

19 CONFERENCIA ANUAL
ASOCIACION INTERNACIONAL DE ECONOMIA FEMINISTA

Transferencias fiscales e imposición a la renta personal en Chile: Un análisis de sus implicaciones para la equidad de género¹

Corina Rodríguez Enríquez – Julio 2010

Introducción

El presente capítulo presenta los resultados del análisis de género realizado al sistema de transferencias monetarias y de tributación sobre la renta chileno. Se sustenta en la metodología general adoptada en este proyecto y explicitada en el capítulo correspondiente.

Se considera que las conclusiones de este trabajo pueden ser de utilidad para promover un necesario debate sobre el sistema de transferencias e impuestos en Chile, que permita identificar estrategias y mecanismos específicos para avanzar hacia un esquema más justo y eficiente.

Para ello, en la primera sección se realiza una presentación de las características generales de la economía y el mercado laboral chileno, incluyendo algunas apreciaciones sobre dimensiones de la legislación laboral relevantes para la equidad de género. En la segunda sección se avanza en la presentación y análisis de los elementos principales del sistema de transferencias monetarias, incluyendo el análisis del sistema de pensiones, así como el de las transferencias no contributivas. En la tercera sección se avanza en la presentación y análisis de los elementos principales del sistema de tributación sobre la renta personal. En la cuarta sección, se sintetizan las principales conclusiones del análisis y se presentan algunas líneas propositivas.

1. El contexto chileno

¹ Trabajo publicado en Pazos Morán (dir) y M. Rodríguez (coord.) *Fiscalidad y equidad de género*. Madrid: Fundación Carolina CeALCI. Documento de Trabajo 43.

Chile es un país de ingresos medios, con un PBI equivalente a U\$ 172.700 millones (€ 130.000.-), lo que en términos per cápita equivale a U\$ 10.300.- (€ 7.700.-).² Se trata de una economía que ha mantenido un sendero de crecimiento moderado persistente, con preeminencia de la regulación de mercado, pero sosteniendo la participación Estatal en sectores claves de la economía (como la producción de cobre, su principal recurso natural, y la regulación de la entrada y salida de capitales).

Políticamente ha estado gobernado en la última década larga por una coalición de centro e izquierda moderada (“La Concertación”), que ha llevado adelante un proceso de consolidación institucional que permitió la promoción de estrategias sostenidas de políticas públicas y el avance de reformas en sectores claves³.

En Chile viven 16.763.470 habitantes⁴, de los cuales 49,5% son varones y 50,5% son mujeres. En términos territoriales, el 86,9% de la población reside en áreas urbanas, y el 13,1% en áreas rurales⁵. En **términos etáreos**, la población chilena es una población en envejecimiento, con una base piramidal que se va achicando, respecto de las edades centrales. La **esperanza de vida** al nacer es de 78,5 años, siendo sustantivamente mayor para las mujeres (81,5 años) que para los varones (75,5 años)⁶.

El hogar nuclear sigue siendo el **tipo de hogar** predominante en Chile. Según información del Censo de Población 2002, el 47,3% de los hogares son nucleares biparentales. Los hogares monoparentales alcanzan el 9,7%. Los hombres son mayoría entre las personas consideradas jefas de hogares biparentales. Las mujeres se encuentran sobre-representadas como jefas de hogares monoparentales.

La **tasa de fecundidad** para las mujeres chilenas se ubica en el año 2000 en 2,1 hijos/as por mujer al final de la vida fértil⁷. Este indicador ha mostrado un descenso que comenzó en la década del 70, con una aceleración en la década del 80, para estabilizarse en un descenso moderado desde los 90.

² A menos que se indique lo contrario, la información que se consigna corresponde al año 2008. La nomenclatura U\$ refiere a dólares estadounidenses. La nomenclatura \$ corresponde a pesos chilenos. La información macroeconómica es tomada de las estadísticas económicas del Banco Central de Chile.

³ En las últimas elecciones, cuya segunda vuelta se disputó en el mes de Enero de 2010, La Concertación ha perdido a manos de un partido de derecha.

⁴ Estimación para el año 2008.

⁵ Debido a la escasa incidencia relativa de la población rural, a lo largo de este informe la información no se presentará desagregada por urbano/rural, a menos que resulte especialmente relevante para el análisis de algún tema específico.

⁶ La información socio-demográfica que se consigna proviene del Censo de Población. A menos que se consigne lo contrario, la información de empleo e ingresos proviene de la Encuesta Anual de Empleo, del Instituto Nacional de Estadística (INE).

⁷ Según las Estadísticas Vitales del INE.

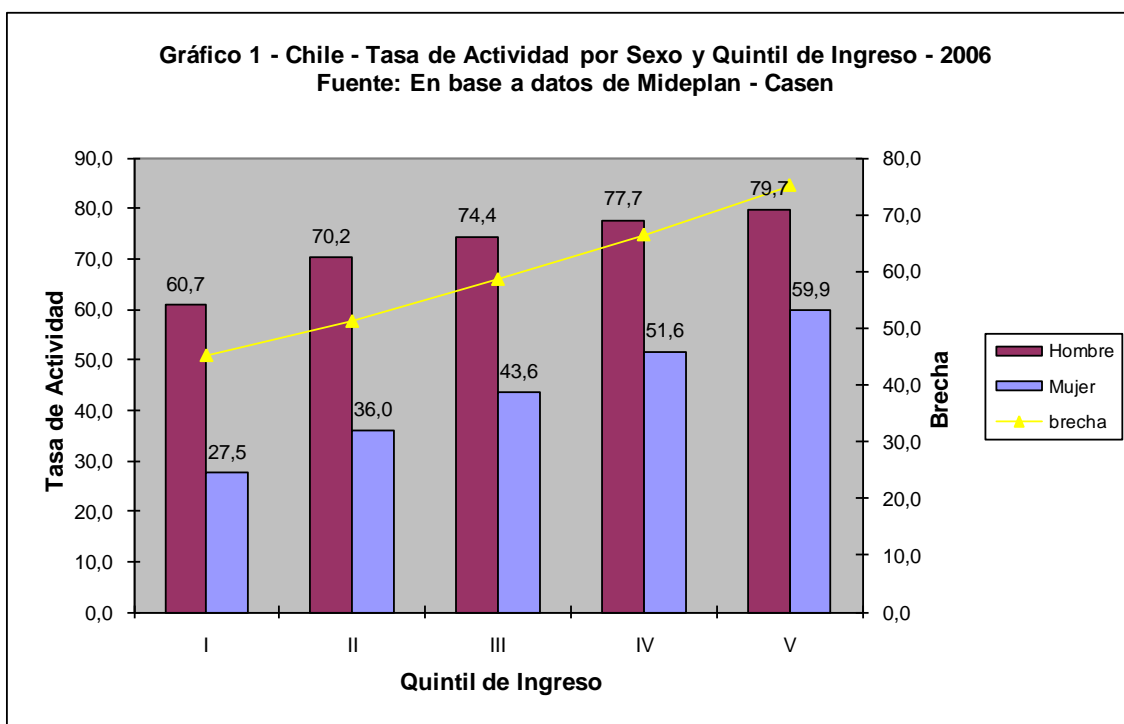
La **incidencia de la pobreza** en Chile se ubica en torno al 14% de la población total, con algo menos del 4% correspondiente a población indigente. La incidencia de la pobreza es similar para varones y mujeres en el total de la población. Cuando la observación se focaliza en los niños y niñas, la incidencia de la pobreza se eleva por encima del 20%, y resulta levemente superior para las niñas que para los niños. Asimismo la pobreza resulta levemente más elevada para los hogares con jefatura femenina, que para los hogares con jefatura masculina.

En materia ocupacional, Chile muestra un **mercado laboral** con persistencia de inequidad de género en sus distintas manifestaciones. Según el último registro de la Encuesta Anual de Empleo, la tasa de actividad y de empleo de los varones son significativamente mayores que las de las mujeres. Contrariamente, la tasa de desocupación de las mujeres, continúa siendo más elevada que la de los varones. (Ver Tabla 1).

Tabla 1		
Indicadores Generales del Mercado Laboral		
Tasas - En % - III/09		
	Varones	Mujeres
Tasa de Actividad	70,9	40,9
Tasa de Empleo	64	36,4
Tasa de Desocupación	9,7	11,1
Fuente: En base a datos de INE.		

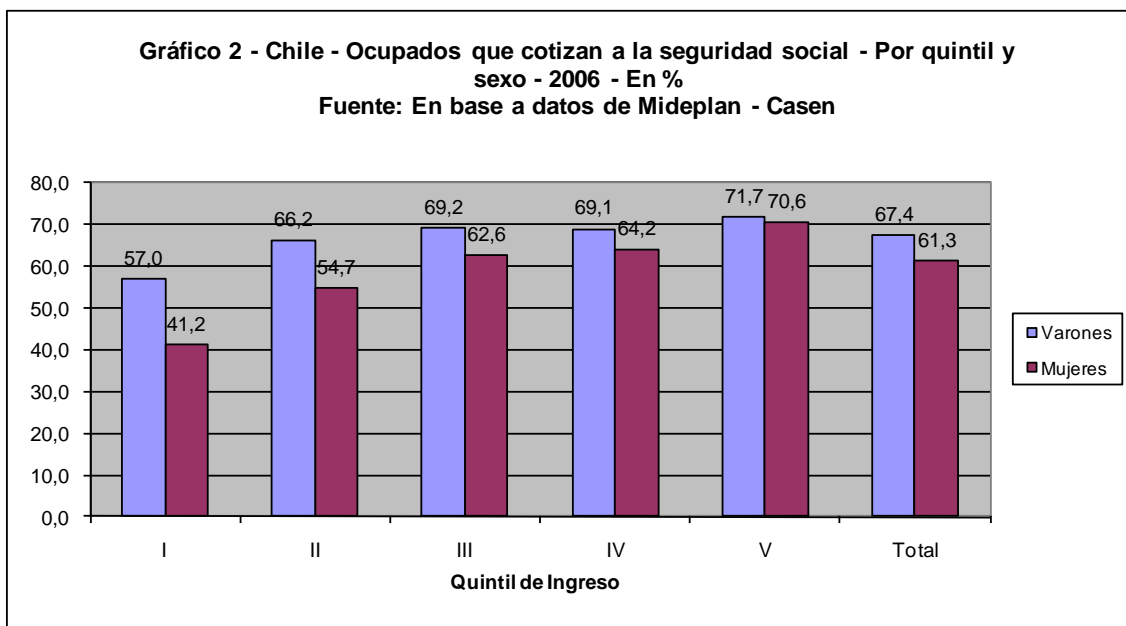
Cabe resaltar que la participación diferencial de varones y mujeres en el mercado laboral chileno presenta características estratificadas. Es decir, las brechas de participación por género se amplían para las mujeres de menores recursos y se reducen, para las mujeres con mejores condiciones. Tal como puede observarse en el Gráfico 1, la tasa de actividad de varones y mujeres crece con el quintil de ingreso de pertenencia. Y la brecha entre la participación de varones y mujeres⁸, se achica a medida que las personas cuentan con mayores recursos económicos.

⁸ La brecha se entiende como la tasa de actividad de las mujeres como porcentaje de la tasa de actividad de los varones.



En cuanto a la **caracterización de la ocupación** en Chile, puede señalarse que más del 60% de las personas ocupadas lo están en puestos de empleo asalariado. En esta categoría existe una sobre-representación de los varones (73,3% en comparación con el 62,2% en el caso de las mujeres), mientras las mujeres se encuentran sobre-representadas en el empleo en el Servicio doméstico (14,3% de las ocupadas). La tasa de autoempleo (empleo por cuenta propia) se ubica en torno al 20% de las personas ocupadas, y es similar para mujeres y varones.

Como aproximación al nivel de **formalidad/informalidad** de las ocupaciones de varones y mujeres en el mercado laboral chileno, puede verse en el Gráfico 2 que algo más del 60% de la población ocupada cotiza a la seguridad social. En el total de ocupados, la incidencia de la “formalidad” es de 76,4% para los varones y se reduce a 61,3% para las mujeres. Como es de esperar, el nivel de formalidad desciende a medida que se reducen los ingresos de los hogares. Lo que es más notorio, es que la brecha de informalidad entre varones y mujeres, se acrecienta cuanto menores recursos tiene la población.



En términos de **remuneraciones**, la información disponible permite observar la persistencia de brecha de género en los ingresos promedios del trabajo. A nivel total, la brecha se ubica en el 71%, y crece de manera notoria con el nivel educativo.

La menor y peor inserción de las mujeres chilenas en el mercado laboral encuentra un elemento determinante en la forma en que se organiza el cuidado de los niños, niñas y las personas mayores. Al respecto dos elementos deben señalarse. En primer lugar, la falta de corresponsabilidad entre varones y mujeres, en las tareas de cuidado que se realizan al interior de los hogares. En segundo lugar, la debilidad en la participación de las instituciones en la responsabilidad social del cuidado de la población. Esto se evidencia, en la escasa oferta de servicios públicos de cuidado, lo que combinado con un acceso estratificado a los servicios de cuidado mercantiles, configuran un complicado mapa de posibilidades para las mujeres.

Los componentes de la **legislación laboral** que tienen como objetivo proteger a las personas trabajadoras con hijos e hijas a cargo no modifican este panorama⁹. En Chile, la legislación se focaliza en las madres trabajadoras (no así en los padres). Existe protección contra el despido de la mujer embarazada. Asimismo, la normativa establece el pago de todos los componentes del salario durante el período de goce de la licencia por maternidad, una vez que se produce el parto. Lo mismo ocurre, posteriormente, respecto del goce de días de licencia por enfermedad de hijos/as. El 100% del costo de sostenimiento del ingreso de la mujer es cubierto por el Estado, aunque corre por

⁹ Sobre este tema ver Reyes et al (2007) y Pautassi et al (2005).

cuenta del empleador el costo de reemplazo de la trabajadora durante su ausencia¹⁰. Finalmente, en relación con la normativa que establece mecanismos de conciliación obligatorios, la única norma existente es la que establece la obligatoriedad de prestación del servicio de guardería en el establecimiento donde trabajen al menos 20 mujeres que tengan hijos o hijas de hasta 2 años de edad. La evidencia demuestra que esta protección genera discriminación estadísticas, a pesar de la sanción de normas específicas que buscan evitarla¹¹.

En materia de legislación laboral, cabe destacar el **tratamiento diferencial para las trabajadoras del servicio doméstico**. El mismo se encuentra reglado en un capítulo específico del Código de Trabajo, dedicado al “contrato de trabajadores de casa particular”. Allí se establece que para estas trabajadoras rigen las normas relativas a la protección de la maternidad, en el marco del fuero maternal. Sin embargo se establecen otras normas que resultan discriminatorias. Tal es el caso de la jornada máxima de trabajo, que puede llegar a las 12 horas diarias y 72 horas semanales para estas trabajadoras, mientras no pueden exceder las 45 horas semanales para el resto de las personas trabajadoras. El otro rasgo discriminador de la normativa refiere al establecimiento del salario, que en el caso de las personas que trabajan en casa particulares puede establecerse en un 75% del salario mínimo, en la consideración que el 25% restante se paga en especie (alimentación y habitación). En cuanto a la indemnización por despidos, el código incorpora una norma especial para quienes trabajan en casas particulares, según la cual el empleador debe depositar en una cuenta especial el 4,11% de la remuneración que abona, en concepto de indemnización por todo evento. Esto también es un tratamiento diferente al del resto de las personas trabajadoras.

¹⁰ Abramo y Todaro (2002) señalan que estos costos adicionales son poco relevantes, resultando menores al 2% de la remuneración bruta mensual de la mujer asalariada, y apenas 1% superiores al costo de los hombres. Adicionalmente, como los salarios de las mujeres son en promedio menores que los de los varones, este “sobrecosto” de la maternidad pierde relevancia. Este dato objetivo no logra impedir, sin embargo, la existencia de discriminación estadística.

¹¹ En el año 1998 se promulgó la ley 19951 que establece que “ningún empleador podrá condicionar la contratación de trabajadoras, su permanencia o renovación de contrato, la promoción o movilidad en su empleo, a la ausencia o existencia de embarazo, ni exigir para dichos fines certificado o examen alguno para verificar si se encuentra o no en estado de gravidez”. Pese a la existencia de esta ley, y debido a la dificultad para su verificación, la mencionada práctica discriminatoria se sigue utilizando.

2. El sistema de transferencias monetarias de la seguridad social en Chile, y sus implicancias para la equidad de género

Del conjunto de programas de transferencias monetarias existentes para la población chilena, en esta trabajo nos concentramos en los siguiente tres grupos: i) las transferencias con base de acceso en las cargas de familia (asignación familiar, subsidio familiar y bono por hijo); ii) el programa de transferencias monetarias condicionadas “Chile Solidario”; iii) las transferencias previstas en el Sistema Previsional.

2.1. Las transferencias monetarias por “cargas de familia”

Las transferencias por cargas de familia se organizan en Chile a través de un sistema segmentado. El elemento que determina en qué segmento se ubican las personas es su situación respecto del mercado laboral.

Para los trabajadores/as asalariados formales (del sector público y privado) y para las personas pensionadas, existe un sistema de **asignaciones familiares**, esto es, un subsidio estatal monetario que se paga periódicamente a los beneficiarios por cada una de las personas dependientes (causantes). Se percibe por los siguientes casos: i) la cónyuge; ii) el cónyuge inválido; iii) los hijos -se incluyen los hijastros - y los adoptados hasta los 18 años y los mayores de esta edad y hasta los 24 años, solteros, que sigan cursos regulares en la enseñanza media, normal, técnica, especializada o superior, en instituciones del Estado o reconocidas por éste; los hijos inválidos sin limitación de edad; iv) los nietos y bisnietos, huérfanos de padre y madre o abandonados (aquellos cuyos padres no proveen a su crianza y mantención), en iguales términos que los causantes hijos; v) la madre viuda, sin límite de edad; vi) los ascendientes mayores de 65 años o inválidos de cualquier edad; vii) los niños huérfanos o abandonados (en iguales condiciones que los causantes hijos) y los inválidos que estén a cargo de instituciones del Estado o reconocidas por el Supremo Gobierno, exceptuando las que perciben subvención estatal por intermedio del Consejo Nacional de Menores; viii) los menores (en las mismas condiciones que los hijos) que hubieren sido confiados al cuidado de personas naturales, en virtud de una medida de protección dispuesta por un Tribunal de Familia; ix) los menores cuyo cuidado personal hubiere sido confiado a quienes hubieren manifestado al Tribunal su voluntad de adoptarlos.

Quienes no se encuentran ocupados en un empleo formal, tienen derecho a una asignación equivalente denominada **Subsidio Familiar**. Este beneficio está destinado a

personas de bajos ingresos y es incompatible con la percepción de la asignación familiar y de beneficios asistenciales. En este caso, existen menos razones causantes del beneficio (que en el caso de las asignaciones familiares), incluyendo: i) los menores hasta los 18 años de edad; ii) los inválidos de cualquier edad; iii) los discapacitados mentales; iv) la mujer embarazada.

El monto de la asignación familiar es el mismo para todas las cargas familiares, y se encuentra graduado según el nivel salarial de la persona que lo percibe. El tope para la percepción del beneficio es un salario mensual de \$457.954¹².- Los valores actuales del beneficio van de \$1526.- a \$6500.-¹³. El monto del subsidio familiar, por cualquier de las razones causantes, es equivalente al que corresponde al beneficio de asignación familiar del tramo de menores salarios.

El sistema de asignaciones y subsidios familiares presenta algunas implicancias relevantes para señalar desde el punto de vista de la equidad de género.

En primer lugar, existe una discriminación en el tratamiento que revela la presunción sobre la cual este sistema de transferencias fue construido: la de presumir que la forma de organización familiar predominante es la de los hogares con proveedor único de ingresos varón (varón proveedor / mujer cuidadora). Esto queda expuesto en el hecho de que exista un beneficio por cónyuge mujer, pero sólo exista un beneficio por cónyuge varón en el caso que éste último sea inválido. La premisa entonces es que las mujeres son personas dependientes, y que sus esposos tienen derecho a recibir un beneficio monetario por la carga que ellas les implican. Esta característica resulta discriminatoria para las mujeres, además de desconocer la contribución que las mujeres realizan a través de su trabajo no remunerado doméstico y de cuidado.

En segundo lugar, el monto homogéneo de los beneficios, es decir, el hecho de que sea el mismo independientemente de cuál sea la razón causante, resulta cuanto menos confuso. ¿Cuál es la razón de ser de estos beneficios? Si es compensar, aunque sea parcialmente, las implicancias monetarias de tener cargas de familia, no se entiende que el monto sea el mismo en todos los casos. ¿Por qué se transfiere lo mismo por una esposa dependiente económicamente, pero que contribuye de manera invalorable con su trabajo no remunerado, doméstico y de cuidado, que por un esposo inválido al que hay que cuidar?

¹² € 640.-

¹³ € 2.- a € 9.-

En tercer lugar, el hecho que exista un beneficio monetario para atender la carga generada por una persona que en realidad está en plena capacidad de ocupar su fuerza de trabajo y recibir un salario a cambio, como es el caso de las mujeres, puede resultar en un desincentivo a su participación laboral. Por supuesto, este desincentivo será más efectivo cuanto mayor sea el monto del beneficio vis a vis el salario de mercado, lo que pone en peor posición a las mujeres viviendo en hogares con menor nivel socio-económico.

En cuarto lugar, el sistema discrimina en su tratamiento a las personas que trabajan en un empleo formal, de aquellas que lo hacen sin registros a la seguridad social. En el primer caso, las razones causantes para la recepción del beneficio son más extendidas. Por ejemplo, una persona con un nieto o nieta a cargo, que además debe cuidar de su madre viuda, recibe el beneficio por estas causas si se encuentra en un empleo formal, pero no si está empleada informalmente. Este resulta discriminatorio para las mujeres, que están sobre-representadas en la informalidad laboral.

En síntesis, el sistema de asignaciones y subsidios familiares chilenos, retiene algunas características que tienen implicancias negativas desde el punto de vista de la equidad de género. En la base de las discriminaciones que opera se encuentra dos presunciones centrales. Por un lado, que los hogares retienen una forma de organización varón sustentador – mujer cuidadora. Por otro lado, que el cuidado de las personas dependientes es una responsabilidad fundamental de los hogares, y que el Estado actúa de manera estrictamente compensadora (y por eso focaliza la asistencia en los hogares o personas de menores ingresos, graduando el beneficio en función del nivel de las remuneraciones).

Transitar hacia un sistema de transferencias más universal, que no discrimine entre personas y que no desincentive la participación en el mercado laboral, sería una variación necesaria para potenciar positivamente las implicancias de género de las transferencias fiscales.

Recientemente, Chile ha incorporado una prestación novedosa a su sistema de transferencias monetarias que resulta relevante para la discusión sobre el reconocimiento del trabajo de cuidado no remunerado. Se trata del **Bono por Hijo**, un beneficio destinado a todas las madres que a julio de 2009 no estén pensionadas. Se trata de un beneficio universal (para el universo de las madres), que se entrega sin

importar la condición laboral, social y económica, ni si la mujer tiene registros contributivos o no.

Es un aporte en la cuenta de ahorro previsional que entrega el Estado a las mujeres por cada hijo nacido vivo o adoptado que tengan y cuyo propósito principal (y explicitado por sus promotores) es mejorar el nivel de sus pensiones.

La bonificación asciende al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales, la que a julio de 2009 equivale aproximadamente a \$300.000 por cada hijo¹⁴. Este monto acumula rentabilidad hasta que la mujer cumple 65 años. Cuando llega ese momento, el bono se deposita en su cuenta de Administradora de Fondo de Pensiones (AFP), aumentando sus ahorros y la pensión final que recibirá. Si la mujer no está afiliada a una AFP pero cumple con los requisitos, podrá solicitar la Pensión Básica Solidaria y además recibir un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado que tenga.

El efecto en la pensión de vejez será mayor mientras mayor sea la tasa de interés que genere el bono, mayor sea el número de hijos, mientras más jóvenes las mujeres tengan a sus hijos y mientras mayor sea el salario mínimo y la tasa de cotización. (Yañez, 2009)

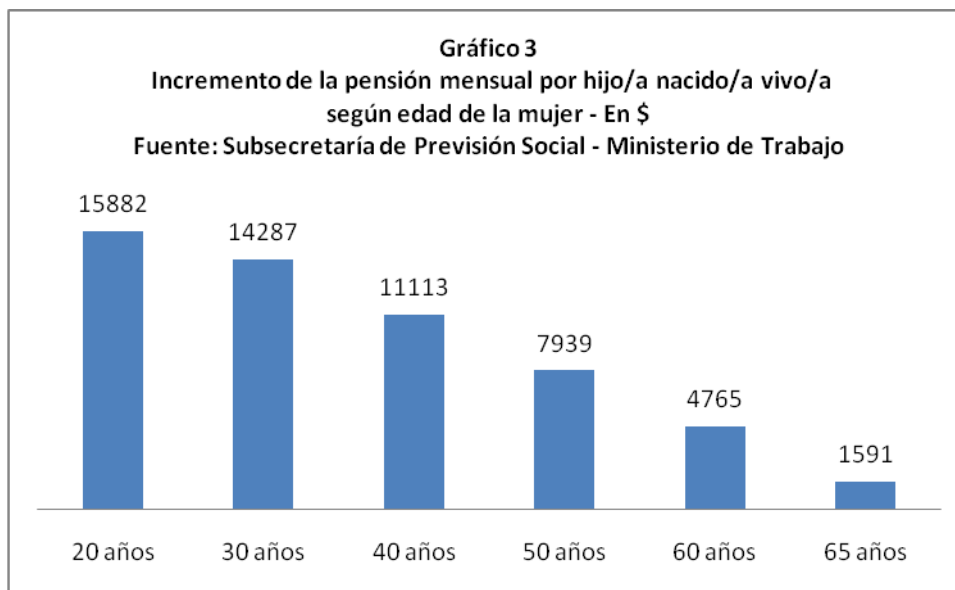
Según estimaciones de la Subsecretaría de Previsión Social, la pensión mensual se podría incrementar entre \$1591.-¹⁵ en el caso de las mujeres que al 1ro de Julio de 2009 tienen 65 años, hasta \$15882.-¹⁶ para las mujeres que en esa fecha tenían 20 años. (Ver Gráfico 3)¹⁷.

¹⁴ € 420.-

¹⁵ € 2,20

¹⁶ € 22,20

¹⁷ La proyección supone: ingreso mínimo al 1 de Julio de 2009 de 165.000 pesos chilenos: Monto del bono al 1 de julio de 2009 de 297.000 pesos chilenos por cada hijo/a. Rentabilidad supuesta: 5.5% anual real.



Teniendo en cuenta que la pensión a la vejez promedio alcanzaba a fines de 2009 los \$165 mil¹⁸, en el mejor de los casos, el incremento de la pensión como consecuencia de la implementación del Bono por Hijo sería de aproximadamente 10%.

El establecimiento de este beneficio pone en el centro de la escena el dilema entre el reconocimiento del trabajo no remunerado de cuidado que siguen realizando mayormente las mujeres, y su transformación, es decir, la posibilidad de modificar la actual distribución inequitativa de responsabilidades domésticas entre hombres y mujeres.

La implementación del Bono por Hijo deriva en una mejora de la situación económica de las madres cuando llegan a su edad pasiva. Al ser universal e incondicional, este beneficio no impone desincentivos a la búsqueda de ingresos adicionales por parte de las mujeres, es decir, no impone restricciones a la inserción de las mujeres en el mercado laboral.

Adicionalmente, la mejora en el valor real de las pensiones de las madres, podría considerarse como una compensación al menor valor promedio de las pensiones cobradas por las mujeres, en la medida que el sistema previsional replica la discriminación de género del mercado laboral.

Sin embargo, las estimaciones disponibles demuestran que esta compensación es escasa e insuficiente, no compensando el valor del trabajo involucrado en la crianza de los

¹⁸ € 230.-

hijos e hijas, ni el ingreso dejado de percibir como consecuencia de estas responsabilidades.

Más aún, la implementación del Bono por Hijo no opera sobre las causas estructurales por las cuales las mujeres reciben menores pensiones promedio que los hombres, ni en las razones centrales de la discriminación de género en el mercado laboral.

De hecho, la estrategia del reconocimiento monetario del trabajo de cuidado no remunerado es controvertida, y encierra el riesgo de consolidar el rol de las mujeres como cuidadoras principales (o únicas).

En el caso específico del Bono por Hijo no parece existir una explicación razonable para el hecho de que este reconocimiento opere para las mujeres que se jubilan a partir del 2009, y no para las actuales jubiladas. Esta discriminación es problemática en sí misma, y también porque advierte que este beneficio no se implementa en un sentido paliativo de discriminaciones pasadas, sino presentes y futuras. En este sentido, podría desestimular a acciones transformadoras estructurales, que hagan innecesario este reconocimiento y compensación, a partir de garantizar igualdad de oportunidades laborales y de ingreso para hombres y mujeres, así como un equitativo reparto de las responsabilidades domésticas.

2.2. El programa de transferencias monetarias condicionadas Chile Solidario

El programa Chile Solidario es un programa integral de atención de familias, personas y territorios que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Incluye diversos componentes¹⁹, que en conjunto buscan fortalecer sus capacidades y promover mecanismos de generación de ingresos²⁰.

Su principal componente monetario es el Bono de Protección para Familias, elemento sobre el cual se centra el análisis de esta sección. Este bono se transfiere por 24 meses, en cuotas mensuales decrecientes²¹. Cuando se termina el lapso de recepción del Bono

¹⁹ El conjunto de componentes incluye: programa de habitabilidad, programa de producción familiar para el autoconsumo, bono de protección para familias, bono de egreso para familias, programa puente, programa vínculos, programa calle, programa caminos, subsidio a la cédula de identidad, subsidio para el pago del consumo de agua potable y servicio de alcantarillado de aguas servidas.

²⁰ Para una descripción comprehensiva del Chile Solidario, ver Raczynski (2008).

²¹ El cronograma de pagos es el siguiente: Primer semestre: \$13.194 mensuales (€ 18,50) (6 cuotas); Segundo semestre: \$10.053 mensuales (€ 14.-) (6 cuotas); Tercer semestre: \$6.912 mensuales (9,70) (6 cuotas); Cuarto semestre: \$5.765.- (€ 8.-) equivalente al valor del Subsidio Familiar establecido en la Ley N° 18.020, mensual (6 cuotas).

de Protección, el hogar beneficiario puede acceder al Bono de Egreso, pagadero mensualmente por un período máximo de 3 años, por un monto equivalente a la última cuota del Bono de Protección.

A diferencia de la mayoría de los programas de transferencias condicionadas de América Latina, el chileno no opera por un sistema de auto-identificación, sino que procede con un mecanismo de censo y visitas domiciliarias, que identifican a la población objetivo (familias que se encuentran en situación de extrema pobreza o en el 5% de mayor vulnerabilidad).

La familia comienza a recibir el Bono de Protección, una vez que ha firmado el “contrato familiar” de compromiso recíproco. Este contrato se establece después de la etapa de apoyo psicosocial del programa, durante la cual la familia (en extrema pobreza) es acompañada por un profesional o técnico especializado, quien va diseñando junto con la familia, el contrato que más se ajuste a sus necesidades.

Una vez que se le otorga a la familia el derecho a acceder al Bono de Protección, esto es después de haber firmado el contrato y dar señales de esfuerzo en el cumplimiento del mismo, el dinero es pagado a la madre o a la mujer de mayor edad del hogar. Cuando se pasa a la etapa de percepción del Bono de Egreso, ya no existen condicionalidades para la recepción del beneficio.

Es interesante notar que el contrato familiar que se firma se basa en una serie de 53 condiciones o derechos sociales mínimos en 7 dimensiones diferentes. Es decir, los posibles elementos de dicho contrato se encuentran normativamente pautados. Una parte importante de dichas condiciones se vinculan, al igual que sucede con la condicionalidad de otros programas de transferencias condicionadas de la región, a cuestiones de cuidado. Por citar sólo algunos ejemplos: que los niños y niñas menores de 6 años tengan sus vacunas y controles de salud al día (condiciones 3 y 4 de la dimensión de salud), que las personas adultas mayores estén bajo control médico en consultorio (condición 7 de la dimensión de salud); que los niños y niñas en edad preescolar asistan a algún establecimiento educativo de párvulos (condición 1 de la dimensión educación), que los niños y niñas de hasta 15 años asistan a algún establecimiento escolar (condición 3 de la dimensión de salud)²².

²² Para ver el listado completo de las 53 condiciones en las 7 dimensiones establecidas por el programa Chile Solidario, ver Alonso (2007, Anexo 8).

¿Qué implicancias tiene el Bono de Protección del Chile Solidario para la equidad de género y la situación de las mujeres? Varios aspectos pueden señalarse al respecto.

Al igual que ocurre en la mayoría de los programas de transferencias monetarias en América Latina, las mujeres no son estrictamente la población objetivo del programa, pero son quienes reciben el beneficio. Sin embargo, no es correcto interpretar que el ingreso que recibe es un derecho que la asiste. Por el contrario, y dado el establecimiento de las 53 condiciones mínimas que las familias deben cumplir durante su participación en el programa, **la mujer actúa como instrumento** de intermediación entre la familia y el programa, y **carga con la responsabilidad** de velar por el cumplimiento paulatino de las condiciones impuestas, a cambio del ingreso monetario que recibe.

Adicionalmente, es importante señalar que el ingreso monetario que transfiere el programa Chile Solidario es exiguuo. Según evaluaciones del mismo programa, representa en promedio un 10% del ingreso de los hogares beneficiarios, a lo largo de los 5 años en los que pueden estar incluidos en el programa. La desproporción entre dicho beneficio y las condicionalidades impuestas resulta evidente.

Como se mencionó, gran parte de las 53 condiciones mínimas que los hogares paulatinamente deben cumplir, se vinculan con cuestiones relativas al cuidado. Lo interesante del caso del Chile Solidario, es que las mismas incluyen no solamente el cuidado de los niños y niñas (que es lo habitual en la mayoría de los programas de transferencias condicionadas en la región), sino también el cuidado de las personas mayores.

El establecimiento de este tipo de “derechos mínimos” como condicionalidad para la percepción de los ingresos monetarios a cabeza de las mujeres de las familias beneficiarias es problemática. Consiste de hecho en una institucionalización y **consolidación de la responsabilidad principal de las mujeres en el cuidado de los miembros del hogar.**

Esto también es un rasgo recurrente de los programas de transferencias condicionadas de la región. En el caso del Chile Solidario, sin embargo, puede afirmarse que existen elementos que si funcionaran efectivamente, matizarían esta apreciación.

En primer lugar, no es incompatible con la percepción de otros ingresos por parte del hogar. De hecho, la propia mujer perceptora del beneficio monetario puede percibir

ingresos de otras fuentes. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, prevé como uno de los “derechos sociales mínimos”, que “en presencia de madre trabajadora y ausencia de cualquier otra persona adulta que pueda hacerse cargo de su cuidado, los niños y niñas menores de 6 años se encuentren incorporados a algún sistema de cuidado infantil (si no hay vacantes disponibles, al menos inscriptos y postulando)” (condición 2 de la dimensión educación). En tercer lugar, se establece como una condición propia del programa, “que exista una distribución equitativa de las tareas del hogar, entre todos los miembros de la familia, independientemente del sexo de sus miembros y de acuerdo a la edad de cada uno de ellos” (condición 4 de la dimensión dinámica familiar).

La clave aquí es qué tanto estas condiciones pueden operar en la realidad, máxime si se tiene en cuenta el contexto de extrema vulnerabilidad de estos hogares, la discriminación que las mujeres de este sector social enfrentan en el mercado laboral, la debilidad de la oferta de servicios de cuidado infantil (accesibles además a estos hogares). En síntesis, y a pesar de que no existen evaluaciones específicas de esta dimensión, es de esperar que confrontado con la realidad en la que este programa opera, las mujeres persistan como principales responsables del cuidado en sus hogares, y la transferencia monetaria esté de hecho en la práctica consolidando este rol.

El programa no establece condicionalidades específicas que activen mecanismos de trampa de la pobreza, y de hecho no se pierde el beneficio con la inserción de las mujeres en el mercado laboral. Sin embargo, no incluye ninguna intervención tendiente a mejorar las posibilidades de inserción laboral de las mujeres.

De hecho, las condicionalidades vinculadas con el trabajo, refieren a la ausencia de trabajo infantil, la inscripción de las personas desocupadas (nada dice de las estadísticamente consideradas inactivas) en las oficinas de intermediación laboral, y a “que al menos un miembro adulto de la familia trabaje de forma regular y tenga una remuneración estable” (condición 1 de la dimensión trabajo). Como se observa, no hay condiciones vinculadas con capacitaciones que puedan mejorar las capacidades laborales de las mujeres, ni ninguna meta específica vinculada con su inserción laboral.

Finalmente, el programa Chile Solidario surgió como consecuencia de la dificultad de atender por mecanismos de seguro social (vinculados más centralmente al empleo registrado) a un núcleo duro de población en extrema pobreza. Es importante reconocer, que más allá de todas las limitaciones señaladas, el programa tiene un impacto positivo en el ingreso y la situación material de vida de estos hogares. Sin embargo, la

persistencia de programas de este tipo puede contradecirse con la pretensión de avanzar hacia sistema de protección social más inclusivos y homogéneos.

2.3. Las transferencias monetarias del sistema previsional

El sistema de pensiones chileno fue reformado a inicios de los años 80, transformándose de un sistema público de reparto, a un sistema de capitalización individual, con un reducido pilar básico de pensiones asistenciales y un cuerpo central de pensiones contributivas, administrado enteramente por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privados.

De esta forma, el sistema previsional chileno es un sistema multipilar con tres componentes:

- a) **Pilar solidario:** Es un pilar no contributivo, con financiamiento y administración estatal, cuyo objetivo es mitigar la pobreza en la vejez. Este pilar comprendía originariamente un programa de pensiones asistenciales (PASIS) y un programa de pensiones mínimas garantizadas (PMG).
- b) **Pilar contributivo:** Está integrado por el sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual, administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) privadas, y financiado con las contribuciones obligatorias de los trabajadores/as dependientes.
- c) **Pilar voluntario:** Integrado por los planes contributivos voluntarios (Ahorro Previsional Voluntario (APV) y Cuentas de Ahorro Voluntario (Cuenta 2)), administrado por las AFP y otras aseguradoras privadas.

Las debilidades generales del sistema previsional chileno han sido ampliamente discutidas en la literatura especializada²³. El sistema ha presentado históricamente problemas de cobertura (en términos de beneficiarios) y de reemplazo (en términos de nivel del beneficio). Según Yañez (2009) se pueden distinguir al menos tres grupos de personas que presentaban una cobertura previsional deficiente: i) aquellos que estando afiliados y contribuyendo en el sistema de pensiones privado, sólo alcanzaban coberturas con bajos niveles de beneficios; ii) aquellos que estando afiliados no cotizaban o veían muy interrumpidas sus cotizaciones (baja densidad de cotizaciones,

²³ Ver entre otros Quiroga y Ensignia (2007), Arenas de Mesa (2000), Arenas de Mesa y Gana Cornejo (2001).

grandes lagunas previsionales) y iii) aquellos que no estaban afiliados al sistema de pensiones y por ende no obtendrían cobertura del sistema contributivo de AFP. Las mujeres se encuentran sobre-representadas en estos tres grupos.²⁴

Adicionalmente, existían problemas propios del diseño del sistema que afectaban negativamente a las mujeres. La exigencia de 240 meses o 20 años de cotizaciones para acceder a una pensión mínima garantizada, excluye a las mujeres que como se señaló cuentan con menor densidad de cotizaciones. Asimismo, la aplicación de tablas de expectativa de vida diferenciadas por sexo castiga la mayor esperanza de vida de las mujeres en comparación con los hombres. Esto implica que el monto de aportes personales acumulados en la cuenta individual de la mujer se divida por un promedio de años de sobrevivencia mayor, por lo cual las pensiones de las mujeres son menores que las de los hombres aún cuando cuente con equivalentes fondos acumulados. Este efecto negativo se potencia con la menor edad legal de retiro de las mujeres (60 años vs. 65 años para los hombres) que significa que tienen menos años para acumular fondos en sus cuentas individuales. (Yáñez, 2009; Arenas de Mesa y Gana Cornejo 2001; Bertranou, 2008; Pautassi 2002).

Los problemas fiscales y sociales estructurales del sistema de pensiones chileno, fueron finalmente abordados por la Reforma Previsional implementada en el año 2008²⁵. El principal aspecto de la reforma fue la ampliación del componente solidario del sistema, mediante la implementación de los siguientes beneficios:

Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBS-Vejez)

Es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las **personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional**, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia.

Para acceder al beneficio se requiere tener al menos 65 años de edad, 20 años de residencia en el país, e integrar un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población de Chile. La pertenencia a un hogar pobre se establece a través de la información provista por la Ficha de Protección, en la medida que el hogar tenga menos

²⁴ Sobre los problemas de densidad de cotizaciones de las mujeres en el sistema previsional chileno, ver Arenas de Mesa (2008) y Mauro y Yáñez (2005).

²⁵ La reforma fue implementada a través de la sanción de la Ley 20255.

de un cierto umbral de puntos establecidos específicamente²⁶. Además, se ha decidido un cronograma gradual de cobertura de la población considerada pobre, que llegaría al 60% en el 2012.

El monto del beneficio se estableció en \$75000.-²⁷ mensuales a partir del 1ro. de julio de 2009, con un mecanismo previsto de ajuste en función de las variaciones del IPC.

Pensión Básica Solidaria por Invalidez (PBS-Invalidez)

Es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder **las personas declaradas inválidas** que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional, ya sea como titulares o como beneficiarios de pensión de sobrevivencia.

Para acceder a la PBS se requiere un tiempo mínimo de 5 años de permanencia en Chile, y se establece también la condicionalidad vinculada al nivel de ingreso del hogar. Podrán acceder quienes integren un grupo familiar perteneciente al porcentaje más pobre de la población de Chile²⁸.

El monto de la PBS de invalidez es igual al monto de la PBS de vejez, y contempla los mismos mecanismos de ajuste.

Aporte Previsional Solidario a la Vejez (APS-Vejez)

El Aporte Previsional Solidario de vejez es el beneficio financiado por el Estado al que podrán acceder las personas que tengan una pensión base mayor que cero e inferior o igual a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS)²⁹ y reúnan los requisitos de edad, focalización y residencia que señala la Ley N° 20.255³⁰.

²⁶ La Ficha de Protección Social es un instrumento de gestión de la política social chilena, que se utiliza para evaluar la situación de vulnerabilidad de los hogares. Se administra a través de un formulario en el que se indaga sobre los recursos económicos, las necesidades de la familia, y los riesgos que enfrenta.

²⁷ € 105.-

²⁸ La determinación de la pobreza de los hogares sigue los mismos criterios que en el caso de la PBS-Vejez.

²⁹ La PMAS es el umbral de ingresos que garantiza el sistema previsional, a partir de la reforma.

³⁰ Los parámetros básicos de referencia para establecer el monto del APS-Vejez son los siguientes:

PBS: Pensión Básica Solidaria

PMAS: Pensión Máxima con Aporte Solidario

PAFE: Pensión Autofinanciada de Referencia. Se calcula como una renta vitalicia inmediata, sin condiciones especiales de cobertura, utilizando la tasa de interés promedio implícita en las rentas vitalicias de vejez o invalidez, según corresponda, de los últimos seis meses.

Pensión Base (PB): Es aquella que resulta de sumar la PAFE del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo de acuerdo al DL N° 3.500, de 1980, más las pensiones que perciba de los regímenes administrados por el INP, ya sea en calidad de titular o como beneficiario de pensión de sobrevivencia y las pensiones de sobrevivencia de la Ley N° 16.744.

El beneficio se calcula a partir de la siguiente fórmula:

Los montos de la PMAS y su entrada en vigencia se presentan en la Tabla 2³¹:

Tabla 2	
PERIODO	PMAS
1º de julio 2008 a 30 de junio 2009	\$ 70.000
1º de julio 2009 a 30 de junio 2010	\$ 120.000
1º de julio 2010 a 30 de junio 2011	\$ 150.000
1º de julio 2011 a 30 de junio 2012	\$ 200.000
A partir del 1º de julio de 2012	\$ 255.000

Aporte Previsional Solidaria de Invalidez (APS-Invalidez)

Es un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, para todas aquellas personas que han sido calificadas como inválidas, que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, financien una pensión inferior a la Pensión Básica Solidaria de Vejez.

El APS de Invalidez es la diferencia entre la Pensión Básica Solidaria de Invalidez y la Pensión Base (PB) de la persona inválida.

El fortalecimiento de los componentes solidarios del sistema previsional chileno representa sin dudas una mejora para las mujeres, como grupo poblacional sobre-representado entre aquellas personas perjudicadas por la dinámica del sistema anterior. A partir de la reforma previsional, personas sin ningún tipo de registro contributivo pueden acceder a un beneficio previsional (en la medida que se encuentren por debajo del umbral de ingresos familiares establecido). Según estimaciones oficiales, el 60% de las personas beneficiarias de la PBS y del APS serán mujeres.

Asimismo, la reforma ha mejorado el monto de los beneficios que distribuye a través de su pilar solidario, pasando de \$45000.- a \$75000.-.³² Podestá (2007) realizó algunas estimaciones para evaluar cuál es el impacto específico de estas mejoras en los haberes promedio de las mujeres, concluyendo que efectivamente la mejora es sustantiva,

$$APS = \left[\begin{array}{l}
 \left[\frac{PBS}{PMAS} + \left(1 - \frac{PBS}{PMAS} \right) * PB - \sum \text{pensiones percibidas} \right] \quad \text{si } PB < PBS \\
 \frac{PBS}{PMAS} * PB, \quad \text{si } PB \geq PBS, \text{ si la pensión se recibe en} \\
 \text{retiro programado este monto se debe} \\
 \text{corregir por un factor}
 \end{array} \right]$$

³¹ Estos montos equivalen a: € 98.-, € 168.-, € 210.-, € 280.-, € 357.-

³² € 63.- a € 105.-

evidenciándose con mayor fuerza en el caso de las mujeres con menor nivel educativo (y presumiblemente, menores ingresos del trabajo sobre los cuales cotizar).

Existen otras modificaciones implementadas en la reforma que también tienen implicancias para las mujeres. Ellas incluyen las siguientes³³:

División de saldos acumulados en las cuentas individuales de los cónyuges en caso de divorcio o nulidad.

A partir de la reforma se autoriza a que un juez, en el marco de un juicio por nulidad o divorcio, divida el saldo acumulado en las cuentas individuales de cada cónyuge, en caso que una de las partes se vea menoscabada. Se considera que esto puede suceder cuando como consecuencia de haberse dedicado al cuidado de los hijos o a las labores propias del hogar común, uno de los cónyuges no pudo desarrollar una actividad remunerada o lucrativa durante el matrimonio, o lo hizo en menor medida de lo que podía y quería. La compensación puede involucrar hasta el 50% de los fondos acumulados durante el matrimonio.

Si bien este es un beneficio al que por derecho pueden acceder tanto hombres como mujeres, se presume que dada la actual división sexual del trabajo, beneficiará mayormente a las mujeres.

Separación por género de la licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS).

La mayor esperanza de vida de las mujeres y una tasa de accidentalidad menor se traducen en una menor probabilidad de uso del seguro, razón por la cual una licitación por separado tiene como efecto una menor prima para las mujeres. La diferencia entre la prima que deben pagar los hombres y las mujeres como resultado de la licitación del seguro, se integra a las cuentas de capitalización de estas últimas, mejorando sus pensiones autofinanciadas. Este beneficio será mayor para mujeres más jóvenes con altos sueldos y sin lagunas previsionales. El efecto de la diferenciación del SIS implica un aumento promedio del orden del 5% en las pensiones autofinanciadas de las mujeres, independientemente de su estado civil y nivel de escolaridad (Podestá, 2007).

Ingreso mínimo imponible de trabajadoras de casa particular (empleadas de servicio doméstico)

Todas las trabajadoras de casa particular cuentan a partir de la reforma con un mínimo imponible para efectos de seguridad social que no podrá ser inferior a un ingreso

³³ Sigo aquí a Yáñez (2009).

mínimo mensual para jornadas completas, o proporcional a la pactada, si ésta fuere inferior. Es decir, se elimina la distinción entre renta mínima imponible especial para trabajadoras de casa particular y la correspondiente al salario mínimo nacional. Esto les permitirá aumentar el monto de su cuenta y así mejorar su pensión final.

Habilitación de pensiones de sobrevivencia para los hombres

Hasta la reforma previsional, el sistema chileno contemplaba la posibilidad de que los hombres incluyeran en su seguro previsional un componente destinado a crear una pensión de sobrevivencia para sus cónyuges en caso de fallecimiento. La reforma extendió esta posibilidad a las mujeres, incluyendo como beneficiario de pensión de sobrevivencia, a su cónyuge no inválido y al padre soltero de hijos legalmente reconocidos de filiación no matrimonial que viva a sus expensas³⁴.

A estos componentes de la Reforma Previsional que tienen una implicancia explícita para las mujeres, se agrega la introducción del Bono por Hijo reseñada anteriormente.

La mejora en las pensiones de las mujeres operada por el fortalecimiento del sistema de pensiones solidarias se ve potenciado por estas otras transformaciones y contribuye a reducir la brecha de género de las pensiones. Podestá (2007) estimó esta mejora incluyendo los componentes solidarios, y además la diferenciación del SIS, la introducción del bono por hijo, y la incorporación de la pensión de sobrevivencia al cónyuge no inválido. El resultado se presenta en la tabla 3:

Tipo de individuo		Escenario anterior			Escenario reforma			Cambio Brecha (%)
		Mujer	Hombre	Brecha (%)	Mujer	Hombre	Brecha (%)	
Casados	Ed. Básica	48	142	194	73	168	131	-32
	Ed. Media	102	268	162	144	276	92	-43
	Ed. Superior	233	486	108	250	494	98	-10
Solteros	Ed. Básica (con PMG)	101	131	30	108	162	50	69
	Ed. Básica (sin PMG)	65	131	102	108	162	50	-51
	Ed. Media	139	269	94	167	278	67	-29
	Ed. Superior	259	503	94	276	512	85	-9

Fuente: Podestá (2007).

Como puede verse, la Reforma Previsional no elimina las brechas de género en el monto de las pensiones, pero las reduce significativamente. Esta reducción es mayor para el caso de las personas casadas, y para los niveles de educación más bajo.

³⁴ Comparando con la situación actual, si las mujeres casadas optaran por financiar una pensión de sobrevivencia para su cónyuge no inválido, su pensión autofinanciada promedio se reduciría en un 2,4%.

Puede concluirse entonces que efectivamente, la reforma previsional ha logrado mejorar el nivel de pensiones de las mujeres, aumentar su cobertura y reducir en términos generales las brechas de género. En este sentido, resulta una mejora respecto del sistema anterior.

Sin embargo, no resuelve algunas cuestiones estructurales, que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Persistencia de la brecha de género en el monto de las pensiones.

Las pensiones promedio de los hombres siguen siendo sustantivamente mayores que las pensiones de las mujeres. Esto obedece a la persistencia de la discriminación de género en el mercado laboral, y a las coberturas estrictamente básicas que garantiza el sistema reformado.

Es decir, en la medida en que persiste una inequitativa distribución del trabajo remunerado y no remunerado, las mujeres quedan relegadas en mayor medida que los hombres a los beneficios básicos o mínimos. En efecto, según la información disponible, el 67,8% de las personas beneficiarias de la PBS-Vejez y del APS-Vejez son mujeres.

- Acceso condicionado a la situación familiar y de ingresos.

El hecho que los componentes solidarios del sistema se focalicen en las personas pero en función de la situación de su grupo familiar, excluye de la percepción del beneficio previsional, a aquellas mujeres sin ingresos propios que viven en hogares no pobres. Este es el caso típico de las mujeres dedicadas enteramente a las tareas domésticas y de cuidado, de los hogares de ingresos medios.

En este sentido, el pilar solidario, cuyo impacto positivo en el ingreso de las personas (y centralmente de las mujeres) mayores de hogares vulnerables es innegable, “es concebido como un mecanismo que absorbe las deficiencias de solidaridad propias del esquema de capitalización individual” (Yáñez, 2009: 36). Sin embargo, no establece un sistema de riesgos compartidos y financiamiento colectivo.

- Persistencia de la pensión por sobrevivencia del cónyuge.

La pensión de sobrevivencia a la que tenían con anterioridad a la reforma acceso solamente las mujeres cónyuges de beneficiarios con registros contributivos, podría resultar en la práctica en un desincentivo a la oferta laboral de las mujeres.

La introducción en la reforma de la opción a que las mujeres constituyan un seguro de sobrevivencia para sus cónyuges no inválidos no resuelve el problema. En efecto, en la medida que persiste el inequitativo reparto de trabajo remunerado y no remunerado, la pensión de sobrevivencia será un atributo básicamente femenino.

- Persistencia de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.

En el componente contributivo de capitalización individual persisten los cálculos actuariales de las pensiones discriminadas que consideran tablas de mortalidad diferenciadas por sexo. Hasta la reforma, esto implicaba que a igualdad de fondos acumulados, y jubilándose a la misma edad, las mujeres recibían una pensión 30% inferior a la del hombre. Si la edad de retiro de la mujer era a los 60 años, esta diferencia se ampliaba al 50%. Es de esperar que los cambios introducidos en la reforma disminuyan esta brecha, por el efecto positivo sobre el nivel de las pensiones de las mujeres, pero no la eliminen.

- Persistencia de edades diferenciadas de jubilación para mujeres pobres y no pobres.

Las mujeres con registro contributivo pueden jubilarse a los 60 años. Las mujeres sin registros contributivos, sólo pueden acceder a los componentes solidarios del sistema a partir de los 65 años de edad. Esta es una discriminación vertical al interior de las mujeres.

- Persistencia de pensiones de bajo monto.

Como se señaló, es innegable que el fortalecimiento del sistema de pensiones solidarias mejora la situación de ingresos de las personas de menores recursos, y particularmente de las mujeres. Sin embargo, los montos de estas pensiones siguen siendo reducidos, y no garantizan un nivel básico de autonomía económica individual.

3. El impuesto a la renta chileno y sus implicancias sobre la equidad de género

Los ingresos tributarios representan la principal fuente de recursos del Estado chileno, alcanzando al 70% del total de los recursos. La presión tributaria total alcanza al 18,6% del PBI, y la estructura tributaria está concentrada en los impuestos indirectos, que concentran 60% de la recaudación total.

El impuesto a la renta en Chile es el principal componente directo de los impuestos. La presión tributaria de su recaudación alcanza el 7.3% del PBI. Comprende cuatro

componentes: i) el Impuesto de Primera Categoría, que grava las rentas del capital; ii) el Impuesto de Segunda Categoría, que grava las rentas del trabajo; iii) el Impuesto Global Complementario, que grava las rentas de todas las personas naturales residentes (con crédito por los impuestos de categoría); y iv) el Impuesto Adicional, que grava las rentas de las personas naturales o jurídicas no residentes (con crédito por los impuestos de categoría).

El presente análisis se concentra en el Impuesto de Segunda Categoría (ISC), por constituir el principal componente de tributación sobre los ingresos personales. El ISC representa el 15% del total de la recaudación total del impuesto a la renta.

El ISC grava los ingresos del trabajo (incluyendo ingresos por trabajo asalariado, trabajo por cuenta propia y el ejercicio de profesiones liberales). Existe un mínimo no imponible equivalente a \$ 6 millones anuales (aproximadamente 8400 euros) y una escala de imposición progresiva, tal como puede verse en la tabla 4.

Tabla 4					
Chile - Impuesto Unico de Segunda Categoría					
Tramos, tasas y contribuyentes					
Tramo de Renta			Año 2009		
Desde	Hasta	Tasa Marginal	Cantidad de Contribuyentes		
UTA	UTA	%	Nro.	%	
0	13,5	0	5.173.215	89,57	
13,5	30	5	496.130	8,59	
30	50	10	71.115	1,23	
50	70	15	17.953	0,31	
70	90	25	6.647	0,12	
90	120	32	3.906	0,07	
120	150	37	1.657	0,03	
150	y más	40	4.781	0,08	
Total			5.775.404	100,00	
UTA = 12 * UTM = \$ 451.824 = 602 euros					
Mínimo no Imponible = 8132 euros					
Fuente: En base a datos del Servicio de Impuestos Internos.					

Del total de contribuyentes potenciales del impuesto, estimados para el año 2009, casi el 90% tiene un nivel de ingreso que no alcanza el mínimo no imponible. La mayoría de los contribuyentes que tributan, lo hacen en la escala de menor tasa de imposición.

El sujeto de imposición es la persona individual, y no existe posibilidad de optar por tributación conjunta, para el caso de personas convivientes en matrimonios

legalmente constituidos. Esto constituye un primer punto positivo del sistema chileno, por los siguientes motivos:

- Evita una discriminación frecuente en los sistemas de tributación conjunta, que es la imposición de una tasa marginal mayor para el ingreso secundario del hogar, que dadas las inequidades de género en el mercado laboral, y en la distribución del trabajo (remunerado y no remunerado), suele ser el ingreso de la mujer.
- Por lo anterior, no impone desincentivos a la oferta de fuerza de trabajo de las mujeres casadas.
- No impone condiciones de tributación diferentes para distintos tipos de hogares, por lo cual no promueve ningún arreglo familiar particular. Es decir, elimina cualquier motivación fiscal al matrimonio, o bien, alguna penalización para hogares monoparentales.

Otra particularidad con implicancias para el foco de nuestro análisis, es que el sistema de impuesto a la renta chileno **no contempla desgravaciones por cargas de familia**. Es decir, no existe la posibilidad (presente en muchos otros sistemas), de deducirse un monto fijo (o una suma de gastos asociados) por la presencia de un/a cónyuge, de hijos/as, o de progenitores.

En los sistemas donde existen este tipo de desgravaciones suelen ocurrir dos tipos de mecanismos que discriminan contra las mujeres³⁵. En primer lugar, las desgravaciones son utilizadas mayormente por el cónyuge de mayores ingresos (habitualmente el varón)³⁶. En segundo lugar, se discrimina contra los hogares monoparentales (grupo en el que los hogares comandados por mujeres están sobre-representados), que no pueden desgravarse el monto correspondiente por cónyuge.

Sin embargo, la existencia de desgravaciones por cargas de familia, también puede interpretarse como un reconocimiento por los gastos involucrados en el cuidado de las personas dependientes. En este sentido, en el caso chileno, **no se está facilitando, por medio de la desgravación impositiva, el acceso a servicios de cuidado**. Esto es especialmente relevante ante la ausencia de servicios públicos de cuidado, lo que implica que los hogares se vean obligados a adquirir estos servicios en el mercado.

³⁵ Al respecto, ver el ejemplo de España en el capítulo respectivo de este volumen.

³⁶ No obstante en algunos sistemas se permite que la deducción se realice hasta un 50% por cónyuge.

También es importante de considerar, ante la ausencia de transferencias monetarias universales para atender la presencia de niños y niñas en los hogares.

Respecto a las **desgravaciones** que sí existen en el caso chileno, las mismas derivan de gastos individuales, con lo cual tampoco puede advertirse algún tipo de discriminación que opere por este mecanismo. Estas desgravaciones incluyen las siguientes:

- Las cotizaciones para fondos de pensiones y seguros de salud. Las primeras equivalen a 12,3% de la renta mensual (10% de ahorro previsional y 2,3% de comisión y seguro de invalidez), y las segundas 7% de la renta mensual. En ambos casos se aplica un límite máximo de cotizaciones, equivalente a los porcentajes anteriores aplicados sobre un sueldo máximo imponible de 60 UTM.
- Los fondos destinados al Ahorro Previsional Voluntario (APV), esto es, depósitos voluntarios en las cuentas de capitalización individual del Sistema de Pensiones. Mediante esta franquicia se pueden deducir hasta 50 UTM.
- Los intereses pagado, devengados en créditos con garantía hipotecaria destinados a la compra o construcción de viviendas. Este es un beneficio decreciente con el nivel de renta. En ningún caso puede exceder de 8 UTA.

En síntesis, el régimen de impuesto a la renta chileno, en su componente de ingresos del trabajo no presenta sesgos explícitos de género. Varones y mujeres son tratados como contribuyentes individuales, sin diferencias explícitas y no existen componentes en la declaración donde puedan usufructuarse beneficios (digamos créditos fiscales) por efectos conjuntos.

La imposibilidad de declaración conjunta, así como la inexistencia de desgravaciones por cargas de familia (entre ellas por cónyuge dependiente), diluye los desincentivos que la tributación sobre la renta puede ejercer a la incorporación en el mercado laboral de las mujeres casadas.

Sin embargo, la inexistencia de estas desgravaciones penaliza a los hogares con mayores responsabilidades de cuidado, y particularmente a las personas que tienen a cargo ese cuidado: las mujeres.

El hecho de no poder deducir cargas familiares o bien el costo de servicios de cuidado, puede tener un impacto negativo en el acceso a servicios de cuidado por parte de los hogares, esenciales para facilitar la incorporación de las mujeres al mercado laboral.

Para el caso de los hogares monoparentales comandados por mujeres, esta omisión puede ser especialmente severa, más aún en el contexto de ausencia o debilidad de servicios públicos de cuidado.

Esta conclusión es importante si se tiene en cuenta la necesidad de una reforma tributaria en Chile. La misma aparece como imperiosa por dos motivos. En primer lugar, por la necesidad de consolidar la estabilidad de los ingresos, que puede lograr gracias al espacio que todavía existe para incrementar la presión tributaria. En segundo lugar, por la necesidad de potenciar el impacto redistributivo del sistema tributario, dotándolo de mayor progresividad.

Transformar el impuesto a la renta debería ser un elemento esencial de cualquier propuesta de reforma. Extender la base contributiva y disminuir la evasión, deberían ser objetivos a lograr. En el camino debe velarse por no producir o profundizar inequidades de género. Mantener el principio de tributación individual, evitar la posibilidad de aprovechamiento conjunto de las desgravaciones, que impliquen desincentivos a la búsqueda de ingresos por parte de las mujeres, y contemplar incentivos fiscales para la adquisición de servicios de cuidado, debieran ser estrategias rectores de cualquier reforma que aspire a mayor justicia social.

Conclusiones

Este trabajo ha dado cuenta de las dimensiones de género que atraviesan la cuestión fiscal en Chile. Tanto por el lado de las erogaciones públicas (gasto público en transferencias monetarias), como por el lado de los ingresos públicos (esquema de tributación a la renta), se verifica la persistencia de elementos que consolidan una distribución inequitativa de oportunidades económicas para varones y mujeres.

La cuestión central no es nueva. Refiere a la dificultad que tienen las mujeres para desarrollar su potencial productivo y ser remuneradas a cambio, debido al todavía muy desigual reparto de las responsabilidades en la reproducción social. El sistema de tributos y transferencias fiscales en Chile no contribuye a transformar este determinante estructural, aún cuando algunas reformas recientes puedan facilitar comenzar a andar este camino.

En materia de legislación laboral, persisten elementos que promueven la discriminación estadística contra las mujeres, y que no incitan, en cambio, a un mayor compromiso de

los padres con el cuidado de sus hijos e hijas pequeños, paso imprescindible para equiparar entre varones y mujeres, las implicancias que tiene la necesidad de compatibilizar la vida laboral y familiar.

Asimismo, en la legislación persisten injustificados tratamientos diferenciales para sectores de actividad donde las mujeres se encuentran sobre-representadas, como es el caso del servicio doméstico.

En materia de transferencias fiscales, Chile ha avanzado hacia aumentar la cobertura y mejorar los beneficios que transfiere, beneficiando a las mujeres estructuralmente excluidas de los componentes típicos de la seguridad social. Sin embargo, estas mejoras son insuficientes por varios motivos. En primer lugar, porque subyace en todos los casos la presunción de la responsabilidad principal de las mujeres en el cuidado de las personas dependientes. En segundo lugar, porque no se aprovechan los mecanismos fiscales para facilitar el acceso a servicios de cuidado y con ello mejorar las posibilidades de una organización más equitativa de las responsabilidades domésticas. En tercer lugar, porque no se promueve suficientemente la participación de las mujeres en el mercado laboral, y la mejora en las condiciones en que ésta podría suceder.

Para lograr una mejora sustantiva en el nivel de igualdad entre hombres y mujeres, es necesario desarrollar estrategias que no solamente reconozcan el trabajo no remunerado de las mujeres, sino que permitan su redistribución. Este es un elemento imprescindible para conseguir una mejor inserción laboral de las mujeres que a su vez les permita mejorar su situación de ingresos y conseguir autonomía económica.

Para ello es importante revisar y ampliar la legislación, incluyendo licencias parentales amplias e intransferibles; es necesario asumir la necesidad de una política pública de cuidado que garantice el acceso a servicios de cuidado a toda la población que lo requiera; es conveniente avanzar hacia esquemas de transferencias monetarias universales, que no discriminen entre las personas o los grupos familiares en los que conviven; es imperioso avanzar hacia esquemas de financiamiento de la política pública más progresivos.

Sería bueno que en estos tiempos de reconstrucción física del país, estos elementos no queden relegados. Para que el país reconstruido sea efectivamente uno más justo e igualitario.

Listado de Siglas

AFP: Administradoras de Fondos de Pensiones

APS: Aporte Previsional Solidario

APV: Ahorro Previsional Voluntario

INE: Instituto Nacional de Estadística.

INP: Instituto Nacional de Pensiones

IPC: Índice de Precios al Consumidor

ISC: Impuesto de Segunda Categoría

PAFE: Pensión Autofinanciada de Referencia

PASIS: Programa de Pensiones Asistenciales

PB: Pensión Base

PBS: Pensión Básica Solidaria

PMAS: Pensión Máxima con Aporte Solidario

PMG: Pensiones Mínimas Garantizadas

SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer

SIS: Seguro de Invalidez y Supervivencia

UTA: Unidad Tributaria Anual

UTM: Unidad Tributaria Mensual

Referencias bibliográficas

Abramo, L. y R. Todaro (eds) (2002) *Cuestionando un mito: costos laborales y mujeres en América Latina*. Lima: OIT.

Alonso, F. (2007) *Análisis del impacto del Sistema de Protección Social Chile Solidario en la problemática del Trabajo Infantil*. Santiago: OIT – Gobierno de Chile.

Arenas de Mesa, Alberto (2008) “Reforma Provisional. Dimensión Territorial” (Ley N°20.255)”, Reforma Previsional: Seminario Funcionarios Municipales, 29 y 30 de abril de 2008, Santiago, Chile.

- Arenas de Mesa, Alberto y Pamela Gana Cornejo (2001), *Reforma a los sistemas de pensiones y los desafíos de la dimensión de género*. CEPAL. Serie Población y Desarrollo N°18, Santiago de Chile, octubre de 2001.
- Bertranou, Fabio (2008), “La dimensión de género en la política social”. El caso del sistema de pensiones”, Seminario “Protección Social y Género, Gobierno de Chile- Ministerio de Planificación, Santiago, Chile, 14 de octubre 2008.
- Pautassi, L. (2004), “Legislación previsional y equidad de género en América Latina” en: F. Marco (2004), *Los sistemas de pensiones en América Latina. Un análisis de género*. Santiago: CEPAL.
- Pautassi, L.; E. Faur y N. Gherardi (2005) “Legislación laboral y género en América Latina. Avances y omisiones”. En: *Políticas hacia las familias, protección e inclusión sociales*. Santiago: CEPAL.
- Podestá, Andrea (2007), “La dimensión de género en la reforma del sistema de pensiones chileno”. Tesis para optar al Grado de Magíster en Economía Aplicada, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Santiago de Chile, 2007.
- Quiroga, Yesko y Jaime Insignia, editores (2007), “Rompiendo Mitos: la reforma del sistema de pensiones en Chile”, Fundación Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2007.
- Raczynski, D. (2008) *Sistema Chile Solidario y la política de protección social de Chile. Lecciones del pasado y agenda para el futuro*. Santiago: IFHC – CIEPLAN.
- Reyes, N., C. Paz y R. Todaro (2007) “Servicios de cuidado y división de responsabilidades de cuidado dentro del hogar.” Montevideo: IGTN.
- Yáñez, S. (2009) “La dimensión de género de la reforma previsional chilena.” Santiago: Cepal. Mimeo.