

MINUTA REFORMA PENSIONES – BRECHA DE GÉNERO

ANTECEDENTES

El sistema previsional de nuestro país ha sido objeto de los más variados debates desde su instauración en 1981. Esta reforma, que configuró el actual sistema de pensiones, tuvo como objetivo principal incentivar el ahorro individual a través de cuentas de capitalización personal. Sin embargo, más de 40 años después, el sistema previsional exige una revisión motivado por la necesidad de hacer los cambios necesarios en materia de incremento en los porcentajes de cotización por concepto previsional destinado a los fondos de pensiones, buscando hacerse cargo del incremento en la expectativa de vida y la inequidad existente entre hombres y mujeres, buscando así asegurar una calidad de vida digna para los adultos mayores. En este contexto, es necesario analizar el estado actual de las pensiones en Chile, abarcando tanto los problemas inherentes del sistema como los efectos desiguales que la brecha de género genera.

- **Pensiones insuficientes**

Chile ha sido reconocido por ser uno de los países en América Latina con un sistema previsional que pone un fuerte énfasis en el ahorro individual, pero los resultados, debido a factores laborales y demográficos, no han sido los esperados durante los últimos años. Según el informe de la Superintendencia de Pensiones de 2023, el 70% de los pensionados en Chile recibe una pensión inferior a \$200.000, cifra que está muy por debajo del salario mínimo vigente.

Un estudio impulsado por el Centro de Estudios Públicos (CEP) en el año 2022 mostró que el promedio de las pensiones de vejez en el sistema de AFP es aproximadamente \$330.000, cifra que no permite un estándar de vida básico, considerando que la línea de pobreza en nuestro país se estima en alrededor de \$260.000 mensuales. Esta insuficiencia en las pensiones es una de las principales críticas que se le hace al modelo de AFP, pues no responde adecuadamente a las necesidades de los jubilados.

Además, se debe tener en cuenta el impacto que el envejecimiento de la población chilena tiene sobre este sistema. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile será uno de los países con el mayor aumento en su población de personas mayores en las próximas décadas. Esto genera una presión adicional sobre un sistema que ya de por sí no tiene la capacidad de entregar pensiones dignas a los actuales jubilados.

- **Brecha salarial por género**

Uno de los problemas más significativos dentro del actual sistema de pensiones es la desigualdad salarial entre hombres y mujeres. Según el informe de Oxfam Chile publicado en 2021, las mujeres ganan, en promedio, un 25% menos que los hombres en el país. Esta brecha salarial, que ya es considerable, se ve reflejada de manera más dramática en las pensiones. De acuerdo con el Informe de Género sobre el Sistema de Pensiones de la Superintendencia de Pensiones (2023), el promedio de las pensiones de las mujeres en Chile es aproximadamente un 30% más bajo que el de los hombres.

Este fenómeno se debe a diversos factores estructurales. Las mujeres suelen tener interrupciones en su carrera laboral debido a la maternidad o el cuidado de familiares, lo que se traduce en menos años de cotización y, por ende, en pensiones más bajas. Además, las mujeres tienden a estar en sectores con salarios más bajos, como el comercio y los servicios, lo que agrava aún más esta disparidad. Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el 60% de las mujeres en Chile trabajan en el sector de servicios, uno de los más vulnerables a las fluctuaciones económicas y con menos estabilidad laboral.

EL PROYECTO DEL EJECUTIVO

El proyecto original de reforma al sistema de pensiones presentado por el Gobierno del Presidente Gabriel Boric tenía como objetivo modificar el actual sistema de AFP (Administradoras de Fondos de Pensiones), creando un sistema mixto que combinara elementos públicos y privados, además de introducir una serie de medidas destinadas a mejorar la equidad y la cobertura del sistema previsional. A pesar de la intención declarada de mejorar las pensiones y reducir las desigualdades de género, el proyecto ha sido objeto de una fuerte crítica por parte de expertos a lo largo de todo el trámite legislativo.

- **Principales características del proyecto original del Gobierno:**

- **Sistema mixto público y privado:** El aspecto más controversial del proyecto es la propuesta de creación de un sistema mixto, que busca combinar la gestión pública y privada de los fondos de pensiones. Actualmente, el sistema chileno está basado exclusivamente en la administración privada de los fondos previsionales de los trabajadores, que administran las cuentas individuales de cada cotizante. Según el gobierno, la integración de un sistema público tiene como objetivo asegurar mayor transparencia, menores comisiones y mejor administración de los fondos.

En este nuevo modelo, las AFP seguirían operando, pero los trabajadores tendrían la opción de elegir entre distintas administradoras, incluyendo una Administradora Pública de Pensiones, que tendría la responsabilidad de gestionar una parte de los fondos previsionales.

- **Incremento de la cotización obligatoria:** Una de las principales propuestas del gobierno de Boric es el aumento de la cotización previsional obligatoria. Actualmente, la cotización alcanza el 10% del sueldo de los trabajadores, y la reforma propone elevar este porcentaje al 16%. El gobierno argumenta que este aumento sería suficiente para asegurar pensiones más altas y mejorar la cobertura del sistema.

Además, el Ejecutivo plantea que un 1% de la cotización adicional que se pretende establecer, sea destinado un sistema de reparto a través de la Pensión Básica Universal (PBU), la cual garantizaría un piso de pensión para todos los jubilados, independientemente de sus años de cotización. Este 1% sería administrado por el nuevo sistema público, buscando dar un respaldo mínimo a los jubilados que no lograron alcanzar el umbral necesario para tener una pensión digna.

- **Pensión Básica Universal (PBU) y reajuste de las pensiones:** El Gobierno ha insistido en la creación de una Pensión Básica Universal, que sería otorgada a todos los jubilados, sin importar su historial de cotizaciones, siempre que cumplan con ciertos requisitos de edad y residencia. Esta pensión básica se pretende financiar a través del aumento de las cotizaciones.

- **Disminución de la brecha de género:** Uno de los principales ejes contenidos en la Reforma Previsional del Gobierno, tiene por objeto la reducción de las brechas de género que actualmente existe en las pensiones de los trabajadores. Según la Superintendencia de Pensiones, las mujeres tienen pensiones un 30% más bajas que los hombres debido a diversos factores, como las interrupciones laborales por maternidad y el hecho de que ganan menos que sus contrapartes masculinas.

El texto que impulsa el Ejecutivo contempla una serie de medidas para mejorar las pensiones de las mujeres, como el reconocimiento de las labores domésticas en el cálculo de las pensiones y un subsidio adicional para aquellas que han tenido interrupciones en su carrera laboral debido a la maternidad.

- **Principales crítica a la idea original del Gobierno**

Si bien las propuestas del Gobierno del Presidente Boric buscan mejorar el sistema de pensiones y reducir las desigualdades sociales, el modelo propuesto ha sido criticado con fuerza desde el mundo académico que estudia el sistema previsional.

Uno de los principales puntos de la crítica es la participación del Estado en la administración de los fondos previsionales, puesto que se sostiene que la intervención pública en el sistema, especialmente con la creación de una Administradora Pública de Pensiones, abre la puerta a una mayor politización de los fondos, lo que podría poner en riesgo la estabilidad y la rentabilidad de los ahorros previsionales.

El riesgo que se señala es que, al estar bajo control del Estado, los fondos de pensiones podrían ser utilizados con fines políticos, como lo ha ocurrido en otros países que han intentado reformar sus sistemas previsionales a través de la intervención estatal. Además, la evidencia comparada ha demostrado que el sector privado resulta ser mucho más eficiente en la gestión de los fondos, ya que está sujeto a una competencia constante que incentiva la innovación y la reducción de costos.

De acuerdo a diversos estudios en la materia, se estima que las AFP que operan bajo competencia han logrado obtener rendimientos más altos en comparación con aquellas que no enfrentan competencia en la administración de fondos.

Por otra parte, el cambio al sistema propuesto por el Gobierno, que mezcla los componentes públicos y privados, podría generar una confusión en los incentivos al

ahorro individual, puesto que sistema mixto debilita el principio fundamental de la capitalización individual, es decir, que cada trabajador sea responsable de su propio ahorro y que este ahorro dependa de su esfuerzo y capacidad de inversión. Se teme que la inclusión de un componente público en el sistema previsional signifique un desincentivo al ahorro individual, lo cual podría llevar a una menor acumulación de fondos para la jubilación.

La crítica se basa en que, si bien la solidaridad social es importante, el ahorro personal y la capitalización individual deben seguir siendo el pilar central de cualquier sistema previsional, ya que es este ahorro el que ha permitido a muchos trabajadores chileno alcanzar pensiones más altas que aquellas proporcionadas por un sistema de reparto.

Así mismo, se ha cuestionado la viabilidad financiera del sistema mixto propuesto por el actual Gobierno. Se argumenta que los costos administrativos y la carga fiscal asociada a la creación de un sistema público de pensiones podrían generar una presión adicional sobre las finanzas del Estado, lo que podría poner en peligro la sostenibilidad a largo plazo del sistema. Esta preocupación se ha visto reflejada en estudios de entidades como CIEPLAN (2023), que advierten sobre los efectos negativos de aumentar el gasto público sin contar con una reforma estructural que asegure la eficiencia del sistema.

INFORME DE GÉNERO SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES (SPENSIONES)

El reciente informe dado a conocer por la Superintendencia de Pensiones, ofrece una mirada profunda sobre las desigualdades entre hombres y mujeres en el sistema previsional actual, destacando diversas brechas estructurales que afectan a las mujeres en términos de ahorro, cotización, y pensiones de vejez. Este análisis se complementa con cifras relevantes que ilustran la disparidad entre ambos géneros, así como con las perspectivas y recomendaciones de expertos y académicos sobre las políticas públicas que podrían contribuir a reducir estas desigualdades.

- **Brecha de ahorro previsional entre hombres y mujeres**

Uno de los hallazgos más destacados del informe es la brecha de ahorro previsional entre hombres y mujeres, que está relacionada directamente con las diferencias salariales, los tipos de trabajo, y las interrupciones laborales de las mujeres. En Chile, a junio de 2024 las mujeres cotizan en promedio un 18,4% menos que los hombres, lo que se traduce en una menor capacidad de cotización para su pensión. Esta brecha salarial tiene efectos acumulativos a lo largo de las décadas, lo que afecta negativamente las pensiones de las mujeres a su jubilación.

Así, el informe revela que la brecha existente entre hombres y mujeres respecto de pensión autofinanciada alcanza el 42,7%, en desmedro de las cotizantes de sexo femenino.

- **Impacto de las discriminaciones laborales**

Las mujeres enfrentan barreras estructurales dentro del mercado laboral que dificultan su desarrollo profesional y, por ende, su capacidad de generar ahorro previsional. Las discriminaciones laborales se manifiestan en la segregación ocupacional, donde las mujeres están concentradas en sectores de bajos salarios como el comercio, la educación y la salud, además de la alta representación de las mujeres en el trabajo informal.

Según el informe de la Superintendencia de Pensiones:

- El 43% de las mujeres trabajadoras están en el empleo informal, frente al 30% de los hombres, lo que impide que muchas de ellas realicen cotizaciones previsionales consistentes.
- En cuanto a la segregación ocupacional, la CEPAL señala que el 75% de las mujeres trabajadoras en Chile están en sectores con remuneraciones más bajas, lo que repercute directamente en sus pensiones.

Además:

- Las mujeres son menos propensas que los hombres a ocupar cargos de alta responsabilidad o ejecutivos, lo que influye en su acceso a planes de pensión corporativos que suelen estar disponibles en sectores mejor remunerados.
- Estudios recientes del Centro de Estudios Públicos de la Universidad Católica destacan que las brechas de ingresos entre hombres y mujeres podrían reducirse hasta en un 25% si las mujeres tuvieran las mismas oportunidades de ascenso laboral que los hombres.

Esta discriminación estructural impide que muchas mujeres tengan una carrera laboral continua, afectando directamente sus cotizaciones. La falta de un acceso equitativo a oportunidades de empleo y la discriminación en términos salariales son factores que contribuyen a la perpetuación de las desigualdades de género en el sistema previsional.

- **La PGU y su impacto en las brechas de género**

La Pensión Garantizada Universal (PGU) fue introducida como una medida para reducir las brechas en pensiones para aquellos que tienen pensiones bajas o nulas, una categoría que afecta principalmente a las mujeres, dadas las menores tasas de cotización a lo largo de su vida laboral. La PGU ha tenido un impacto positivo en mejorar las pensiones de las mujeres, especialmente aquellas que se encuentran en

situaciones de vulnerabilidad. Sin embargo, su efectividad sigue siendo limitada en la reducción de las desigualdades.

- A partir de su implementación en 2022, la PGU ha aumentado el monto de pensión para aproximadamente 1.5 millones de personas, con una mayor concentración de beneficiarias en el sexo femenino. La Superintendencia de Pensiones estima que el total de personas beneficiarias en pago PGU, alcanza a junio de 2024 un total de 2.047.838, siendo la proporción de mujeres un 58,3%. De ese total, 1.571.018 correspondieron a PGU contributiva (76,7%) y 476.820 a PGU no contributiva (23,3%). En el caso de la PGU contributiva, se destaca que las mujeres representan un 72,1%, lo que da cuenta del rol e importancia de este beneficio en la reducción de las brechas de género y pobreza. En cuanto a la PGU contributiva, la proporción de las mujeres fue de un 54,1%.
- Sin embargo, el informe indica que la PGU aún no es suficiente para cerrar completamente la brecha de pensiones entre hombres y mujeres. En términos de monto, las mujeres siguen recibiendo pensiones más bajas que los hombres (11% menos en promedio), a pesar de ser las principales beneficiarias de esta medida

El Centro de Estudios Públicos (CEP) y otros académicos señalan que, aunque la PGU ha aliviado la situación de muchas mujeres con pensiones muy bajas, sigue siendo una solución temporal y parcial que no aborda la raíz del problema: la desigualdad estructural en el empleo y las cotizaciones.

MINUTA REFORMA PENSIONES – MIRADA E IMPACTO ECONÓMICO

La reforma al sistema previsional ha sido una prioridad en la agenda política y social del país durante las últimas décadas. El modelo actual de pensiones ha evidenciado limitaciones en cuanto a la suficiencia de las pensiones entregadas a los jubilados. Según datos oficiales, el 72% de las pensiones en Chile son inferiores al salario mínimo, y uno de cada cuatro jubilados recibe una pensión por debajo de la línea de pobreza.

Hoy Chile tiene las tasas de longevidad más altas de América, y eso por tanto obliga a mejorar la base por la cual se calculan las pensiones. Fortalecer la capitalización individual de los trabajadores, emparejar la cancha en materia de pensiones para hombres y mujeres, premiar el ahorro de los trabajadores jubilados, incrementar la Pensión Garantizada Universal (PGU) y modernizar el sistema de administraciones generando más competencia para que bajen las comisiones, son algunos de los pilares que han encontrado consenso en estos largos meses de discusión legislativa.

Sin embargo, dada la complejidad y el impacto transversal de una reforma previsional de este tipo, es necesario poder ponderar las alertas que se emiten desde el punto de vista económico y las implicancias de este.

1. **Sostenibilidad del gasto público:** El CFA advierte que el incremento en el gasto público derivado de la reforma podría comprometer la sostenibilidad fiscal a largo plazo. La implementación de la Pensión Garantizada Universal (PGU) y el aumento de las contribuciones del empleador del 1,5% al 8,5% en nueve años representan compromisos financieros significativos. Sin una planificación fiscal adecuada, existe el riesgo de que el déficit fiscal se amplíe, incrementando la deuda pública y afectando la calificación crediticia del país.
2. **Presión sobre la deuda pública:** El financiamiento de los nuevos beneficios podría requerir endeudamiento adicional, elevando el nivel de deuda pública. Según datos del Banco Central, la deuda bruta alcanzó el 32% del PIB en 2024. Un aumento sostenido de la deuda podría elevar las tasas de interés soberanas, encareciendo el servicio de la deuda y reduciendo el espacio fiscal para otras prioridades.
3. **Riesgo de incremento en la informalidad laboral:** El aumento de las contribuciones con cargo al empleador podría desincentivar la contratación formal, fomentando la informalidad laboral. Estudios del Instituto Nacional de

Estadísticas (INE) indican que la tasa de informalidad laboral fue del 27% en 2023. Un incremento en esta cifra reduciría la base de cotizantes, afectando negativamente los ingresos del sistema previsional y aumentando la carga sobre los programas sociales.

4. **Desafíos en la Administración del Fondo de Ahorro Previsional (FAP):** La creación y gestión del FAP implican desafíos en términos de gobernanza y eficiencia en la inversión de los recursos. Una administración deficiente podría resultar en rentabilidades inferiores a las proyectadas, afectando la capacidad del fondo para financiar las pensiones futuras y generando presiones adicionales sobre el presupuesto público.
5. **Riesgo de desviación de recursos:** Existe la posibilidad de que los recursos destinados al sistema previsional sean utilizados para otros fines, especialmente en contextos de restricción fiscal. Esto comprometería la capacidad del sistema para cumplir con sus obligaciones, generando incertidumbre entre los beneficiarios y afectando la credibilidad de las instituciones.
6. **Impacto en el mercado de capitales:** La reforma podría influir en el mercado de capitales, especialmente si se producen cambios significativos en la estructura de inversiones de los fondos de pensiones. Una disminución en la demanda de instrumentos financieros locales podría afectar la liquidez y el costo de financiamiento para empresas y el Estado, con posibles repercusiones en la inversión y el crecimiento económico.
7. **Riesgo de incremento en la evasión y elusión:** Las mayores cargas tributarias y contributivas podrían incentivar prácticas de evasión y elusión, reduciendo los ingresos esperados para el sistema. Según el Servicio de Impuestos Internos (SII), la evasión del IVA en Chile se estimó en un 20% en 2022. Un aumento en la evasión de cotizaciones previsionales podría comprometer la sostenibilidad financiera de la reforma.

8. **Desafíos demográficos:** El envejecimiento poblacional incrementa la proporción de jubilados respecto a la población activa, aumentando la carga sobre el sistema previsional. Proyecciones del INE indican que para 2050, el 25% de la población chilena tendrá 65 años o más. Este cambio demográfico podría elevar el gasto en pensiones y reducir los ingresos por cotizaciones, generando desequilibrios financieros.
9. **Riesgo de Inequidades Intergeneracionales:** Sin mecanismos adecuados, la reforma podría generar inequidades entre generaciones, donde las cohortes más jóvenes enfrenten mayores cargas contributivas para financiar las pensiones actuales, afectando su bienestar económico y percepción de justicia del sistema.
10. **Dependencia de supuestos macroeconómicos:** Las proyecciones financieras de la reforma se basan en supuestos sobre variables como crecimiento económico, inflación y tasas de empleo. Desviaciones significativas de estos supuestos podrían afectar la sostenibilidad del sistema. Por ejemplo, una desaceleración económica reduciría los ingresos por cotizaciones y aumentaría la presión sobre el gasto público.