acceden al beneficio de pensiones sin considerar los patrones culturales vinculados a las responsabilidades, obligaciones y necesidades de hombres y mujeres, tanto en sus roles públicos como privados. De hecho, fueron incorporadas tasas

actuariales por sexo en el cálculo de las pensiones, dada la mayor expectativa de vida de las mujeres, lo que ha significado que el éxito sociosanitario de una mayor longevidad, especialmente en las mujeres, se convirtiera para éstas en mayor riesgo frente a la posibilidad de caer en situación de pobreza.

Por otra parte, no fueron consideradas las diferencias entre la edad de retiro y el monto de las pensiones, como asimismo, tampoco estuvo presente en los cálculos ni las brechas salariales presentes en el mercado, ni la desigual inserción laboral, ni el tiempo que destinan las mujeres a las tareas relacionadas con el cuidado de niños, ancianos y enfermos, ni el desempeño de éstas en trabajos estacionales, tanto en el ámbito rural como urbano, entre otros aspectos.

En este contexto, el sistema de pensiones de capitalización individual, no sólo no ha contribuido a aminorar la discriminación que afecta a las mujeres, ni a disminuir las iniquidades en el acceso a beneficios de calidad sino que su aplicación ha derivado en efectos desventajosos para las mujeres.

No obstante, los diversos ajustes y los esfuerzos llevados a cabo, el desempeño global del sistema no ha sido el esperado y, de ahí la necesidad de introducir reformas sustantivas para transitar a un

modelo de seguro privado, con responsabilidades públicas subsidiarias, a un sistema mixto en el que se integra el sistema privado con un sistema solidario que asegura a todas y todos un nivel mínimo de protección, independiente de sus contribuciones.

| Reforma Previsional y Protección Social |

Uno de los principales compromisos adquiridos por la Presidenta Bachelet al asumir su mandato fue avanzar hacia la construcción y fortalecimiento de un Sistema de Protección Social. En este contexto, la Reforma al Sistema Civil de Pensiones, (D.L. N° 20.255) constituyó un nuevo eslabón de esta tarea, motivada principalmente porque el sistema previo, (D.L. N° 3.500), no estaría proporcionando una protección adecuada de los ingresos en los años de vejez, especialmente en consideración a la transición demográfica por la que atraviesa el país, caracterizado por un importante componente de género.

En la actualidad, las mujeres adultas mayores superan en número a los adultos mayores hombres, especialmente en la población mayor de 75 años, hecho que se mantendrá en el futuro, como efecto de la mayor expectativa de

vida de éste grupo. Debe tenerse presente que las mujeres han tenido y aún hoy, tienen una menor participación en el mercado laboral, por lo que la obtención de pensiones, significativamente menores que las de los hombres, ha sido una constante. Junto a lo anterior, y dado los patrones culturales que inducían generalmente, a que la mujer fuera incorporada a la seguridad social como carga, si es que estaba incorporada de alguna forma, recibieran beneficios previsionales en su calidad de receptoras de pensiones de sobrevivencia, siempre menores en valor a los beneficios de carácter primario.

La Nueva Reforma Previsional rige desde Julio de 2008. Su aplicación tiene por objeto aumentar las cotizaciones de distintos sectores de la sociedad, mujeres, jóvenes, trabajadores independientes y dueñas de casa entre otros, a fin que cuenten con ingresos más seguros durante la vejez.

Por otra parte, busca generar mecanismos de mayor competencia en el mercado y, fortalecer la fiscalización para resguardar los derechos ciudadanos. Como parte constitutiva de sus objetivos, la Reforma se propone avanzar en la *equidad de género*, la promoción del trabajo decente, incentivar el ahorro y la empleabilidad de los jóvenes para lograr un mejoramiento

de las condiciones de vida de sus afiliados.

El establecimiento de la Reforma Previsional incluye un pilar de capitalización individual y un pilar solidario. El Sistema de Pensiones Solidarias cuenta entre sus principales beneficios con la Pensión Básica Solidaria (PBS) y el Aporte Previsional Solidario. El primero de estos beneficios se otorgará a quienes hayan cumplido los requisitos de: edad (65), residencia y de condición de vulnerabilidad.

El segundo, el Aporte Previsional Solidario, será otorgado a quienes cumplen con los mismos requisitos de la PBS, pero que han contribuido al sistema de capitalización obligatorio alcanzando a percibir una pensión, otorgándoseles un complemento solidario que decrece hasta extinguirse, según monto de corte predeterminado. Estas prestaciones serán financiadas con recursos del Estado. Además, se otorgarán beneficios de pensiones básicas solidarias de vejez e invalidez y aportes previsionales solidarios de vejez e invalidez.

Reconociendo, que esta Nueva Reforma debía enfrentar una multiplicidad de problemáticas, entre ellas la situación desventajosa de la mujer en el campo previsional, incorpora para ello, diversas disposiciones con el objeto de mejorar las condiciones de vida de

las mujeres, especialmente durante su vejez.

Además, se ponen a disposición otras prestaciones a otorgar, preferentemente, a otros grupos que pudieran sufrir situaciones de riesgo. Para ello, se establece en el Título III de la ley, Normas para la equidad de género y para afiliados jóvenes. Para el caso de las mujeres, por una parte, se establece una bonificación por hijo, sean madres naturales o adoptivas y se establece una compensación económica en materia previsional, en caso de nulidad o divorcio.

Para los trabajadores jóvenes de entre 18 y 35 años, se establece un subsidio previsional que se dispondrá a requerimiento del empleador o en subsidio del propio trabajador en el Instituto de Previsión Social, entidad que determinará su monto y lo integrará en la cuenta de capitalización individual del trabajador.

Asimismo, se introducen modificaciones en el decreto 3.500 de 1980 “Sin perjuicio de lo establecido en esta ley, las afiliadas mayores de sesenta y hasta sesenta y cinco años de edad no pensionadas, tendrán derecho a pensión de invalidez y al aporte adicional para las pensiones de sobrevivencia que generaren,...”. Adicionalmente, también se introducen modificaciones en el DL

3.500 sobre los trabajadores independientes, modificándose la expresión “los independientes” por los “afiliados voluntarios”

Como fue señalado con anterioridad, la Reforma Previsional es parte integrante del esfuerzo país por avanzar hacia la construcción de una sociedad más justa, más equitativa y más informada. Asimismo, la Reforma constituye un paso trascendental en la consolidación de un Sistema progresivo de Protección Social que resguarde los derechos de las personas, hombres y mujeres, desde la gestación hasta la vejez.

En este sentido, y conforme a lo expresado, las pensiones solidarias se concentrarán en los pensionados de menores recursos. De forma progresiva, pero gradualmente, serán posteriormente incorporadas las personas que integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población. En 2010, se estima que existirán más de 800 mil beneficiarios del Sistema de Pensiones Solidarias, alcanzando en régimen (en 2017) en torno a 1,5 millones de personas.

A la fecha ya se han realizado reemplazos masivos de beneficios. De hecho ya se reemplazaron más de 200.000 pensiones asistenciales de vejez (PASIS) a Pensiones Básicas Solidarias de Vejez (PBS) y también más de 200.000 PASIS de Invalidez

que también han sido reemplazadas por PBS de Invalidez. Además a los números ya señalados se deben sumar las nuevas PBS de Vejez generadas y las miles de solicitudes que deben ser respondidas y que se iniciaron en los meses siguientes al mes de julio del presente año.

En este marco, la Ficha de Protección Social también conforma el instrumento de focalización al igual que para acceder al Sistema de Protección Social y a sus diversos Programas. Los puntajes de corte de la Ficha, que es administrada por el Ministerio de Planificación, permiten conocer y verificar si las personas que solicitan los beneficios incorporados en la Nueva Reforma Previsional, se encuentran entre el grupo de menores ingresos, 40% a contar de julio de 2008 y 45% a contar de 1 de julio 2009.

En el caso específico de las personas de 60 años, ya han sido atendidas más del 60% de la población total mayor a esa edad. A objeto de mantener una información actualizada y realizar un trabajo más eficiente que implique, en último término, la entrega de una atención de calidad a las personas, se mantienen bases de datos actualizadas proporcionadas por MIDEPLAN, que cuentan con las nuevas Fichas de Protección Social ingresadas. Cabe destacar que el puntaje obtenido se congela con la solicitud del beneficio.

Sin duda, entre los grandes avances en materia social en el país y solo mencionando a aquellos de mayor significación para el tema que nos convoca, Nueva Reforma Previsional, Sistema de Protección Social-Chile Solidario, dirigido a las familias y personas más vulnerables, entre las cuales se encuentran adultos mayores solos y personas en situación de calle, y Sistema de Protección Integral a la Infancia, conforman pasos esperanzadores para el futuro del país, en su lucha por reducir los niveles de vulnerabilidad, mejorar las condiciones de vida de todos y todas con énfasis en la equidad y el desarrollo del capital humano y social, especialmente de aquellos que más lo requieren, incrementando la igualdad de oportunidades y la reducción de brechas de género especialmente, en el campo laboral, solo por mencionar un importante ámbito del quehacer.

En este sentido, el país se enfrenta a desafíos de la mayor envergadura, tales como el incremento real de la cobertura del Sistema, la modificación de percepciones basadas en la desconfianza respecto de los frutos a lograr en materia previsional y el aumento de la participación de jóvenes tanto en el mercado laboral como en el Sistema Previsional mediante los diversos incentivos incorporados.

Asimismo, y como parte de estos desafíos, se espera que la Nueva Reforma permita y facilite el avanzar hacia la concreción del concepto de trabajo decente, con todo lo que el concepto conlleva, respeto y protección social entre otros componentes, decreciente trabajo informal y marginalidad frente a la protección social.

En este contexto, y en consideración a las brechas que enfrentan las mujeres tanto en el campo laboral como en el mundo privado, se espera que la Nueva Reforma sea un instrumento que colabore al logro de cambios que impliquen una mayor igualdad de oportunidades y mayor equidad. Por otra parte, aún no sabemos cómo los vaivenes de la economía global incidirán en los fondos previsionales futuros.

Documento Temático elaborado por MIDEPLAN como material de apoyo al Seminario Protección Social y Género.

www.mideplan.cl

Octubre 2008
