





2008

**F. Ramírez D.
“Una Reforma Previsional en
Gestación”.**



Franco Alejandro Ramírez Donoso.
Memoria para optar al Grado de
Licenciado en Ciencias Jurídicas.
Universidad de Valparaíso.

Universidad de Valparaíso.

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Escuela de Derecho.

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas.

Título Memoria:

“UNA REFORMA PREVISIONAL EN GESTACIÓN”.

- Memorista: Franco Alejandro Ramírez Donoso.
- Profesora Guía: Gisela Kleinsteuber Saá.
- Profesor Informante: Camilo Mori Cruz.

Universidad de Valparaíso.

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.

Escuela de Derecho.

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas.

Título:

“UNA REFORMA PREVISIONAL EN GESTACIÓN”.

Memorista: Franco Alejandro Ramírez Donoso.

ÍNDICE DE CONTENIDOS.

<i>Contenidos</i>	<i>Pág.</i>
Dedicatoria.	11
Abreviaturas.	12
Introducción.	14
<u>CAPÍTULO I: “Diagnóstico Institucional del Sistema de AFP”.</u>	19
1.- <u>Modelo de Capitalización Individual: Atrás Queda el Sistema de Reparto.</u>	20
1.a) El Antiguo Régimen Previsional y la Transición al Sistema de Pensiones de Capitalización Individual, DL 3.500.	20
1.b) Críticas al antiguo Sistema de Reparto.	23
1.b.1) Inexistencia de Relación entre aportes y beneficios.	23
1.b.2) Efectos Regresivos del Sistema.	24
• En Materia de Pensiones.	24
• Incentivo a la Evasión de Cotizaciones.	24
1.b.3) Deficiencias Administrativas.	25
2.- <u>El Modelo de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).</u>	25
2.a) Esquemas de Configuración del Modelo de AFP.	26
2.b) ¿En qué consistía el sistema?	27
2.c) Personas que deben Afiliarse al Sistema de Pensiones.	27
2.d) Beneficios Otorgados por este Sistema.	27

2.e) Tipos de Pensiones que Otorga el Sistema.	28
2.f) Financiamiento de las Pensiones.	28
2.g) Momento en que se Otorgan las Pensiones.	29
2.h) Monto de las Pensiones.	30
2.i) Modalidades de Pensión.	31
2.j) Administración del Dinero de los Afiliados.	31
2.k) Financiamiento de la Administración del Sistema.	32
2.l) Número de Administradoras de Fondos de Pensiones.	32
2.m) Marco Institucional Establecido por el Decreto Ley N° 3.500.	33
2.m.1) Estructura Institucional.	33
2.m.2) Supervisión de las Instituciones: ¿Quién y Cómo se Ejerce?	34
2.m.3) Iniciativa Normativa.	34
2.m.4) Fiscalización: Superintendencia de la Seguridad Social (SUCESO) y Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP): Fuente Legal, Concepto, Funciones.	35
2.m.5) Administración de las Pensiones Contributivas: Instituto de Normalización Previsional (INP) y Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP): Fuente Legal, Concepto, Funciones.	37
2.m.6) Administración de las Pensiones no Contributivas: Pensiones Asistenciales por Vejez e Invalidez (PASIS): Fuente Legal, Beneficiarios, Instituciones que Intervienen en su Otorgamiento.	39
2.m.7) Matriz Básica con los Esquemas de Previsión Social (2004).	41
2.n) Los Multifondos.	42
2.n.1) ¿En qué consiste el Sistema de Multifondos?	42
2.n.2) Diferenciación de los distintos tipos de Fondos.	42
2.n.3) Obligatoriedad de los tipos de Fondos que ofrecen las AFP.	43
2.n.4) Elección de los tipos de Fondos.	43
2.n.5) Recursos en más de un tipo de Fondo.	43
2.n.6) Momento de la elección de un tipo de Fondo.	44
2.n.7) Comisiones que cobran las AFP por administración de distintos tipos de fondos.	45
2.n.8) Traspaso de un fondo a otro.	45
3.- <u>Bondades del Sistema Previsional de AFP.</u>	45
3.a) Eficiencia en el Funcionamiento.	45

3.b) Garantías Estatales del Actual Sistema.	46
3.c) Impacto en la Economía Nacional.	46
3.d) Internacionalización del Sistema Chileno.	47
4.- <u>Análisis de los Problemas del Modelo de AFP.</u>	48
4.a) Déficit Fiscal Generado por el Modelo de Capitalización Individual.	48
4.b) Falta de Regularidad en las cotizaciones de los Afiliados.	49
4.c) Margen de Actuación Reducido de los Operadores que Intervienen en los Esquemas Previsionales.	51
4.d) El Estado sólo Interviene Subsidiariamente.	52
4.e) Dificultad de Estudio y Análisis del Sistema Previsional de AFP.	53
4.f) El Sistema Descansa Casi Exclusivamente en la Capitalización Individual.	54
CAPÍTULO II: <u>“La Solución Requerida: Una Reforma Previsional”.</u>	55
1.- <u>Contexto Histórico de la Reforma.</u>	56
2.- <u>Análisis de los Pilares Fundamentales que Sustentan la Reforma.</u>	58
2.1 Pilar Público No Contributivo, que Garantice una Pensión Básica, como un Derecho.	59
2.1.a) El INP Necesita Reestructurar su Personal de Planta.	60
2.1 b) Adultos Mayores Cubiertos por Beneficios Previsionales.	60
2.1.c) Nivel de las Pensiones Públicas.	61
2.1.d) Gasto Público en Previsión.	62
2.1.e) Factibilidad de una Pensión Básica.	62
2.2 Pilar Contributivo Solidario o de Reparto, para Reparar el Daño Previsional, y Garantizar a Todos Pensiones Más Definidas, y No Discriminatorias.	63
2.2.a) Adultos Mayores en Chile.	64
2.2.b) Beneficios Definidos y Crecientes.	65
2.2.c) Método Remozado para el Cálculo de Pensiones.	67
2.3 Profunda Reingeniería al Pilar de Capitalización Individual.	68
2.3.a) La Fuerza de Trabajo en Chile.	69

2.3.b) Perspectiva de Jubilaciones en las AFP.	70
2.3.c) Una “Reingeniería” a Fondo a las AFP.	71
3.- <u>Objetivos de la Reforma Previsional.</u>	71
4.- <u>El Trabajo del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.</u>	73
4.1 Propuestas concretas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.	73
4.1.a) Hacia un sistema de pensiones integrado: Nuevo pilar solidario.	73
4.1.b) Cobertura, densidad y cumplimiento del mandato a cotizar.	74
4.1.c) Equidad de género.	75
4.1.d) Competencia y organización de la industria de AFP.	77
4.1.e) Competencia y precios.	78
4.1.f) Régimen de Inversión, Riesgo y Rentabilidad.	78
4.1.g) Pensiones en el pilar contributivo.	79
4.1.h) Ampliación del pilar voluntario.	80
4.1.i) Educación y difusión para los participantes del sistema de pensiones.	80
4.1.j) Institucionalidad.	81
4.1.k) Disciplina financiera.	82
4.1.l) Resultados Esperados con la Reforma.	82
<u>CAPÍTULO III: “Contenido de la Reforma Previsional: Análisis de la Ley 20.255”.</u>	87
1.- <u>Principios del Nuevo Régimen de Pensiones.</u>	88
1.1) Derecho a la Protección Social: Seguridad y Certeza.	88
1.2) Legitimidad y Participación Ciudadana.	88
1.3) Solidaridad: Creación del Sistema de Pensiones Solidarias.	88
1.4) Igualdad y Equidad.	88
1.5) Prioridad en las Políticas Públicas Sociales.	89
1.6) Responsabilidad Previsional y Social.	89
1.7) Eficiencia, Transparencia y Competencia.	89
1.8) Sostenibilidad: Responsabilidad Fiscal.	89
1.9) Disminución de la Desigualdad y Redistribución del Ingreso.	90
1.10) Rol Público del Estado.	90

2.- <u>Beneficios del Nuevo Sistema Solidario.</u>	91
2.1) Pensión Básica Solidaria.	93
2.1.a) Pensión Básica Solidaria de Vejez.	93
• Beneficiarios	93
• Requisitos	93
2.1.b) Pensión Básica Solidaria de Invalidez.	94
• Beneficiarios	95
• Requisitos	95
• Vigencia	95
2.1.c) Excepción a la Obligación de Cotizar para Salud de los Beneficiarios de Pensión Básica Solidaria.	95
2.2) Aporte Previsional Solidario.	96
2.2.a) Aporte Previsional Solidario de Vejez.	96
• Beneficiarios	97
• Requisitos	97
2.2.b) Aporte Previsional Solidario de Invalidez.	98
• Beneficiarios	99
• Requisitos	99
• Vigencia	100
2.3) Bono por Hijo Nacido Vivo.	100
2.3.1) Beneficiarias.	100
2.3.2) Requisitos.	100
2.3.3) Características del Beneficio.	101
2.3.4) Rentabilidad del Bono.	101
2.3.5) Transferencia del Bono a cada Beneficiaria.	102
3.- <u>Beneficiarios de la Reforma Previsional y Beneficios a los que Pueden Acceder.</u>	102
3.1) Mujeres sin Trabajo Remunerado.	102
3.1.a) Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV).	102
3.1.b) Bono por cada Hijo Nacido Vivo.	103
3.1.c) División de Saldos en caso de Divorcio y Nulidad.	103

3.1.d) Afiliación Voluntaria.	103
3.2) Mujeres Trabajadoras.	104
3.2.a) Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV).	104
3.2.b) Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI).	104
3.2.c) Bono por cada Hijo Nacido Vivo.	104
3.2.d) Separación del Seguro de Invalidez y Supervivencia entre hombres y mujeres.	104
3.2.e) Nuevos Beneficiarios de Pensión.	104
3.2.f) Eliminación de la Comisión Fija y Aumento de la Cobertura del Seguro de Invalidez y Supervivencia.	104
3.2.g) Ingreso Mínimo Imponible de Trabajadoras de Casa Particular.	105
3.3) Temporeras.	105
3.3.a) Aporte Previsional Solidario de Vejez.	105
3.3.b) Bono por cada Hijo Nacido Vivo.	105
3.4) Trabajadores Jóvenes.	106
3.4.a) Subsidio a los Jóvenes que Inician su Vida Laboral.	106
• Subsidio a la Contratación.	106
• Subsidio a la Cotización.	106
3.4.b) Licitación de Cartera.	106
3.5) Trabajadores Independientes.	107
3.6) Clase Media.	108
3.6.a) Bonificación por Ahorro Previsional Voluntario y Colectivo.	108
3.6.b) Alternativas Tributarias para APV y APV Colectivo.	108
3.6.c) Eliminación de la Comisión Fija.	109
3.6.d) Licitación de Cartera.	109
3.6.e) Subcontratación y Filiales de Compañías de Seguro.	109
3.6.f) Mayor Rentabilidad.	110
3.7) Sindicatos.	111

3.7.a) Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC).	111
3.7.b) Aporte Patronal.	111
3.7.c) Eliminación de Comisión Fija y Mayor Transparencia del Sistema.	111
3.7.d) Participación de los Usuarios y Educación Previsional.	112
3.8) Personas Carentes de Recursos, Inválidas y con Discapacidad.	112
3.9) Beneficiarios de Leyes Especiales.	113
3.9.a) Personas con Pensiones de Gracia (ley 18.056), Exonerados (ley 19.234), pensionados Ley Rettig (ley 19.123 y ley 19.980) y Ley Valech (ley 19.992).	113
3.9.b) Exiliados (Ley 18.994).	113
4.- <u>Institucionalidad Pública para el Sistema de Previsión Social.</u>	114
4.1) El Ministerio del Trabajo y Previsión Social.	114
4.2) La Subsecretaría de Previsión Social.	114
4.3) La Superintendencia de Pensiones.	115
4.4) El Instituto de Previsión Social, y el Instituto de Seguridad Laboral.	115
4.5) Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.	116
4.6) Centros de Atención Previsional Integral.	116
4.7) Consejo Consultivo Previsional.	117
5.- <u>Asesoría Previsional.</u>	117
CAPÍTULO IV: “El Impacto de la Reforma en la Región”.	119
1.- <u>Nuestra Región de Valparaíso: Niveles de Empleo y Reforma Previsional en el Contexto Regional.</u>	120
2.- <u>Capacitación de Personal para la difusión de la Reforma en la Región.</u>	125
3.- <u>Implementación de la Reforma: Centro de Atención Previsional Integral de Valparaíso.</u>	126
Conclusiones Finales.	128
Referencias Bibliográficas.	130

A mis padres...

*Un Padre y una Madre suponen más que un
centenar de profesores...*

Con amor, su hijo.

ABREVIATURAS.

ACI:	Administradora de Cuentas.
AFC:	Administradora de Fondos de Cesantía.
AFI:	Administradora de Fondos de Inversión.
AFP:	Administradoras de Fondos de Pensiones.
APS:	Aporte Previsional Solidario.
APV:	Ahorro Previsional Voluntario.
APVC:	Ahorro Previsional Voluntario Colectivo.
AT:	Accidente del Trabajo.
CAPREDENA:	Caja de Previsión de la Defensa Nacional.
CAPRI:	Centro de Atención Previsional Integral.
CAS:	Comité de Asistencia Social (ficha).
CELADE:	Centro Latinoamericano de Demografía de Naciones Unidas.
CENDA:	Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo.
DFL:	Decreto con Fuerza de Ley.
DIPRECA:	Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.
DIPRES:	Dirección de Presupuestos.
DL 3.500:	Decreto Ley N° 3.500
EEPP:	Empleados Públicos.
EEUU:	Estados Unidos.
EP:	Enfermedades Profesionales.
EPS:	Encuesta de Protección Social.
EPT:	Evaluación de Puesto de Trabajo.
FFAA:	Fuerzas Armadas
FONASA:	Fondo Nacional de Salud.
FPEP:	Fondo (concurable) para la Educación Previsional.
FUPESC:	Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidio de Cesantía.
INE:	Instituto Nacional de Estadística.
INP:	Instituto de Normalización Previsional.
IPC:	Índice de Precios del Consumidor.
IPS:	Instituto de Previsión Social.
ISAPRE:	Institución de Salud Previsional.
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación.
MOP:	Ministerio de Obras Públicas.
MTPS:	Ministerio del Trabajo y Previsión Social.
NPS:	Nuevo Pilar Solidario.
PASIS:	Pensiones Asistenciales.
PBS:	Pensión Básica Solidaria.
PBU:	Pensión Básica Universal.
PIB:	Producto Interno Bruto.
PMGE:	Pensión Mínima Garantizada por el Estado.
RUT:	Rol Único Tributario.

SAFP:	Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones.
SENCE:	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo.
SII:	Servicio de Impuestos Internos.
SIS:	Seguro de Invalidez y Supervivencia.
SPS:	Sistema de Pensiones Solidarias.
SSPS:	Subsecretaría de Previsión Social.
SSS:	Servicio de Seguro Social.
SUF:	Subsidio Familiar (Fondo Nacional).
SUPEN:	Superintendencia de Pensiones.
SUSESO:	Superintendencia de Seguridad Social.
UF:	Unidad de Fomento.

INTRODUCCIÓN.

En los 26 años transcurridos desde la reforma de 1981 se han producido en Chile una serie de cambios demográficos y socioeconómicos que han afectado el funcionamiento del Sistema Previsional. En la actualidad la población mayor de 60 años alcanza aproximadamente entre un 12% y 13,4% de la población total¹. Se espera que estas cifras se incrementen significativamente en los próximos años, como producto de la mejora en las condiciones de vida del país y de los avances de la salud. Para responder a las demandas futuras que generará este crecimiento de la población adulta mayor se considera necesario una reforma sustancial al Sistema Previsional.

Considerando que el Sistema de Pensiones todavía no ha alcanzado su plena madurez, aún no es posible constatar directamente sus resultados en materia de pensiones y prácticamente ninguno de los jubilados a través de una AFP ha alcanzado una pensión de vejez íntegramente financiada por este sistema.

La evidencia disponible indica que aquellos afiliados que han contribuido sistemáticamente a lo largo de toda su vida laboral en el Sistema de Pensiones, obtendrán pensiones cercanas al ingreso que tenían durante su vida activa. Sin embargo, una parte importante de los trabajadores del país no han logrado cotizar con la constancia requerida por el sistema del Decreto Ley 3.500, por lo que obtendrán pensiones significativamente más bajas que sus remuneraciones.

Lo anterior constata la necesidad de una reforma previsional que propenda a que todos los trabajadores obtengan ingresos que les permitan sobrellevar dignamente el período pasivo de sus vidas.

En esta perspectiva, la reforma plantea tres desafíos fundamentales: universalizar el derecho a la protección de la seguridad social; minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez y transformar a las pensiones en una retribución justa al aporte de las personas a la sociedad a través del trabajo productivo y reproductivo, remunerado y no remunerado.

Esta reforma significa construir un Sistema Previsional basado en tres pilares: un pilar solidario, un pilar contributivo y un pilar voluntario, que se integren adecuadamente y sean consistentes entre ellos. Adicionalmente, esta iniciativa contempla la reorganización de las entidades públicas encargadas de la regulación y fiscalización del Sistema de Pensiones.

¹ Fuente de Información: Base de datos en línea, Ficha Protección Social. La comuna que presenta la mayor proporción de adultos mayores es Vitacura, en la región Metropolitana, con 48,4%, seguido por Providencia con 47,4%. Información actualizada al 06 de Junio del 2008.

Actualmente nos encontramos ante una coyuntura favorable para dar un vuelco positivo al sistema de seguridad social chileno a partir de la Reforma al sistema previsional. Hoy en día, los individuos que jubilan se ven enfrentados a múltiples riesgos que no pueden ser abordados por el sistema del DL 3.500 de 1980, generando situaciones de vulnerabilidad e inseguridad en los adultos mayores. Para que el nuevo sistema previsional sea capaz de absorber los riesgos asociados a la vejez, se debe considerar en su diseño los cambios sufridos por la sociedad chilena en las últimas décadas, incluyendo soluciones específicas para categorías sociales distintas, y comprometiendo una activa participación del Estado.

Hoy en día nos encontramos en un punto de inflexión que puede cambiar la triste historia en materia de seguridad social que ha seguido nuestro país durante los últimos 27 años. La reforma al sistema previsional representa la oportunidad de revertir esa historia y comenzar a construir una sociedad más justa, más democrática y más equitativa. Esta oportunidad representa, en ese sentido, un inmenso desafío: el de lograr elaborar un sistema previsional moderno y eficaz, capaz de entregar pensiones dignas a todos los adultos mayores. Esto significa, en términos amplios:

- Que asuma los cambios que ha sufrido la sociedad chilena durante las últimas décadas (mercado del trabajo, cambios culturales, etc.).
- Que sea lo suficientemente inclusivo como para no dejar fuera minorías de todo tipo.
- Que sea capaz de reparar el daño ocasionado por el sistema de AFP.

En este sentido, se plantea responder a las siguientes inquietudes:

- ¿Cómo podemos explicar la necesidad de contar con un sistema de seguridad social en el contexto de la sociedad chilena actual?
- En virtud de esto, ¿en qué debiera consistir la nueva reforma previsional?

Desde un sistema de reparto en que tendían a entremezclarse rasgos de corporativismo y universalismo, se pasa a partir de 1981, a un sistema de pensiones basado exclusivamente en la capitalización individual. En este sistema de pensiones se materializa el repliegue del rol benefactor del Estado hacia un rol subsidiario y asistencial (se encarga de dar las llamadas Pensiones Asistenciales, PASIS, sólo a las personas más carenciadas según un sistema de caracterización socioeconómica), la centralidad del mercado como espacio de gestión de los riesgos (Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP) y la importancia de la familia para dar protección a aquellas personas que

no son capaces de acumular los fondos suficientes en sus cuentas de capitalización –más de la mitad de los afiliados a AFP al año 2005 estarían en esta condición según el Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) (2005)-.

El presente estudio pretende determinar, globalmente o “mirado desde arriba”, la situación del sistema previsional del Decreto Ley 3.500 de 1980 en nuestro país tanto a nivel orgánico o estructural como a nivel substantivo, es decir, tomar una radiografía del sistema previsional de AFP, a sus instituciones y a los problemas que presenta su aplicación y que llevan más de dos décadas en la retina de las personas, en especial de las personas de baja capacidad económica, mujeres, entre otros. Problemas que llevan a tomar medidas intensas, luego de estudios profundos tanto históricos, doctrinales, positivos, etc., a plantearse objetivos para así establecer las transformaciones concretas que necesita el Derecho en materia previsional y, más que el Derecho, el país entero. Una vez establecidas estas transformaciones, será necesario sentar los parámetros concretos y contenido Jurídico-Social de estos grandes cambios y, además, mencionar lo nuevo, la novedad, lo que pasa a incorporarse al grupo de modificaciones y que en definitiva es lo más atractivo del tema que este trabajo procura tratar. Finalmente, veremos cómo atañe este gran tema a nuestra región y su impacto en la misma. Adicionalmente, analizar de modo somero la realidad actual e intentar mostrar lo que recién ha nacido, la reforma al sistema previsional chileno, sistema previsional que, no obstante todo lo mencionado, aún se encuentra en gestación, de ahí el título de esta obra.

Por lo anteriormente señalado, he estructurado este trabajo de memoria para optar al título de Licenciado en Ciencias Jurídicas de la siguiente forma:

- Un primer capítulo que no puede dejar de efectuar una referencia al sistema antiguo de pensiones, esto es, el sistema de cajas de previsión, el problema generado por este régimen que lleva a la transición al sistema de AFP, la “fotografía” del sistema establecido por el DL 3.500 y sus modificaciones, la configuración y estructura institucional, así como las funciones de las instituciones que establece el modelo previsional referido, de efectuar un diagnóstico para determinar los problemas y falencias que sufre este sistema que están dentro de las dificultades contempladas para mejorar con una reforma.
- Un segundo capítulo que plantea la realidad histórica que da origen a la reforma previsional, bases en las que se sustenta el proyecto en tramitación, objetivos del

mismo y mencionar el trabajo realizado por los encargados de materializar el contenido que llevaría al debate de los legisladores.

- Un tercer capítulo que alude, al contenido jurídico-positivo de lo nuevo que ofrece la reforma previsional y que se materializa en un análisis de la Ley 20.255 que establece la Reforma Previsional. En definitiva, un análisis técnico de el tema realizado de una manera, según mi parecer, sumamente didáctica.
- Un cuarto y último capítulo en que brevemente se muestra la situación actual de nuestra región en la materia que nos congrega en relación con la ya mencionada reforma, y qué medidas se adoptan por parte de las autoridades para implementar la mencionada reforma en la zona.
- Finaliza con las conclusiones del autor de este trabajo con respecto a lo tratado.

El tema previsional es algo muy importante para las personas, siempre contingente y que, lamentablemente no interesa, por lo menos a los habitantes de este país, cuando están en edad de juventud. Sólo cobra importancia cuando queda poco tiempo para pensionarse, siendo ya demasiado tarde. Es ahí el momento de arrepentimiento del ya ex - trabajador en que deberá pasar el resto de sus días en condiciones poco dignas si lo comparamos con el gran esfuerzo realizado durante casi toda su vida. Esta memoria es un granito de arena para los que conocen el tema y para los que no tanto, en el sentido que, en términos relativamente simples el lector de este trabajo se instruya en un tema que puede cobrar, en su momento, vital importancia en la vida de un(a) trabajador(a), además que sea capaz de ser un tema que se proyecte en el tiempo.

CAPÍTULO I

“Diagnóstico Institucional del Sistema de AFP”.

CAPÍTULO I

“Diagnóstico Institucional del Sistema de AFP”.**1.- Modelo de Capitalización Individual: Atrás Queda el Sistema de Reparto.**

Como ya ha sido frecuentemente señalado, la aprobación por el Decreto Ley 3.500 en 1981 de un sistema de contribuciones definidas (o de ahorro individual), en sustitución del anterior sistema de reparto, alteró profundamente el modelo chileno de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia y generó amplias repercusiones en materia fiscal, de cobertura y diseño institucional, donde lo más remarcable fue la entrada del sector privado a gestionar las cuentas individuales de los afiliados al sistema obligatorio de pensiones. El DL 3.500 estableció la afiliación obligatoria a contar del 1 de enero de 1983 para aquellos que se incorporen por primera vez al mercado de trabajo a partir de esta fecha. Para lo que estaban afiliados a los antiguos sistemas (la gran mayoría de reparto) antes de la entrada en vigor del modelo de capitalización individual, existió la opción de elegir entre este último o quedarse en el viejo sistema.

1.a) El Antiguo Régimen Previsional y la Transición al Sistema de Pensiones de Capitalización Individual, DL 3.500.

Se tienen registros de la historia de la seguridad social en Chile desde la década de 1920, con los orígenes de la legislación laboral y las instituciones que velaban por la atención de las necesidades básicas de la población.

Arturo Alessandri trató de impulsar un paquete de leyes sociales y laborales pero la aprobación del Congreso a estas iniciativas, así como la reorganización de la Administración Pública y el fortalecimiento y creación de instituciones, sólo se dio años después.

Las leyes sociales de Alessandri se basaron en el modelo alemán diseñado por Otto Von Bismarck, cuyas tres leyes sociales², que representan hasta el día de hoy la base del Sistema de Seguridad Social Universal, fueron:

- Seguro Contra Enfermedad, 15 de Junio de 1883.
- Seguro Contra accidentes de Trabajo, 16 de Julio de 1884.
- Seguro Contra la Invalidez y la Vejez, 22 de Junio de 1889.

Es en aquella década que se forman la mayoría de las instituciones previsionales

² Humeres Noguera, Héctor: “Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Tomo III, Decimoséptima edición ampliada y actualizada, pág. 14.

existentes en 1980. En 1924 se creó la Caja del Seguro Obrero que más tarde pasaría a ser el Servicio de Seguro Social (S.S.S.); esta caja se crea exclusivamente para 108 trabajadores manuales, lo que muestra que el antiguo sistema previsional funcionó desde sus comienzos asignándole una clientela específica y en forma exclusiva a cada caja.

La Caja Nacional de Empleados Públicos (CANAEMPU), creada en 1925 tiene sus orígenes en la Caja de Ahorro de Empleados Públicos, fundada en 1858. La antigua Caja de Ahorros estaba basada en un sistema de capitalización individual, pero al crearse CANAEMPU se cambia el sistema a un régimen de reparto. CANAEMPU además incluye a los periodistas.

En 1925, nace la Caja de Empleados Particulares (EMPART) y se autoriza a las empresas a formar cajas previsionales para sus propios trabajadores. Para formar estas cajas previsionales se requiere de un capital mínimo y éstas deben ser independientes del giro de la empresa misma. EMPART y las cajas correspondientes a empresas se basaron inicialmente en un régimen de capitalización individual³.

En 1932 se prohíbe la creación de nuevas cajas. La mayoría de las 35 cajas que existían en esa fecha implantaron un sistema de capitalización parcial, un régimen de capitalización individual para las pensiones y un régimen de reparto para los demás beneficios, tales como atención médica. La competencia entre los diferentes beneficios por los ingresos del sistema previsional lleva a que con el tiempo se pierda el nexo que existe entre las cotizaciones del afiliado y la pensión a recibir, esto, conjuntamente con una caída de los ingresos per cápita provenientes del producto de inversiones en el transcurso de los últimos 30 años, hace que el antiguo sistema previsional pase de hecho a "convertirse en un régimen de reparto".

No solamente crece el número de afiliados al antiguo sistema previsional, sino que también los beneficios otorgados por éste. Por ejemplo, el Servicio de Seguro Social se creó por Ley 10.383 de 1952 con el fin de proporcionar atención médica, subsidios por enfermedad, pensiones de vejez e invalidez, indemnizaciones por accidentes del trabajo y una cuota mortuoria⁴. En 1938 se agrega la atención médica preventiva⁵, en 1953 nace el pago de asignación familiar y el subsidio de cesantía⁶. En 1968 se crea el régimen actual de protección frente a los accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, Ley 16.744⁷. EMPART, inicialmente, sólo administra los fondos de retiro de los empleados particulares, se trataba únicamente de un ahorro forzoso que los empleados depositarían para cuando

³ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit., pág.19.

⁴ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. pág. 20.

⁵ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 19.

⁶ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 21.

⁷ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 20.

pasaran a retiro. En 1952 se reemplaza el sistema original de fondos de retiro por un sistema de pensiones de vejez, invalidez, sobrevivientes y jubilación por años de servicio⁸.

Junto con los beneficios a través de los años, la magnitud del gasto previsional crece en forma permanente, tanto en términos absolutos como en términos relativos a algunas variables macroeconómicas. Para financiar el crecimiento del gasto previsional, la cotización del afiliado, como porcentaje de la remuneración imponible que al iniciarse el sistema, pese a diferir entre las cajas, fue baja, crece en forma importante. Por ejemplo. EMPART nace con una cotización total del 10 por ciento y llega a una cotización de 64,7 por ciento de la remuneración imponible en 1974⁹.

Los beneficios del antiguo sistema previsional proporcionados a través de las diferentes cajas eran en general: pensiones de vejez, pensiones por años de servicio o antigüedad, pensiones de invalidez, pensiones de viudez y orfandad o sobrevivencia, indemnizaciones, subsidios de cesantía y enfermedad, asignaciones familiares, préstamos hipotecarios, medicina preventiva y curativa y algunos más. Todos estos beneficios en niveles y proporciones que variaban de caja en caja.

Para financiar sus egresos, el sistema previsional antiguo disponía básicamente de cuatro fuentes de ingreso. La más importante correspondía a las cotizaciones de los empleadores y los trabajadores que consistían en aportes expresados en función de las remuneraciones imponibles. Su monto dependía de la tasa de cotización y del monto de las remuneraciones imponibles. La fuente de ingreso que sigue en importancia es el aporte efectuado por el fisco al sistema previsional. Este aporte se puede dividir en aporte directo e indirecto.

El aporte fiscal directo consistía en aquellos aportes que, con cargo del presupuesto de la nación, envía el estado a las instituciones de seguridad social. El aporte fiscal indirecto estaba constituido por impuestos y tasas especiales relacionadas generalmente con la actividad económica de ciertos grupos previsionales. Otra fuente identificable era el producto de las inversiones efectuadas con los excedentes. La última fuente de ingresos resume todas aquellas partidas no incluidas en los grupos anteriores como: venta de servicios médicos, comisiones, multas, etc.

Entre 1958 y 1973, el Estado buscó reformar este sistema complejo y universalizar su cobertura, propuesta basada en el Informe Beveridge¹⁰, que fue introducido en Inglaterra en 1942. Su concepción de la seguridad social tiende a contemplar las

⁸ Humeres Noguier, Héctor, Op. Cit. Pág. 20.

⁹ Wagner, Gert: "Estudio de la reforma previsional", pág. 186.

¹⁰ Humeres Noguier, Héctor: "Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", Tomo III, Decimoséptima edición ampliada y actualizada, pág. 15.

situaciones de necesidad, producidas por cualquier contingencia y trata de remediarlas cualquiera que fuera su origen, a través de una cobertura integral de ellas, superando el concepto de riesgo aislado y de su seguro frente a un infortunio concreto. Es decir, no sólo se deben satisfacer las necesidades a medida que aparecen, sino comenzar por prevenir los riesgos. Para ello se promulga la idea de proveer una extensa gama de servicios sociales. La adopción de este plan dio énfasis a la asistencia sanitaria (prestaciones de salud), universal, igualitaria y costada por el Estado, a subsidios económicos y a la Formación Profesional. Sin embargo, pese a cubrir todas las contingencias, tener una cobertura elevada y ofrecer beneficios a la población, el sistema chileno (hasta entonces, de reparto) permitía importantes desigualdades y sufría desequilibrios financieros y actuariales.

1.b) Críticas al Antiguo Sistema de Reparto¹¹.

1.b.1) Inexistencia de Relación entre aportes efectuados y beneficios obtenidos.

Esta crítica fue expuesta por el entonces Ministro José Piñera¹² quien señaló: “La inexistencia de una relación entre aportes y beneficios, y la facultad del poder político para definir quién se beneficia y en cuánto, han configurado una fuente de poder discrecional que abrió completamente las puertas de la demagogia y a la injusticia”.

Lo recién señalado se fundamentaba principalmente en el financiamiento del antiguo sistema. Ello porque las pensiones se financiaban con aportes de los trabajadores activos, sus empleadores y el Fisco.

No obstante lo anterior, se decía que el problema no estaba en el sistema mismo, pues si bien no existía relación entre las imposiciones y los beneficios obtenidos, ello se debía a que el sistema no buscaba que se lograra esa igualdad, ya que al momento de calcular el monto de la pensión no se tomaba en cuenta el valor del aporte efectuado. Ello apuntaba a una justa redistribución de los ingresos, es decir, se aportaba según la capacidad y se recibía según la necesidad.

No se debe dejar de considerar el que lo obtenido en calidad de pensión tenga alguna relación con lo aportado, por respeto al esfuerzo individual. Este planteamiento es uno de los que inspira el nacimiento del sistema de AFP.

¹¹ Lanata Fuenzalida, Gabriela, “Manual de Legislación Previsional”, Pág. 57.

¹² Lanata Fuenzalida, Gabriela, Op. Cit., Pág. 57, citando, a su vez, la obra “La Reforma Previsional”, Editorial Jurídica de Chile, 1981. Discurso dictado con motivo de la aprobación de la Reforma Previsional, Pág. 8.

1.b.2) Efectos Regresivos del Sistema.

El antiguo sistema adolecía de una regresividad notoria, esto es, los sectores de más bajos ingresos, por lo general, habrían efectuado proporcionalmente un mayor aporte financiero, recibiendo beneficios sustancialmente menores y con requisitos más estrictos que los exigidos para el resto de los imponentes. Los principales aspectos en los cuales se habría manifestado esta regresividad son los que a continuación señalo¹³:

- *En materia de Pensiones:*

Los grupos de mayores recursos gozaban de mejores beneficios (en cuanto al monto de los mismos, requisitos para obtenerlos y baja edad de jubilación). Los tres grandes sistemas (empleados públicos, particulares y obreros) cubrían al 90% de los trabajadores y proporcionaban beneficios inferiores a los otorgados por otros sistemas. Po ejemplo, la tasa de pensión máxima fijada en el Servicio de Seguro Social era del 70% del promedio de las remuneraciones de los últimos cinco años, es decir, a pesar de haber cotizado toda la vida por el total de remuneraciones, no se podía jubilar con un monto equivalente al 100% de ese promedio, ni tampoco por años de servicio o antigüedad como ocurría en otros sistemas de empleados.

- *Incentivo a la Evasión de Cotizaciones:*

Al considerar sólo los últimos años de imposiciones para determinar el monto de la jubilación, el antiguo sistema de pensiones inducía al trabajador a imponer sólo por el mínimo exigido y por el salario mínimo vigente, con el objeto de disponer de una remuneración líquida mejor, como consecuencia lógica de los menores descuentos previsionales. Lo anterior se veía posibilitado por el hecho de no existir relación entre lo aportado al sistema y el monto de la pensión. Una vez que se empezaba a computar los años que determinaban su monto, se veían estimulados para efectuar imposiciones sobre una renta superior a la efectiva, lo que constituía un fraude al sistema.

La situación antes descrita se posibilitaba en los sectores de ingresos altos, ya que quienes percibían un salario mínimo no podían evadir imposiciones por la vía señalada, pues ya estaban en el piso exigido por la ley.

¹³ Lanata Fuenzalida, Gabriela, Op. Cit. Pág. 60 citando, a su vez, análisis realizado por el Profesor don Julio Bustamante Jeraldo en la obra “Funcionamiento del Nuevo Sistema de Pensiones”, ICARE, 1988, Pág. 12.

1.b.3) Deficiencias Administrativas.

Las deficiencias en la administración del antiguo sistema resultan obvias toda vez que la cobertura del sistema no fue de alcance nacional, sino que se dividió por oficios o empleos llegando a existir más de 50 instituciones de previsión que llegaron a ser 32 en 1980. A ello se suma que en estas 32 “Cajas” podían distinguirse y subdistinguirse hasta 100 regímenes previsionales diferentes, algunos de los cuales conducían a situaciones realmente privilegiadas y además contaban, en algunos casos, con menos de 100 afiliados¹⁴.

Si Chile hubiese continuado con el sistema de pensiones de reparto vigente hasta 1981, el país habría enfrentado un creciente déficit fiscal; un bajísimo nivel de trabajadores protegidos por el sistema; pensiones mínimas y un debilitado dinamismo económico.

2. El Modelo de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Con el curso del período militar, se empezó el camino hacia la reforma estructural del sistema, la cual contemplaría el cierre del sistema público, sustituido por un sistema financiado por el sector privado. Esta reforma estructural del sistema contempló implementar un modelo en el cual se definen 3 grandes pilares:

- El pilar público, cuyo objetivo era la redistribución del ingreso y combate de la pobreza. Era de carácter no contributivo, financiado con cargo al presupuesto fiscal.
- El pilar privado obligatorio, que financiaba las pensiones de los individuos según sus fondos acumulados y la rentabilidad que de ellos se derive, de carácter contributivo e individual, administrado por privados.
- El pilar privado voluntario, donde los individuos podían hacer contribuciones voluntarias para aumentar su propio fondo, que será administrado por privados.

Además, se tomaron medidas como el aumento de la edad de retiro de 60 a 65 para los hombres y de 55 a 60 para las mujeres, y la disminución de las tasas de contribuciones.

Para formalizar la reforma surge el Decreto de Ley 3.500, que opta por administradoras privadas de fondos de pensiones sin vínculo con los afiliados, elimina la

¹⁴ Lanata Fuenzalida, Gabriela, Op. Cit., Pág 62 citando, a su vez, obra de Hernán Cheyre Valenzuela, “La Previsión en Chile Ayer y Hoy”, CEP, 1988, Pág.8.

garantía absoluta de rentabilidad y define el rol subsidiario del Estado en materia de pensiones; también excluye a las Fuerzas Armadas del nuevo sistema, lo hace obligatorio sólo para nuevos entrantes de la fuerza de trabajo en calidad de empleados, voluntario para los trabajadores independientes y optativo para los afiliados al antiguo sistema, y establece una serie de regulaciones para garantizar la fiscalización de los fondos.

Aun cuando el sistema de reparto no era deficitario en 1981, esta situación tendía a revertirse a comienzos del siglo XXI, debido a los crecientes contingentes de pensionados, a las mayores expectativas de vida de estos grupos, y a la menor tasa de crecimiento de los trabajadores activos.

2.a) Esquemas de Configuración del Modelo de AFP.

El modelo establecido por el DL 3.500 quedó configurado en torno a cuatro esquemas:

(i) El sistema no contributivo de pensiones asistenciales (PASIS), que existía en sus rasgos básicos antes de la reforma previsional del 1981. Este esquema está gestionado por el sector público (municipios, intendencias e INP) y supervisado por la Superintendencia de la Seguridad Social (SUSESO).

(ii) El sistema contributivo de beneficios definidos (reparto), en extinción al cerrarse la posibilidad de afiliación de nuevos activos tras la reforma de 1981. La gestión de este esquema, así como la emisión y liquidación de los bonos de reconocimiento, lo realiza el Instituto de Normalización Previsional (INP) situado en el ámbito público.

La supervisión corre a cargo de la SUSESO.

(iii) Los regímenes específicos de las fuerzas armadas y de carabineros, administrados por sus respectivas cajas de previsión. No tienen una superintendencia asignada salvo la Contraloría General de la República.

(iv) El régimen de capitalización individual con contribuciones definidas, administrado por el sector privado a través de las denominadas administradoras de fondos de pensiones (AFP). La supervisión la realiza la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP).

2.b) ¿En qué consistía el sistema?

El sistema de pensiones de AFP se basaba en la capitalización individual obligatoria del ahorro previsional de los afiliados. Esto significa que cada trabajador afiliado debía efectuar mensualmente un aporte previsional del 10% de su remuneración, el cual es acumulado en una Cuenta de Capitalización Individual, que aumenta de acuerdo a los aportes que realiza el trabajador y a la rentabilidad obtenida con la inversión de sus fondos. El dinero acumulado en la cuenta es de propiedad de cada trabajador afiliado y opera como patrimonio independiente de la AFP.

En este sistema cada trabajador es responsable de formar su propia pensión, sin perjuicio que el Estado garantice pensiones mínimas¹⁵.

2.c) Personas que deben Afiliarse al Sistema de Pensiones del DL 3.500.

Todos los trabajadores dependientes (afiliación única, permanente, obligatoria y automática), cualquiera sea su actividad laboral. Además **pueden** afiliarse los trabajadores que registren imposiciones en el Antiguo Sistema con anterioridad a esa fecha; y **pueden** afiliarse, los trabajadores independientes que ejerzan una actividad mediante la cual obtengan una renta no inferior a un Ingreso Mínimo¹⁶.

2.d) Beneficios Otorgados por este Sistema.

El Sistema protege al afiliado ante la vejez y los riesgos de invalidez y muerte. La protección se puede mirar desde dos puntos de vista:

- *En relación con las pensiones mínimas:* mediante el otorgamiento de éstas prestaciones económicas periódicas, que son canceladas directamente al afiliado por las AFP o una compañía de seguros de vida, o bien, a los componentes del grupo familiar, si éste fallece. De ello se colige que el estado asegura pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Las Pensiones se reajustan mensualmente de acuerdo a la variación del Índice de Precios al Consumidor y, por lo tanto, están protegidas de la inflación¹⁷.

¹⁵ www.afp-ag.cl

¹⁶ Artículos 2, 17 y 89 DL 3.500. Además véase Humeres Noguera, Héctor: “Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Tomo III, Decimoséptima edición ampliada y actualizada, pág.242.

¹⁷ Lanata Fuenzalida, Gabriela: “Manual de Legislación Previsional”, pág. 193, 194, 195, 196. Véase también: Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS, “Modernización de la Seguridad Social en Chile” resultados y tendencias, Pág. 35.

- *En relación con*¹⁸: - Rentas Vitalicias: En caso de cesación de pagos o quiebra de la compañía de seguros respectiva el Estado asegura el pago de las rentas en un monto equivalente al 100% de la pensión mínima de vejez; y a la que sobrepasen esa cantidad el Estado garantiza el 75% del exceso por sobre la pensión mínima, con tope de 45 UF mensuales (Art. 82).
 - Contribución del Art. 53 y pensiones de invalidez originadas por primer dictamen: Opera en los mismos casos que la situación anterior y cubre el 100% de la diferencia que faltare para completar la contribución.
 - La cuota mortuoria: Que es un derecho que consiste en el retiro de la cantidad de 15 UF de la respectiva cuenta individual por quien, unido o no por vínculo por matrimonio o parentesco con el afiliado fallecido, acredite haberse hecho cargo de los gastos del funeral. La garantía estatal opera en caso de quiebra o cesación de pagos de la compañía de seguros que debió cubrirla.

2.e) Tipos de Pensiones que Otorga el Sistema.

De Vejez: para el afiliado que cumple la edad legal, esto es 60 años para las mujeres y 65 para los hombres, o antes de esas edades si cumple con determinados requisitos¹⁹.

De Invalidez: al afiliado que sea declarado inválido por una Comisión Médica designada por la Superintendencia de AFP²⁰.

De Sobrevivencia: que se otorga a la cónyuge del afiliado fallecido. Al cónyuge inválido de la afiliada fallecida. A la madre de hijo del afiliado fallecido. A los hijos del afiliado fallecido²¹.

En ausencia de los anteriores, a los padres que sean carga familiar reconocida.

2.f) Financiamiento de las Pensiones.

Las pensiones se financian con las cotizaciones previsionales obligatorias que debe enterar el trabajador mensualmente en su AFP y su rentabilidad. Si correspondiera se

¹⁸ Lanata Fuenzalida, Gabriela, Op. Cit., Pág. 196, 197, 198. Véase también: Art. 82, 88 DL 3.500.

¹⁹ Artículo 3 DL 3.500

²⁰ Artículo 4 DL 3.500

²¹ Artículo 5 DL 3.500

agrega el reconocimiento del dinero cotizado en el Antiguo Sistema Previsional.

- El 10% de la remuneración imponible para la Cuenta Individual del afiliado. Su destino es, en primer lugar, el financiamiento de la Pensiones de Vejez y luego las de Sobrevivencia, cuando el pensionado fallece. La Cuenta Individual es el Capital del afiliado, el cual determinará el monto de su Pensión de Vejez.

- Una Cotización Adicional, que es un porcentaje variable fijado por la libre competencia entre las distintas AFP. Actualmente como promedio del sistema es un 2,26% de la remuneración imponible. Estos recursos se destinan para financiar las Pensiones de Invalidez y Sobrevivencia durante la vida activa del afiliado.

Esta Cotización Adicional cubre la eventual diferencia entre el Capital del afiliado y el que se necesite para pagar la pensión correspondiente si el trabajador se invalida o muere antes de cumplir la edad legal para pensionarse por vejez²².

Con el fin de mejorar el monto de la Pensión de Vejez el afiliado puede aumentar el capital de su Cuenta de Capitalización Individual, cotizando en forma voluntaria un porcentaje adicional de su remuneración imponible. Este es deducible de impuestos, siempre y cuando no sobrepase un límite máximo establecido. La remuneración imponible del trabajador tiene un límite máximo, establecido por ley, que es de 60 Unidades de Fomento por mes²³.

2.g) Momento en que se Otorgan las Pensiones.

El afiliado tiene derecho a recibir una Pensión de Vejez cuando cumple la edad legal, esto es, 60 años en el caso de las mujeres y 65 años para los hombres. No obstante, pueden pensionarse anticipadamente, cumpliendo los siguientes requisitos: Para los Afiliados que les falten 10 años o menos para la edad legal de jubilación.

- A lo menos el 50% del promedio de las rentas imponibles, actualizadas, de los últimos 10 años y,
- Siempre que dicho monto sea igual o superior al 110% de la Pensión Mínima garantizada por el Estado.

Para los afiliados que les falten 11 años o más los requisitos figuran en la tabla a continuación:

²² Título V DL 3.500, artículos 51 y ss.

²³ Artículo 90 DL 3.500

Desde	Hasta	% Renta Imponible (Últimos 10 años)	% Pensión Mínima Garantizada
	18.08.04	50%	110%
19.08.04	18.08.05	52%	110%
19.08.05	18.08.06	55%	130%
19.08.06	18.08.07	58%	140%
19.08.07	18.08.08	61%	150%
19.08.08	18.08.09	64%	150%
19.08.09	18.08.10	67%	150%
19.08.10	en adelante	70%	150%

Fuente: www.afp-ag.cl

2.h) Monto de las Pensiones.

- El monto de la Pensión de Vejez se determina como una proporción de los fondos acumulados.
- En el caso de las Pensiones de Invalidez, tienen derecho a recibirlas los afiliados que hayan sido declarados inválidos por una Comisión Médica, designada por la Superintendencia de AFP.

El monto de la pensión de "Invalidez Total" es equivalente a 70% del promedio de las rentas percibidas por el afiliado durante los últimos 10 años, debidamente actualizadas de acuerdo con la inflación. El monto de las Pensiones de "Invalidez Parcial" es equivalente al 50% de dicho promedio.

En el caso de los afiliados dependientes que han quedado desempleados hasta 12 meses antes de la declaración de la invalidez total, el monto a percibir equivale a un 70%, y en caso de la invalidez parcial, a un 50% de dicho promedio.

- Las Pensiones de Sobrevivencia se otorgan a la viuda o al viudo si es inválido, a la madre de hijos de filiación no matrimonial, a los hijos del afiliado fallecido y a falta de los anteriores, a los padres. Estas se financian del mismo modo que las Pensiones de Invalidez. El monto de estas pensiones es equivalente a un porcentaje del beneficio que percibiría el afiliado en vida²⁴.

²⁴ www.afp-ag.cl

2.i) Modalidades de Pensión.

El afiliado que cumpla los requisitos para obtener pensión, puede optar por las siguientes alternativas:

Renta Vitalicia Inmediata: El afiliado opta por transferir los fondos de su Cuenta Individual a una Compañía de Seguros de Vida, a cambio del compromiso de que ésta le pague una renta mensual fija en UF mientras viva y, al momento de fallecer, debe asegurarle Pensiones de Sobrevivencia a sus beneficiarios²⁵.

Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida: El afiliado opta por transferir parte de los fondos de su Cuenta Individual a una Compañía de Seguros de Vida, a cambio de una renta mensual a contar de una fecha futura determinada en el contrato. Además, mantiene en su cuenta un saldo suficiente para recibir de la AFP una renta mensual durante todo el período anterior al inicio del contrato de Renta Vitalicia²⁶.

Retiros programados: El afiliado opta por mantener los Fondos de su Cuenta Individual en la AFP, o bien, transferirlos a la Administradora de Fondos de Pensiones de su elección y efectuar retiros mensuales con cargo a ésta. Estos retiros se expresan en UF y se calculan todos los años de acuerdo al Saldo de la Cuenta Individual y a las expectativas de vida del afiliado y su grupo familiar²⁷.

Retiros programados con Renta Vitalicia Inmediata: El afiliado opta por mantener un porcentaje de su fondo en su cuenta en una AFP y con ello obtener el pago de una pensión por retiro programado. Con la otra parte de su fondo, contrata una renta vitalicia la que se paga en forma simultánea con el retiro programado, de esta forma el afiliado recibe dos montos de pensión²⁸.

2.j) Administración del Dinero de los Afiliados.

La administración de los fondos acumulados por cada trabajador es realizada por entidades privadas (sociedades anónimas) denominadas Administradoras de Fondos de

²⁵ Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS, “Modernización de la Seguridad Social en Chile” resultados y tendencias, Pág. 46.

²⁶ Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS, Op. Cit. Pág. 47.

²⁷ Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS, Op. Cit. Pág. 46.

²⁸ Humeres Noguera, Héctor: “Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Tomo III, Decimoséptima edición ampliada y actualizada, pág. 307.

Pensiones (AFP), que fueron creadas especialmente para estos fines. Ellas son las encargadas de recaudar las cotizaciones previsionales; mantener al día las Cuentas Individuales de los afiliados; invertir los recursos de los fondos y otorgar las pensiones a los beneficiarios. Las inversiones se rigen por normas legales de diversificación contempladas en el D.L. 3.500, que reducen el riesgo de los fondos.

El cumplimiento de estas normas es supervigilado por una entidad estatal denominada Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, dependiente del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

2.k) Financiamiento de la Administración del Sistema.

La administración del sistema se financia a través del cobro de Comisiones que determinan libremente las Administradoras sobre la base de criterios objetivos, con carácter uniforme para todos los afiliados, debiendo ser anunciadas públicamente.

Las Comisiones son de cargo del trabajador y se descuentan de las respectivas Cotizaciones Adicionales²⁹.

2.l) Número de Administradoras de Fondos de Pensiones.

El D.L. 3.500, que norma el Sistema de Pensiones, permite la libre formación de Sociedades Administradoras de Fondos de Pensiones, siempre que éstas cumplan con ciertas formalidades y obligaciones que la ley les exige.

La permanencia de ellas se sustenta en la libre competencia, en donde los afiliados son quienes deciden a que Administradora afiliarse en consideración al costo, servicio, rentabilidad y seguridad, pues tienen libertad para elegir en forma permanente e individual la institución donde capitalizarán sus ahorros.

Las Administradoras son instituciones que legalmente deben constituirse como Sociedades Anónimas, rigiéndose por los cuerpos legales que regulan esta clase de Sociedades³⁰ (fundamentalmente la Ley Nº 18.046), en cuanto estas normas se concilien o no se opongan a las contenidas en el Decreto Ley Nº 3.500.

El capital mínimo para la formación de una Administradora de Fondo de Pensiones es el equivalente a 5.000 Unidades de Fomento, el cual aumenta en relación con el número de afiliados incorporados a la Administradora, hasta alcanzar 20.000 Unidades de Fomento.

²⁹ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 241.

³⁰ Artículo 132, Ley 18.046 sobre Sociedades Anónimas.

Las Administradoras existen en virtud de una Resolución de la Superintendencia de AFP que las autoriza y aprueba sus estatutos, adquiriendo Personalidad Jurídica desde dicha fecha.

Las administradoras pueden gestionar 5 Fondos de Pensiones, labor que comprende la recaudación de las cotizaciones de los afiliados, su abono a las respectivas cuentas individuales, la inversión de los recursos generados por dicha recaudación y la tramitación necesaria para obtener el Bono de Reconocimiento³¹.

En la actualidad se encuentran operando en Chile un total de 6 Administradoras de Fondos de Pensiones. Varias de ellas están ligadas a organizaciones de distintos sectores de la actividad económica. Otras se encuentran vinculadas a Bancos o Compañías de Seguros internacionales, y a accionistas nacionales. Todas ellas están sometidas por igual a reglas estrictas y objetivas, cuyo cumplimiento es fiscalizado por el Estado.

2.m) Marco Institucional Establecido por el Decreto Ley N° 3.500.

El Decreto Ley n° 3.500, de 1980, con entrada en vigor el 1 de enero de 1983, introdujo una profunda transformación en el diseño institucional de los distintos esquemas de pensiones. El cambio más relevante fue la cesión de la administración del pilar obligatorio (contribuciones definidas) al sector privado a través de las administradoras de los fondos de pensiones, y la creación de su organismo regulador, denominado Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), mediante Decreto con Fuerza de Ley n° 101 de 1980 dictado por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

2.m.1) Estructura Institucional.

En el diseño institucional del modelo de capitalización individual, las funciones de dirección política, ordenación del sistema previsional en su conjunto y análisis estratégico y planificación en el largo plazo radican formalmente en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social a través de la Subsecretaría de Previsión Social (SSPS). Dependientes de la SSPS se encuentran las siguientes entidades autónomas: (i) la SAFP como reguladora del sistema de capitalización individual; (ii) el INP, que administra los afiliados al anterior régimen de reparto y los bonos de reconocimiento; y (iii) la SUSESO, organismo regulador de todo el conjunto de esquemas restantes (INP, PASIS y prestaciones familiares de las

³¹ Artículos 23 y 24 DL 3.500. Además, véase Humeres Noguer, Héctor “Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Tomo III, pág. 239, 240.

FF.AA. y Carabineros)³².

2.m.2) Supervisión de las Instituciones: ¿Quién y Cómo se Ejerce?

Para el control y supervisión de estas instituciones, así como para las funciones de análisis y prospectiva, la SSPS cuenta dentro de su estructura de línea con una División de Planificación y Estudios, una División Jurídica y una División de Administración y Finanzas, que provee los servicios necesarios para el consumo interno de la SSPS. Dentro de estas funciones descritas, la SSPS presenta los presupuestos de cada entidad autónoma que está bajo su dependencia, efectúa los controles de la ejecución presupuestaria de estas instituciones y también consolida los aspectos de política que cada institución desarrolla³³.

2.m.3) Iniciativa Normativa.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social y la SSPS tienen la facultad de iniciativa normativa, excepto para la reforma de la ley previsional que es privativa de la presidencia de la República, y de control último de legalidad de las entidades autónomas dependientes. Ello implica que en su tarea de tutela política del sistema en su conjunto debería proponer adecuaciones legislativas donde se expresaran las políticas, y vigilar que las circulares y resoluciones administrativas emitidas por las entidades dependientes estén conforme a legalidad.

En la práctica, esta función queda bastante debilitada ante la potente capacidad de inteligencia instalada en las entidades dependientes (SAFP, SUSESO e INP). Las iniciativas de elaboración de leyes se canalizan a través de un comité legislativo en el que participan los servicios jurídicos de los distintos organismos. Los marcos legales que regulan la capacidad normativa de la SAFP y SUSESO presentan ciertas ambigüedades en cuanto a su alcance competencial, lo que junto a la debilidad organizativa de la SSPS, constituyen un espacio abonado para que cada institución procure obtener ciertas ventajas o, al menos, capacidad de presión en los niveles políticos³⁴.

³² Grafe Arias, Fernando: “Diagnóstico Institucional del Sistema de Pensiones Chileno y Propuestas de Recomendaciones”. Banco Interamericano de Desarrollo, pág. 7.

³³ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 7.

³⁴ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 9.

2.m.4) Fiscalización: Superintendencia de la Seguridad Social (SUSESO) y Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP): Fuente Legal, Concepto, Funciones.

- Superintendencia de la Seguridad Social (SUSESO).

Fuente Legal:

Su estatuto orgánico está contenido en la Ley nº 16.395, de 1996, pero el Reglamento Orgánico de la Superintendencia de la Seguridad Social, aprobado por Decreto Supremo nº 1 (enero de 1972) del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, constituye el marco regulatorio básico de esta institución.

Concepto:

Esta Superintendencia es una institución autónoma del Estado, con personalidad jurídica y patrimonios propios. Depende del Ministerio del Trabajo y Previsión Social a través de la Subsecretaría de Previsión Social, y es la autoridad técnica de control y fiscalización de las instituciones de previsión en los órdenes jurídico, médico, financiero, actuarial y administrativo, excepto las administradoras de los fondos de pensiones (AFP). El superintendente es designado por el Presidente de la República y sus fondos provienen del Presupuesto Nacional. La fiscalización de la SUSESO la realiza la Contraloría General de la República³⁵.

Funciones:

Las funciones establecidas en su Reglamento Orgánico en materia de regulación y fiscalización son las siguientes³⁶:

- Regular y fiscalizar el cumplimiento de la normativa de la Seguridad Social
- Resolver las denuncias y apelaciones en las materias de su competencia
- Proponer medidas para el perfeccionamiento del sistema de Seguridad Social
- Fiscalización, control y auditoría contable y de gestión de las entidades administradoras del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales
- Administrar y fiscalizar los fondos nacionales: (i) Fondo Único de Prestaciones Familiares y Subsidio de Cesantía (FUPESC); (ii) Fondo Nacional de Subsidio Familiar

³⁵ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 10.

³⁶ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 10.

(SUF); (iii) Fondo Nacional de Pensiones Asistenciales (PASIS); y (iv) Fondo Revalorizador de Pensiones, destinado a cubrir la financiación de las pensiones mínimas del antiguo sistema de pensiones.

- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP).

La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) constituye la máxima autoridad controladora y supervisora de: (i) el sistema de pensiones -basado en la capitalización individual- administrado por las AFP; y (ii) el seguro de cesantía gestionado por la AFC³⁷.

Fuente Legal:

La SAFP fue creada por el Decreto Ley n° 3.500, de 1980 e inició sus funciones a partir de Mayo de 1981. Para su funcionamiento se rige por un estatuto orgánico contenido en el Decreto con Fuerza de Ley N° 101 de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social³⁸.

Concepto:

Es una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya máxima autoridad es el superintendente, designado por el Presidente de la República, del que es de exclusiva confianza (art. n° 4 del DFL n° 101). Su financiación proviene del Presupuesto Nacional.

De acuerdo con el artículo 1º del DFL n° 101, la SAFP “*se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social*”, en contraste con lo establecido para la SUSESO que en el artículo 1º de su Reglamento Orgánico “... *depende del MTPS a través de la SSPS*”³⁹.

Funciones:

Las funciones principales estipuladas en su estatuto orgánico son las siguientes:

- Aprobar o rechazar el prospecto que debe preceder a la formación de una administradora de fondos de pensiones; aprobar sus estatutos y autorizar su existencia;

³⁷ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 11, señalando, a su vez, que la AFC corresponde a una Entidad que recauda las cotizaciones, invierte los recursos y paga los beneficios del seguro de cesantía.

³⁸ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 11.

³⁹ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 11.

- Fiscalizar las actuaciones de las Administradoras;
- Asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social en materia de su competencia y proponer las reformas legales y reglamentarias que la técnica y experiencia aconsejen;
- Reglamentar la forma y destino de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad;
- Velar por el mantenimiento del encaje de las AFP y que las inversiones de los recursos para el Fondo de Pensiones se ajusten a las disposiciones legales;
- Interpretar la legislación y reglamentación en vigencia e impartir normas generales obligatorias para su correcta aplicación por las Administradoras;
- Absolver las consultas, peticiones o reclamos que los afiliados o beneficiarios de las Administradoras, formulen en su contra;
- Examinar, calificar y aprobar los balances que deben someterles los entes fiscalizados;

2.m.5) Administración de las Pensiones Contributivas: Instituto de Normalización Previsional (INP) y Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP): Fuente Legal, Concepto, Funciones.

- Instituto de Normalización Previsional (INP).

Fuente Legal:

El Instituto de Normalización Previsional fue creado mediante DL 3.502, de 1980. Se regula por el Decreto con Fuerza de Ley nº 17, de febrero de 1989 emanado del MTPS⁴⁰.

Concepto:

Es un organismo autónomo del Estado, con personalidad jurídica y patrimonio propio. El director de la entidad es nombrado por el Presidente de la República y es de su exclusiva confianza. Se relaciona con el Ejecutivo a través del MTPS por intermedio de la SSPS⁴¹.

Funciones:

Inicialmente el objeto del INP era estudiar y proponer al Ejecutivo las políticas y

⁴⁰ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 13.

⁴¹ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 13.

medidas que garanticen el oportuno cumplimiento de los compromisos previsionales que el Estado o los institutos de previsión hayan contraído y administrar los regímenes de prestaciones encomendadas (artículo 1º). Sin embargo, posteriormente sus funciones se fueron ampliando en el ámbito de las políticas de seguridad social que se fueron implementando llegando a las siguientes:

- Administrar el antiguo sistema de pensiones, incluyendo la recaudación por cotizaciones de los activos afiliados y el pago a los pasivos que permanecieron en el antiguo sistema.
- Cálculo, emisión y liquidación de los bonos de reconocimiento
- Administrar el seguro público de accidentes de trabajo (AT) y enfermedades profesionales (EP) de los trabajadores cuyas empresas no se encuentran adheridas a alguna mutualidad
- Participar en el otorgamiento y pago de las asignaciones familiares y en pago del seguro de cesantía
- Realizar el pago del Subsidio Único Familiar (SUF) y pensiones asistenciales (PASIS)⁴².
- Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Fuente Legal:

Las AFP fueron creadas por el DL 3.500 para la administración de las cuentas de los ahorros individuales de los cotizantes canalizadas través de cinco modalidades de fondos de pensiones, de acuerdo con las condiciones fijadas para la inversión en los mismos.

Concepto:

Artículo 23 DL 3.500.- “Las Administradoras de Fondos de Pensiones, denominadas también en esta ley Administradoras, serán sociedades anónimas que tendrán como objeto exclusivo administrar Fondos de Pensiones y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece esta ley.”⁴³

Como sociedades anónimas, son aplicables a las AFP las normas contenidas en la Ley Nº 18.046 sobre sociedades anónimas, en tanto no se contrapongan con las disposiciones contenidas en el decreto ley antes mencionado.

⁴² Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 13, 14.

⁴³ Título IV DL 3.500 “De las Administradoras de Fondos de Pensiones”, artículo 23 y siguientes.

Funciones:

Artículo 23 DL 3.500.- “... tendrán como objeto exclusivo administrar Fondos de Pensiones y otorgar y administrar las prestaciones y beneficios que establece esta ley”.⁴⁴

Significa que las AFP son responsables de la recaudación de las cotizaciones previsionales, su depósito en la cuenta personal de cada afiliado y su inversión en los fondos de pensiones, para otorgar posteriormente los beneficios que correspondan. Además, las AFP contratan un seguro para financiar las pensiones de invalidez y sobrevivencia que generen sus afiliados, así como gestionan los ahorros del trabajador que de forma voluntaria se ingresen en una cuenta individual.

Por su gestión de administración de fondos de pensiones, las AFP cobran una retribución establecida sobre la base de comisiones de cargo de los afiliados. Las comisiones son fijadas libremente por cada AFP; con carácter uniforme para todos sus afiliados⁴⁵.

2.m.6) Administración de las Pensiones no Contributivas: Pensiones Asistenciales por Vejez e Invalidez (PASIS): Fuente Legal, Beneficiarios, Instituciones que Intervienen en su Otorgamiento.

Fuente Legal:

Las pensiones asistenciales por vejez e invalidez están reguladas por el DL nº 869, de 1975⁴⁶.

Beneficiarios:

Estas pensiones se otorgan a aquellas personas que, siendo mayores de 18 años inválidos o ancianos mayores de 65 años, no tienen ingresos de cualquier origen o que teniéndolos, sean inferiores al 50% de la pensión mínima y que el promedio de ingreso familiar sea inferior a ese porcentaje⁴⁷. Los pensionistas del sistema de capitalización individual no pueden postular a una PASIS pues no está permitida la renuncia a la pensión. En principio, la duración de la pensión es indefinida, pero el Intendente puede revisarla en cualquier momento.

⁴⁴ Título IV DL 3.500 “De las Administradoras de Fondos de Pensiones”, artículo 23 y ss.

⁴⁵ Grafe Arias, Fernando: “Diagnóstico Institucional del Sistema de Pensiones Chileno y Propuestas de Recomendaciones”. Banco Interamericano de Desarrollo, pág. 15.

⁴⁶ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 15, señalando, a su vez, que la Ley nº 18.600, de 1987, amplió este beneficio a los deficientes mentales de cualquier edad.

⁴⁷ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 16, señalando, a su vez, que la relación entre el monto de una PASIS y una pensión mínima es de casi el 50%.

Instituciones que Intervienen en su Otorgamiento:

En el proceso de otorgamiento de una PASIS intervienen tres instituciones. En primer lugar, la municipalidad donde reside el candidato que procede a su elección previa calificación. Luego, el pago lo efectúa el INP y, finalmente, todo el proceso es revisado por la SUSESO. Además de estas tres instituciones, el MIDEPLAN también interviene en el marco del programa Chile Solidario, dirigido fundamentalmente a familias en extrema pobreza. Toda persona mayor de 65 años que entre a formar parte del programa recibe una pensión asistencial⁴⁸.

⁴⁸ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 16.

2.m.7) Matriz Básica con los Esquemas de Previsión Social (2004).

Tipo de Beneficio	Prestación	Organismo Administrador	Beneficiario	Fuente de Financiamiento	Entidad Fiscalizadora
NUEVO SISTEMA DE PENSIONES					
Vejez Invalidez Sobrevivencia Asignaciones Familiares	Pensiones de Vejez, invalidez y sobrevivencia Pensión mínima con garantía estatal Cuota mortuoria Pago de asignaciones familiares	AFP Compañías de Seguro (invalidez, rentas vitalicias)	Todos los trabajadores dependientes que se incorporaron al mercado de trabajo después del 31/12/1982 y quienes trabajando antes de esa fecha optaron afiliarse al nuevo sistema. Los trabajadores independientes que opten por jubilarse	Cotizaciones de los trabajadores (básica = 10%) Rentabilidad de los fondos de pensiones Aporte fiscal para las pensiones mínimas Bono de reconocimiento	Superintendencia de las AFP Superintendencia de Valores y Seguros (rentas vitalicias) Superintendencia de Seguridad Social para las asignaciones familiares
ANTIGUO SISTEMA DE PENSIONES					
Vejez Invalidez Sobrevivencia	Pensiones de Vejez, invalidez, antigüedad, sobrevivencia y expiración obligada de funciones Pensión mínima Asignación por muerte Seguro de vida	Instituto de Normalización Previsional (INP)	Todos los trabajadores dependientes que se incorporaron al mercado de trabajo antes del 31/12/1982 y que optaron por el antiguo sistema. Independientes que se acogieron al antiguo sistema	Fondos fiscales Cotizaciones de los trabajadores (básica = 20% en promedio) Rentabilidad de la inversiones en determinadas cajas de previsión	Superintendencia de Seguridad Social Contraloría General de la República
RÉGIMEN DE FUERZAS ARMADAS Y DE ORDEN FF-AA.					
Invalidez Retiro o Antigüedad Sobrevivencia		Administración Institucional (Ejército, Marina y Aviación) CAPREDENA	Personal de planta de las Subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación Personal de plantas de oficiales, de cuadro permanente y empleados civiles Personal de reserva llamado al servicio activo Alumnos de las escuelas institucionales	Fondos fiscales Cotizaciones de activos (6,5% de la remuneración imponible) y de pensionados (6,5% de la pensión)	Ministerio de Defensa Nacional Contraloría General de la República
Fuerzas de Orden y Seguridad Pública	Invalidez Retiro o Antigüedad Sobrevivencia	DIPRECA	Personal de planta de la Subsecretaría de carabineros Personal de Carabineros Personal de Investigaciones de Chile, Gendarmería de Chile y de DIPRECA	Fondos fiscales Cotizaciones de activos (8,5% de la remuneración imponible) y de pensionados (8,5% de la pensión)	Ministerio de Defensa Nacional Contraloría General de la República
RÉGIMEN DE PENSIONES ASISTENCIALES (PASIS)					
Extrema Pobreza	Pensiones (PASIS) Asistenciales	Municipalidades Intendencia INP	Mayores de 65 años Invalidos mayores de 18 años Deficientes mentales de cualquier edad	Fondos Fiscales	Superintendencia de Seguridad Social

Fuente: Grafe Arias, Fernando: “Diagnóstico Institucional del Sistema de Pensiones Chileno y Propuestas de Recomendaciones”, pág. 8.

2.n) Los Multifondos.

2.n.1) ¿En qué consiste el Sistema de Multifondos?

La Ley N° 19.792, cuya entrada en vigor data del 1° de Agosto de 2002 (Diario Oficial de 28 de Febrero de 2002) crea el sistema de Multifondos, que consiste en la ampliación del número de Fondos de Pensiones existentes en las AFP, de dos a cinco (Tipos A, B, C, D y E). Lo anterior, con el objeto de ofrecer distintas combinaciones de instrumentos de inversión para conseguir un incremento en el valor esperado de las pensiones⁴⁹.

2.n.2) Diferenciación de los distintos tipos de Fondos.

Los distintos tipos de Fondos de Pensiones se diferencian por la proporción de sus recursos invertidos en títulos financieros de renta variable (representativos de la propiedad o capital de una sociedad o empresa). Los títulos de renta variable se caracterizan por tener un mayor riesgo y una mayor rentabilidad esperada.

El Fondo Tipo A tendrá una mayor proporción de sus inversiones en renta variable, la que va disminuyendo progresivamente en los Fondos B, C y D. Por su parte, el Fondo Tipo E sólo podrá invertir en instrumentos de renta fija (que entregan una rentabilidad conocida en un período determinado al momento de la inversión), que tienen un menor riesgo relativo y una menor rentabilidad esperada⁵⁰.

Límites de inversión máximos y mínimos en instrumentos de renta variable

	Límite máximo permitido	Límite mínimo obligatorio
Fondo A	80%	40%
Fondo B	60%	25%
Fondo C	40%	15%
Fondo D	20%	5%
Fondo E	No autorizado	No autorizado

Fuente: Humeres Noguera, Héctor, “Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Tomo III, Decimoséptima edición ampliada y actualizada, Editorial Jurídica, año 2005.

⁴⁹ Humeres Noguera, Héctor, “Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Tomo III, págs. 254, 255.

⁵⁰ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 255.

2.n.3) Obligatoriedad de los tipos de Fondos que ofrecen las AFP.

La creación de los Fondos Tipos B, C, D y E es de carácter obligatorio para las AFP, debiendo ser implementados en forma simultánea una vez que la Ley entre en vigencia. La creación del Fondo Tipo A es voluntaria para las AFP.

2.n.4) Elección de los tipos de Fondos.

Debemos distinguir lo siguiente:

a) Ahorro obligatorio

Los afiliados no pensionados, hombres hasta 55 años de edad y mujeres hasta 50 años de edad, pueden elegir, con sus cotizaciones obligatorias, cualquiera de los cinco tipos de Fondos.

Los afiliados hombres desde 56 años y mujeres desde 51 años de edad, no pensionados, podrán optar por cualquiera de los cuatro Fondos de creación obligatoria (B, C, D y E).

Finalmente, los afiliados pensionados podrán optar por cualquiera de los tres Fondos de menor riesgo relativo (C, D y E)⁵¹.

b) Ahorro previsional voluntario

En el caso del ahorro previsional voluntario no hay ningún tipo de restricción por edad o para los pensionados, para optar por alguno de los cinco tipos de Fondos.

2.n.5) Recursos en más de un tipo de Fondo.

Los saldos totales por cotizaciones obligatorias (incluyendo cuenta de ahorro de indemnización), cotizaciones voluntarias, depósitos convenidos y depósitos para la cuenta de ahorro voluntario podrán permanecer en distintos tipos de Fondos.

Por otra parte, se permite que las AFP y los afiliados suscriban convenios para dividir algunos de los saldos antes mencionados entre dos tipos de Fondos; se permite, asimismo, la posibilidad de acordar entre afiliados y AFP traspasos futuros de saldos⁵².

⁵¹ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 257.

⁵² Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 257.

2.n.6) Momento de la elección de un tipo de Fondo.

A partir de la vigencia de la ley, esto es, el 1° de agosto de 2002, teniendo un plazo de 90 días para manifestar su elección por un Fondo, esto es, hasta el 29 de octubre de 2002. Luego, si no se elige fondo⁵³:

a) Al inicio del sistema de multifondos.

Los afiliados que al iniciarse el sistema de multifondos no seleccionen un tipo de Fondo, hasta el día 29 de octubre de 2002, serán asignados al Fondo que corresponda de acuerdo con su edad, según el siguiente cuadro (en la mencionada fecha se traspasará un 50% de su saldo y el 50% restante un año después):

Opciones de Inversión		Hombres hasta 35 años Mujeres hasta 35 años	Hombres desde 36 hasta 55 años Mujeres desde 36 hasta 50 años	Hombres desde 56 años Mujeres desde 51 años
		Fondo A		
Fondo B				
Fondo C				
Fondo D				
Fondo E				

Elaboración Propia.

Los afiliados que al implementarse el sistema se encuentren en el Fondo Tipo 2 y no elijan Fondo, serán asignados al Fondo Tipo E.

b) Al momento de la afiliación al Sistema.

Los trabajadores que al afiliarse al Sistema de Pensiones no seleccionen un tipo de Fondo, serán asignados a uno de ellos, de acuerdo con lo que se señala en la tabla anterior.

Cuando el afiliado haya sido asignado a un Fondo al incorporarse al Sistema de Pensiones, y posteriormente no manifieste su elección por uno de ellos, será traspasado en forma gradual al tipo de Fondo que le corresponda al cumplimiento de las edades establecidas en la tabla anterior. El mencionado traspaso se realizará transfiriendo un 20%

⁵³ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 257.

de su saldo al cumplimiento de la edad y el resto del saldo se traspasará gradualmente un 20% por año, en un período de 4 años⁵⁴.

2.n.7) Comisiones que cobran las AFP por administración de distintos tipos de fondos.

Se mantiene la estructura actual de comisiones. Las comisiones que actualmente cobran las AFP serán uniformes para todos los afiliados, independientemente del Fondo que elijan.

2.n.8) Traspaso de un fondo a otro.

Para realizar traspasos entre Fondos se debe suscribir un formulario Cambio de Fondo de Pensiones, que el afiliado podrá solicitar en una agencia de su AFP.

Los afiliados podrán traspasar sus saldos por cotizaciones obligatorias, cotizaciones voluntarias y depósitos convenidos, así como su cuenta de ahorro voluntario, libremente entre los Fondos. En caso que alguno de estos saldos se traspase más de dos veces en un año calendario, la AFP podrá cobrar una comisión de salida que no se puede descontar del Fondo de Pensiones⁵⁵.

3.- Bondades del Sistema Previsional de AFP.

3.a) Eficiencia en el Funcionamiento⁵⁶.

La legislación que regula el actual Sistema de Pensiones, considera una serie de mecanismos destinados a dar seguridad al afiliado:

- El Fondo de Pensiones que administra la AFP es un patrimonio separado, distinto y completamente independiente del capital de la Administradora. Por este motivo, en caso de quiebra o disolución de la AFP, el Fondo permanece intacto, sin riesgo alguno para los afiliados.
- La ley ha declarado inembargables las Cuentas de Ahorro Obligatorio.
- El 90% de los títulos del Fondo de Pensiones debe estar en permanente custodia

⁵⁴ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 257.

⁵⁵ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 257.

⁵⁶ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 259, 263.

en el Depósito Central de Valores, entidad privada especializada que fue creada para estos efectos.

- El sistema está diseñado para otorgar sus beneficios sobre la base de un 4% de rentabilidad real anual de los Fondos de Pensiones.
- Las AFP están obligadas, en forma individual, a obtener cierta Rentabilidad Mínima para sus fondos. Si en un mes la rentabilidad del Fondo es inferior al mínimo legal, las administradoras deben cubrir la diferencia con su propio patrimonio, para lo cual deben constituir una reserva especial denominada "Encaje", equivalente al 1% del respectivo Fondo de Pensiones que administran.
- Los recursos de los Fondos de Pensiones sólo pueden invertirse, para obtener una adecuada rentabilidad y seguridad, en valores expresamente establecidos por la ley. Las inversiones se encuentran diversificadas tanto por instrumento, emisor, sector económico, como por categoría de riesgo.

3.b) Garantías Estatales del Actual Sistema.

El Estado garantiza el pago de Pensiones Mínimas de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia a todos aquellos afiliados que cumplan con los requisitos estipulados en la Ley⁵⁷.

El monto de la pensión Mínima de Vejez y de Invalidez es igual para ambos casos. El de la Pensión Mínima de Sobrevivencia, en tanto, se fija como un porcentaje de la Pensión Mínima de Vejez.

En caso de quiebra de una AFP, los Fondos de Pensiones de los afiliados no sufren menoscabo alguno, el trabajador debe cambiarlos a otra AFP⁵⁸.

3.c) Impacto en la Economía Nacional⁵⁹.

La administración privada de los fondos de pensiones ha logrado variados efectos positivos, tanto para los trabajadores, como para el país, a través de un incremento del ahorro nacional y una mayor eficiencia en la asignación de los recursos.

Los fondos de pensiones han contribuido de manera importante al desarrollo del mercado de capitales. Destaca su gran influencia en el mercado bursátil; su contribución al desarrollo de la industria de clasificación de riesgo; a una mayor profundidad del mercado;

⁵⁷ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 239.

⁵⁸ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 259.

⁵⁹ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 260.

a una mayor estabilidad en los precios por su carácter de inversionistas expertos con visión de largo plazo, a incentivar la apertura de nuevas empresas para que transen sus acciones en las bolsas, a incentivar el financiamiento de las sociedades vía aumento de capital, en una clara contribución a la exposición del mercado y al desarrollo de nuevos instrumentos de inversión.

Otro elemento muy importante, es que los fondos de pensiones han aportado recursos financieros de largo plazo, los cuales hasta antes de la instauración de este sistema sólo podían obtenerse a través de instituciones extranjeras. Lo anterior ha permitido el financiamiento a largo plazo de viviendas, empresas y proyectos de inversión.

La inversión de los Fondos de Pensiones en las empresas, a través de acciones, bonos y cuotas de fondos de inversión ha permitido financiar numerosos proyectos empresariales, tales como ampliaciones de plantas productivas o nuevos proyectos, con claros beneficios para el país (crecimiento económico), los afiliados (buena rentabilidad en sus ahorros previsionales) y los trabajadores (nuevas fuentes laborales e incremento en las remuneraciones).

A modo de ejemplo, con las emisiones de bonos se ha financiado la instalación de nuevas líneas telefónicas, la construcción de plantas de celulosa, cemento, coque, yodo; el financiamiento de contratos de leasing de bienes de capital; la construcción de centros comerciales, etc. Además, invirtiendo en cuotas de fondos de inversión, se ha posibilitado la apertura, desarrollo y expansión de empresas cerradas y a futuro, a través de esta vía, se han financiado obras de infraestructura pública, como carreteras, puertos, aeropuertos, plantas de tratamiento de aguas servidas, etc.

3.d) Internacionalización del Sistema Chileno.

Las crisis de los Sistemas de Pensiones implementados en Latinoamérica en la primera mitad del Siglo XX, se han transformado en un hecho reiterativo en el continente en los últimos años. Dicha circunstancia, unida al éxito del Nuevo Sistema de Pensiones chileno, ha provocado un importante y creciente interés por este modelo, lo que ha llevado a que numerosas naciones hayan implementado o se encuentren en vías de desarrollar un sistema privado de capitalización individual⁶⁰.

⁶⁰ Humeres Noguera, Héctor, Op. Cit. Pág. 274

Sistema Privado de Capitalización Individual

América	Año	Europa	Año
Chile	1981	Suiza	1985
Perú	1992	Australia	1992
Argentina	1993	Hungría	1997
Colombia	1993	Polonia	1998
México	1995	Bulgaria	1999
Uruguay	1995	Suecia	2000
Bolivia	1996	Croacia	2001
El Salvador	1996	Latvia	2001
Costa Rica	2000	Asia	Año
Nicaragua	2000	Kazajstan	1997
Ecuador	2001	Homg Kong	1998
Rep. Dominicana	2001		

Fuente: Humeres Noguier, Héctor, “Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social”, Tomo III, Decimoséptima edición ampliada y actualizada, Editorial Jurídica de Chile, año 2005, Pág. 275.

Ello ha venido a demostrar que el sistema de capitalización individual ha pasado a constituirse en una verdadera y eficaz alternativa de cambio, en lo que respecta a las pensiones de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia y, a la vez, en un motor y palanca dinamizadora de las economías de los países de menor desarrollo⁶¹.

4.- Análisis de los Problemas del Modelo de AFP.

4.a) Déficit Fiscal Generado por el Modelo de Capitalización Individual.

Los compromisos adquiridos en el marco de la reforma previsional de 1981 (costos de transición) y los distintos esquemas de pensiones chilenas generaron un déficit fiscal del 5,7% como promedio en el periodo 1981-2003⁶², de los cuales el 4,2% es imputable al saldo negativo de los regímenes civiles y el restante a los de las FFAA y Carabineros.

Las proyecciones de déficit fiscal para el periodo 2004-2010 estiman un ligero descenso del déficit total, pero permanecerá sin variaciones el correspondiente a los regímenes civiles (4,2%), es decir, sin considerar a las FF.AA ni Carabineros.

⁶¹ Humeres Noguier, Héctor, Op. Cit. Pág. 274.

⁶² Grafe Arias, Fernando, “Diagnóstico Institucional del Sistema de Pensiones Chileno”, pág. 4 señalando, a su vez, que: en contraste, el déficit promedio para el periodo 1974-1980 fue 2,4% del PIB. Las estimaciones son de Marcel, Mario y Arenas de Mesa, Alberto.

Déficit del Sistema de Pensiones en Chile: Histórico y Previsto.

(Media anual como porcentaje del PIB).

	1981-2003	2004-2010
Déficit Operacional Civil	3,2	2,4
Bonos de Reconocimiento	0,6	1,2
Pensiones Asistenciales (PASIS)	0,4	0,4
Pensiones Mínimas con Garantía Estatal (PMGE)	0,02	0,2
Déficit Civil	4,2	4,2
Déficit FF.AA. y Carabineros	1,5	1,3
Total	5,7	5,5

Fuente: Arenas de Mesa, Alberto, “El sistema de pensiones en Chile”, El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos, OIT 2004.

Según la estimación más reciente (1999)⁶³, el valor presente de todos los compromisos fiscales asumidos por el estado chileno en materia previsional se elevan a USD 30.591 millones (de 2002)⁶⁴. En el caso del gasto generado por las PMGE, las estimaciones del Ministerio de Hacienda indican que en el año 2020 representarán cinco veces su valor actual, ubicándose en cerca de USD 275 millones (dólares de 2004)⁶⁵.

4.b) Falta de Regularidad en las cotizaciones de los Afiliados.

A pesar de la mejora que se produjo en el número de cotizantes desde el inicio del sistema hasta el año 2003, los datos relativos a la relación entre afiliados y cotizantes a las

COBERTURA OCUPACIONAL Y EFECTIVA (1980 – 2003)						
	Cobertura ocupacional (Cotizantes/ocupados)			Cobertura efectiva (cotizantes/PEA)		
	AFP	INP	Total	AFP	INP	Total
1980		71,1 - 53,3 ^(*)			64,0 - 47,8 ^(*)	
1982	36,0	16,6	52,6	29,0	13,4	42,4
1983	38,2	14,9	53,1	33,5	13,0	46,5
1990	50,6	8,1	58,7	46,8	7,5	54,3
1995	57,2	5,5	62,7	53,5	5,1	58,6
2000	59,4	3,8	63,2	54,5	3,5	58,0
2001	63,0	3,3	66,6	58,0	3,1	61,0
2002	61,9	3,1	65,0	57,1	2,9	59,9
2003	63,8	3,0	66,8	59,1	2,7	61,8

Fuente: Grafe Arias, Fernando, “Diagnóstico Institucional del Sistema de Pensiones Chileno y Propuesta de Recomendaciones”, que señala, a su vez:(*) Estimaciones de Cheyre (primer dato) y Arellano (segundo dato). Fuente: Arenas de Mesa, A. “Reformas a los sistemas de pensiones: efectos fiscales e institucionales. Tres casos de estudio: Chile, Perú y Costa Rica”. BID. No publicado. 2004

⁶³ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 4 que cita, a su vez, Arenas de Mesa, Alberto. “El sistema de pensiones en Chile”, El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos, OIT 2004.

⁶⁴ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 4 que señala, a su vez, que la estimación realizada en 1988 consideraba unos compromisos fiscales, en términos de valor presente, casi tres veces inferior a la revisada en 1999.

⁶⁵ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 4 que cita, a su vez, Arenas de Mesa, Alberto. “Reformas a los sistemas de pensiones: efectos fiscales e institucionales. Tres casos de estudio: Chile, Perú y Costa Rica”. BID. No publicado. 2004.

AFP presentan un panorama preocupante: la proporción oscila de promedio en torno al 50% en el periodo 2000-2003. Es decir, uno de cada dos afiliados no cotiza regularmente⁶⁶.

Asimismo, los últimos datos correspondientes a la cobertura efectiva (cotizantes sobre población económicamente activa) son concluyentes acerca de que la cobertura de los distintos esquemas previsionales contributivos apenas supera el 60% (promedio del periodo 2000-2003)⁶⁷. Es decir, cuatro de cada diez personas en edad de trabajar no están cotizando para obtener una pensión cuando lleguen a su edad de retiro. Estos problemas se concentran sobre todo entre las mujeres, especialmente entre las menos calificadas y con menores ingresos, entre los trabajadores independientes y entre los trabajadores rurales de ambos sexos.

Por otra parte, los datos que arroja la EPS 2002 indican que las tasas de reemplazo serían inferiores a las esperadas, de tal forma que el porcentaje de pensionistas con pensiones asistenciales y beneficiarios con pensiones menores o iguales a la pensión mínima⁶⁸, se aproximará al 50% de los asegurados en las AFP⁶⁹. Los factores que inciden en ello son los siguientes:

- Bajas densidades de cotización, especialmente en aquellos grupos que poseen una inserción precaria e intermitente en el mercado de trabajo (mujeres, trabajadores temporales).
- Aumento de la esperanza de vida, lo que afecta principalmente a las mujeres.
- Edad de retiro de la mujer (60 años) menor que la del hombre (65 años), lo que le impide acumular menos ahorro a pesar de su mayor esperanza de vida.
- Impacto de las comisiones sobre las rentabilidades de las cuentas individuales, que afecta más directamente al rendimiento de aquellos asegurados con menores ingresos imponibles.
- Mercados de trabajo más precarios y con una tendencia al trabajo por cuenta propia (subcontrataciones, negocios familiares y/o unipersonales, etc.).

⁶⁶ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 5.

⁶⁷ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 5, citando, a su vez, Arenas de Mesa, Alberto “El sistema de pensiones en Chile”, El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos, OIT 2004.

⁶⁸ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 17, que señala, a su vez: Actualmente en torno a los USD 120.

⁶⁹ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 17, citando, a su vez, Arenas de Mesa, Alberto. “El sistema de pensiones en Chile”, El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos, OIT 2004. También Mesa-Lago, C. “Lecciones y desafíos de 23 años de reformas estructurales de pensiones en América Latina”, op.cit., OIT 2004. Una opinión coincidente en el diagnóstico pero discrepante en cuanto a la magnitud del problema se puede consultar en Larraín, G., intervención recogida en op.cit., OIT 2004.

Los colectivos especialmente vulnerables son las mujeres, los trabajadores de ingresos bajos, los trabajadores con contratos temporales y los trabajadores independientes.

Es importante resaltar que el sistema de capitalización individual se aparta del esquema tradicional que inspiró los modelos de seguridad social. En efecto, los sistemas de seguridad social son aquellos organizados o tutelados por el Estado para la cobertura, por sí y entre sí, de los riesgos laborales, incluido el de vejez, y que no se pueden atender con recursos y coberturas individuales. Esto significa que en un modelo clásico existe un cierto componente de solidaridad entre los mismos afiliados. En el caso del sistema de capitalización individual chileno, el elemento de solidaridad se realiza, no a través de los propios afiliados, sino por la garantía de pensión mínima que el Estado debe proporcionar por Ley a aquellos cotizantes que, por los motivos que sean, no pueden acceder con sus ahorros acumulados a una pensión igual o mayor que la mínima legalmente establecida. En este caso, el Estado chileno asume la responsabilidad última sobre los costos que puedan producirse en el sistema previsional como consecuencia de una cobertura baja y/o baja tasa de reemplazo⁷⁰.

4.c) Margen de Actuación Reducido de los Operadores que Intervienen en los Esquemas Previsionales.

Tal y como está diseñado institucionalmente el sistema, los distintos operadores que intervienen en los esquemas previsionales poseen un margen de actuación reducido para mejorar la cobertura y las tasas de reemplazo.

La presión reguladora de la SAFP ha permitido reducir el costo de las comisiones y mejorar la rentabilidad promedio de las cuentas individuales, pero no cabe esperar nuevas y significativas reducciones sin que impacten negativamente en la cuenta de resultados de la industria de las AFP.

Es probable que para las AFP el coste marginal de captar y administrar nuevos asegurados, en su mayoría de salarios bajos, sea relativamente superior respecto al ingreso esperado por comisiones, en un contexto de presión a la baja de estas últimas.

Los trabajadores de ingresos bajos, pero con densidades altas, y/o aquellos con contratos temporales, pueden tener la percepción de que una parte de su ahorro se esfuma en comisiones que por muy bajas que sean en el margen, sin embargo están afectando significativamente la cuantía final de su pensión⁷¹.

⁷⁰ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 6.

⁷¹ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 17, 18, que cita a su vez, Arenas de Mesa, Alberto. "El sistema de pensiones en Chile", El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina:

Los incentivos a la afiliación y cotización por la vía de los beneficios tributarios pueden resultar poco atractivos para los trabajadores de ingresos bajos, independientes y para aquellos situados en la frontera de la informalidad.

En consecuencia, es muy probable que cuando se alude a la madurez del sistema previsional chileno se esté también expresando que el sistema ha encontrado una situación de equilibrio, y que con las reglas actuales existen escasos incentivos adicionales que puedan alterar de manera significativa el papel de los agentes. Algunos autores señalan que la vía de perfeccionamiento del actual sistema está agotada o cercana a su agotamiento⁷². Si esto es cierto, no cabe esperar una mejora significativa de la cobertura y de las densidades de cotización.

4.d) El Estado sólo Interviene Subsidiariamente.

En este contexto es donde interviene la función garantista en última instancia del Estado. Sin embargo, a pesar del evidente impacto fiscal del actual esquema previsional, el Ejecutivo y el Ministerio de Hacienda, como principal responsable de la política presupuestaria, asumen una posición pasiva y subsidiaria al no tener en sus manos los resortes básicos que les posibiliten ejercer el control directo del sistema, en especial los mecanismos institucionales que les permitan incentivar la cotización de acuerdo con las remuneraciones reales y la recaudación efectiva de las cotizaciones, así como ejercer funciones coactivas para el cumplimiento de las obligaciones de cotización⁷³. Los datos acerca de la morosidad declarada y no pagada son elocuentes: a diciembre de 2004, el monto declarado en situación morosa en el régimen de capitalización individual se elevaba a USD 426 millones, aproximadamente el 0,5% del PIB. A esta cantidad hay que sumar la mora encubierta (no declarada y no detectada), la mora en fase de recuperación por vía judicial y el costo implícito de la subcotización de todos los esquemas (AFP y de reparto en extinción); todos estos montos no se encuentran estimados.

En el modelo chileno, los esquemas solidarios de la pensión mínima garantizada y las pensiones asistenciales son financiados con fondos fiscales, esto es, por todos los contribuyentes, sean activos o no. Esta solución conspira de alguna forma contra el criterio básico de que el financiamiento de las pensiones mínimas garantizadas debería

Evaluación y desafíos, OIT 2004.

⁷² Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 18, que cita: Ver al respecto: Ruiz Tagle, J., Logros y deficiencias del nuevo sistema pensiones en Chile: 1981-2005. Mimeo. Friedrich Ebert Stiftung 2005. También Utthof, A., La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, Serie Financiamiento del Desarrollo, 112, CEPAL 2001.

⁷³ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 18, que señala, a su vez: Los problemas de infracotizaciones y/o de no cobro de las cotizaciones también se producen en el viejo régimen de reparto en extinción.

provenir básicamente de los recursos propios de los esquemas de la seguridad social, mientras que las pensiones asistenciales, de carácter no contributivo y no encuadrables estrictamente en el concepto de seguridad social, deberían ser objeto de tratamiento específico en la línea de combate a la pobreza y financiadas con recursos fiscales.

Es decir, los problemas de protección futura de una parte significativa de la población económicamente activa son corregidos con recursos obtenidos por vía impositiva, cuando el origen de los mismos cabe atribuirlo a las limitaciones propias del sistema de capitalización individual que no está diseñado para garantizar una pensión digna a la totalidad de los cotizantes.

1.e) Dificultad de Estudio y Análisis del Sistema Previsional de AFP.

Uno de los aspectos claves para estudio prospectivo del sistema previsional chileno es la existencia de una adecuada información sobre las características y dinámicas del mercado de trabajo, las historias laborales de la población en edad de trabajar y sobre la distribución de la renta y niveles de pobreza. Sin embargo, esta información se encuentra fragmentada en distintos organismos y resulta además de difícil acceso, elaboración y sistematización por parte de la SSPS⁷⁴. Por ejemplo, a efectos de un análisis longitudinal, resulta difícil seguir, por ejemplo, la trayectoria profesional de una persona que comenzó a trabajar bajo el régimen antiguo, posteriormente se afilió a una AFP y traspasó diversas veces su expediente a otras AFP en busca de mejores comisiones. Puede afirmarse que es a partir del año 2002 cuando la SSPS comienza a contar por vez primera con información propia proveniente de la Encuesta de Protección Social (EPS)⁷⁵, cuya periodicidad prevista es bianual. Esta herramienta, con ser muy importante y que ha comenzado a mostrar aspectos desconocidos (y problemáticos) del sistema previsional chileno, no puede ser la única que esté a disposición de la SSPS.

⁷⁴ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 9, que señala a su vez: Las AFP se niegan a entregar las bases de datos de afiliados alegando el derecho a la protección de la información individual de acuerdo con la Ley de Privacidad de la Información.

⁷⁵ Grafe Arias, Fernando, Op. Cit. Pág. 9, que señala a su vez: Iniciativa de la SSPS. Los resultados obtenidos de la primera EPS han permitido detectar los primeros problemas que de forma aguda comienzan a manifestarse en el sistema previsional chileno, en especial, la baja densidad de cotizaciones y su previsible impacto en una tasa de reemplazo significativamente menor a la esperada.

4.f) El Sistema Descansa Casi Exclusivamente en la Capitalización Individual.

El Sistema de Pensiones está basado en la capitalización individual. Cada afiliado posee una cuenta individual donde deposita sus cotizaciones previsionales, las cuales se capitalizan y ganan la rentabilidad de las inversiones de que las Administradoras realizan con los recursos de los Fondos. Al término de la vida activa, este capital le es devuelto al afiliado o a sus beneficiarios sobrevivientes en la forma de alguna modalidad de pensión. La cuantía de las pensiones dependerá del monto del ahorro, existiendo por lo tanto una relación directa entre el esfuerzo personal y la pensión que se obtenga. La pregunta obvia y que deriva de lo anterior es la siguiente: ¿Qué sucede con las personas que perciben los ingresos más bajos y que no reúnen los requisitos para optar a la garantía estatal? ¿Tendrán ellos una vejez digna? ¿Es justo eso? Este es el principal problema que afecta a la gran mayoría de las personas en Chile y que ha gatillado la idea de realizar cambios contundentes al actual sistema previsional chileno, es decir, al sistema de capitalización individual creado por el Decreto Ley Nº 3.500.

CAPÍTULO II

“La Solución Requerida: Una Reforma Previsional”.

CAPÍTULO II.**“La Solución Requerida: Una Reforma Previsional”.****1.- Contexto Histórico de la Reforma.**

La Ley 20.255 publicada el día 17 de Marzo de este año y que consagra la Reforma Previsional, enfrenta el desafío de construir un sistema previsional moderno y duradero, sistema que, no obstante la ley, todavía se está gestando, debiendo concitar un alto nivel de consenso en la ciudadanía.

Una primera condición para ello, consiste en restituir a todos los chilenos derechos previsionales equivalentes, al menos, a aquellos que el sistema público aún otorga a tres de cada cuatro adultos mayores. Estos beneficios, modestos como son, resultan muy superiores a los que perciben quienes se ven obligados a jubilar por el sistema de AFP. En el caso de las mujeres –quienes constituyen en Chile dos terceras partes de los adultos mayores-, la situación es mucho peor, puesto que tienen menos fondos acumulados en sus cuentas individuales, y deben financiar una sobrevivida más prolongada⁷⁶. En el caso de la minoría que logra financiar pensiones superiores a la mínima, si comparan las mismas con aquellas de colegas de su misma condición que lograron permanecer en el sistema público, comprueban que en la mayoría de los casos, estas últimas resultan alrededor del doble que las suyas, y hasta el triple, si se trata de empleados públicos (EE.PP).

La imposición del sistema de AFP, por parte del gobierno militar, y su permanencia sin cambios de significación a lo largo de tres gobiernos democráticos, se ha traducido en un gigantesco menoscabo de los derechos económico-sociales previamente adquiridos por los ciudadanos. La reforma, enfrenta el imperativo de reparar esta injusticia, igualando los derechos previsionales de todos. Enseguida, la reforma buscará mejorar la previsión social general.

Felizmente, lo anterior se puede lograr, en buena parte, si la reforma satisface una segunda condición, que consiste mantener hacia el futuro, el compromiso actual del Estado con la previsión. Este se traduce actualmente en un nivel de gasto fiscal de envergadura. Adicionalmente, mantiene la institución previsional más importante del país. Además, el Estado se ha dotado de un organismo de supervisión del sistema privatizado,

⁷⁶ Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA “Algunos Principios Básicos a Considerar en el Diseño del Nuevo Sistema Previsional Chileno”, pág.3

el que ha alcanzado un elevado grado de profesionalismo y, especialmente durante los últimos años, ha sido un agente relevante en estudiar e intentar corregir las falencias del sistema. Una condición adicional para el éxito de la reforma consiste en corregir las serias falencias del actual sistema de pensiones contributivas. Su principal defecto de diseño consiste en que dicho sistema descansa en forma prácticamente exclusiva en la capitalización individual, esto es, todos los ahorros son aportados por los trabajadores. El sistema requiere ser sometido a una reingeniería profunda, que lo transforme en un sistema contributivo equilibrado y solidario, integrado armónicamente en un sistema nacional de pensiones, y administrado de manera más centralizada, en ciertas funciones, y al mismo tiempo mucho más distribuida en otras. En suma, se requiere construir un sistema de pensiones contributivas que concite un amplio consenso, condición de la cual carece el sistema de AFP del DL 3.500⁷⁷.

El nuevo sistema previsional, deberá sustentarse sobre todo lo construido por nuestro país en esta materia, a lo largo de casi un siglo, lo que no es poco. La reforma será más exitosa, si se propone reconocer y recoger lo mejor de lo logrado en cada uno de los períodos por los cuales ha atravesado la evolución de nuestro sistema previsional a lo largo de toda su historia. El sistema de AFP es un buen ejemplo de todo ello. Al cabo de un cuarto de siglo de funcionamiento, ha dado de sí todo lo que puede esperarse del mismo. Sus logros y, especialmente, sus serias limitaciones y carencias, están a la vista de todo el mundo. Entre los primeros, sin duda destaca su inmensa contribución al desarrollo de un dinámico mercado de capitales, el que ha proporcionado una fuente de financiamiento conveniente y de largo plazo⁷⁸. Adicionalmente, ha proporcionado algún financiamiento al Estado y a la construcción de viviendas, entre otros rubros. Tal ha sido el destino principal de los descuentos previsionales obligatorios de los asalariados chilenos, quienes a lo largo de más de dos décadas, han proporcionado a la economía un flujo constante de capital de inversión, que alcanza actualmente a alrededor de 3.000 millones de dólares anuales⁷⁹. No es menor, el hecho que el sistema haya acumulado un fondo equivalente al 75% del PIB⁸⁰, el cual constituye una base importante de complemento para las pensiones de quienes aportaron al mismo sus cotizaciones. Lo que ocurre con el sistema privatizado de pensiones, se repite en mayor o menor medida con el resto de los servicios sociales privatizados, lo cual apunta hacia la necesidad de repensar las ideas básicas que han

⁷⁷ CENDA, Op. Cit. Pág. 3.

⁷⁸ CENDA, Op. Cit. Pág. 8.

⁷⁹ CENDA, Op. Cit. Pág. 8.

⁸⁰ CENDA, Op. Cit. Pág. 9.

orientado el conjunto de las políticas públicas en décadas recientes, y que han asumido que el mercado es la llave maestra para resolver todos los problemas.

Este es el contexto histórico en el cual se presenta la actual reforma al sistema previsional. De lo que se trata, principalmente, es de corregir el extremismo del modelo todavía vigente, restableciendo al mismo un diseño equilibrado, sustentado en los principios que constituyen las mejores prácticas internacionales en la materia, y que han sustentado los sistemas previsionales de los países desarrollados, a lo largo de más de un siglo. Adicionalmente, corresponde restituir a la ciudadanía en general, sus derechos en éste ámbito, que le fueron conculcados.

La reforma no implica desarreglo fiscal alguno, puesto que se basa en mantener hacia el futuro el mismo nivel de compromiso público que el país ha venido sosteniendo hasta ahora. Por otra parte, efectivamente se propone desviar parte de los descuentos obligatorios a los asalariados, hacia la reparación, ahora, de los principales daños que el diseño vigente infiere a sus mayores. Una parte de dichos recursos, se recuperará al eliminar las ineficiencias del modo actual de administración de los fondos. Otra parte, sin embargo, se restará de la que actualmente se destina a financiar las inversiones de los grandes grupos económicos. Ello redundará, en parte, en que tendrán ahora que pagar un poco más por dichos recursos. El incremento, sin embargo, de producirse alguno, será marginal. Existen actualmente en el país y en el mundo recursos de sobra para invertir, y estarán gustosos de ponerse a disposición del empresariado chileno, si éste presenta buenos proyectos, pero más aún, si los rodea la tranquilidad de un país que sabe abordar mejor sus problemas sociales. Esta es la experiencia de los países que actualmente lideran al mundo en competitividad internacional⁸¹.

2.- Análisis de los Pilares Fundamentales que Sustentan la Reforma.

En todo el mundo, los modernos sistemas de pensiones descansan, principalmente, en tres pilares bien articulados: Un primer pilar público no contributivo, que garantiza una pensión básica como un derecho, y un segundo pilar contributivo solidario o de reparto, que es el principal; y más recientemente, varios países han agregado, como complemento, un pilar contributivo de capitalización individual. Los dos

⁸¹ CENDA, Op. Cit. Pág. 10, 11.

últimos obligatorios. Usualmente, agregan un complemento de capitalización individual voluntaria.

Si bien adoptan formas diferentes en cada país, estas bases definen, las que actualmente se consideran las mejores prácticas a nivel mundial, en términos del diseño de los sistemas de pensiones modernos.

Desde sus inicios, todos los sistemas previsionales incluyeron el principio de capitalización. En efecto, incluso las cajas más antiguas, destinaban una parte de las contribuciones a la creación de un fondo de capitalización, con cargo al cual se pagaban luego beneficios tales como desahucios, cuotas mortuorias, y otros, a quiénes habían contribuido al mismo. En Chile, por ejemplo, el INP administra un cuantioso fondo de estas características, perteneciente a los afiliados a algunas de las antiguas cajas. A partir de la década de 1990, sin embargo, y en parte siguiendo el ejemplo de Chile, muchos países incorporaron a sus sistemas nacionales de previsión el principio de capitalización individual. Sin embargo, como se ha mencionado, Chile constituye el único caso en el cual el sistema previsional descansa, en forma prácticamente exclusiva, sobre este principio. Este constituye su principal defecto de diseño, el cual la reforma debe proponerse enfrentar y corregir⁸².

2.1 Pilar Público No Contributivo, que Garantice una Pensión Básica, como un Derecho.

En el caso chileno, es posible estructurar un pilar público no contributivo, moderno, de amplia cobertura y adecuado a la estructura social y el nivel de desarrollo que ha alcanzado nuestro país. Ello se puede lograr en base al sistema público actual, manteniendo hacia el futuro, como proporción del PIB, el nivel de gasto fiscal destinado a estos efectos que el país ha sostenido durante las últimas décadas. Éste alcanza dimensiones muy significativas y constituye uno de los legados principales de la implementación en Chile del sistema de capitalización individual. Permite, de manera sostenible en el tiempo, cubrir al 85% de los adultos mayores, con una pensión pública básica. En dos o tres años, ésta puede alcanzar un mínimo de \$100.000⁸³ mensuales, el que luego irá subiendo año a año. Todas las actuales pensiones públicas inferiores a dicho nivel, incluidas todas las asistenciales y las mínimas – las que serán reemplazadas por la nueva pensión -, subirán al nivel de la pensión básica. Sólo quedarán excluidos de recibir esta pensión pública básica, quiénes ya reciban una pensión pública de monto superior.

⁸² CENDA, Op. Cit. Pág. 13.

⁸³ CENDA, Op. Cit. Pág. 13.

2.1.a) El INP Necesita Reestructurar su Personal de Planta.

Este organismo del Estado constituye una de las principales fortalezas del sistema nacional de previsión, preservando en su seno el legado de más de 80 años de experiencias en la materia. Constituye la mayor institución previsional del país. Paga casi todas las pensiones que perciben las personas adultas mayores así como las de centenares de miles de beneficiarios de menor edad, que son sobrevivencias de sus afiliados, y otros pensionados. Al mismo tiempo, recauda las cotizaciones de seguridad social de sus afiliados en edad activa, y adicionalmente, lo que es mucho más significativo, todas las cotizaciones de salud de los afiliados al FONASA. Es decir, el INP es la principal recaudadora de cotizaciones de seguridad social de país. Adicionalmente, administra un fondo de pensiones de más de 40 mil millones de pesos, destinado a desahucios y otros beneficios de algunas de las antiguas cajas.

El INP deberá regularizar su planta funcionaria, deberá modernizar y mejorar sustancialmente su forma de funcionamiento, así como la calidad y oportunidad de sus servicios, en muchos aspectos. Sin embargo, y sin perjuicio de las deficiencias anotadas, y muchas otras, el INP aparece como una institución extraordinariamente eficiente si se la compara con las AFP. Su costo de operación, en 2004 alcanzó a 57.330 millones de pesos⁸⁴, lo que equivale a alrededor de la sexta parte de las comisiones totales que las AFP cobran anualmente a sus afiliados.

2.1 b) Adultos Mayores Cubiertos por Beneficios Previsionales.

En el año 2005, un total de 1.178.185 adultos mayores percibieron pensiones públicas de algún tipo, incluyendo 744.605 pensiones no asistenciales (sistema antiguo), 235.433 pensiones asistenciales, ambas pagadas por el INP, 65.000 garantías de pensiones mínimas a afiliados a las AFP, y 133.147 pensiones de CAPREDENA y DIPRECA. Dos tercios de las pensiones públicas las percibieron mujeres⁸⁵.

Las pensiones públicas cubren a un 73,9% de los adultos mayores, que al 2005 sumaban un total de 1.594.403 mujeres mayores de 60 años y hombres mayores de 65. Es decir, al 2005, tres de cada cuatro recibe una pensión pública⁸⁶. Si se consideran los mayores de 70 años, más del 90% percibe una pensión pública de algún tipo. Por su parte,

⁸⁴ CENDA, Op. Cit. Pág. 14.

⁸⁵ CENDA, Op. Cit. Pág. 15.

⁸⁶ CENDA, Op. Cit. Pág. 15.

el sistema de AFP, otorgó pensiones a 69.207 adultos mayores (2004), financiadas íntegramente con los fondos acumulados en las cuentas individuales. Por lo tanto, la cobertura actual del sistema previsional chileno alcanza a un 78,3% de los adultos mayores y a más del 90% de los mayores de 70 años. Sin embargo, casi todas las pensiones son públicas. De lo anterior se concluye que, para los adultos mayores, el sistema previsional chileno en la actualidad es un sistema mixto, cuyo principal componente, de lejos, es el pilar público⁸⁷.

2.1.c) Nivel de las Pensiones Públicas.

El promedio de las pensiones públicas percibidas por adultos mayores, al año 2006, fue de \$147.293 mensuales. Aproximadamente la mitad de las pensiones públicas están entre \$77.000 y \$120.000. Un 14% de las pensiones públicas son asistenciales. Las pensiones del INP a los empleados públicos tienen un promedio de \$359.332. En el caso de CAPREDENA y DIPRECA el promedio de dichas pensiones asciende a \$411.823 mensuales. En tanto, el promedio aportado por las AFP a las pensiones de vejez otorgadas por dicho sistema es \$95.928 mensuales por pensionado. Ello que se complementa con un aporte fiscal de garantías de pensión mínima, para dar el promedio de \$124.988 que alcanzan las pensiones de vejez del sistema de AFP (2004)⁸⁸.

Cabe mencionar que existe actualmente al menos un grupo significativo de jubilados del INP que sufre un trato distinto con sus pares que perciben jubilaciones del mismo sistema. Estos se refieren a los EE.PP. que jubilaron antes a la aprobación, en 1993, de la ley 19.200, que restituyó el nivel de las remuneraciones imponibles a su nivel real – es conocido que durante el gobierno militar se imponía a los EE.PP. por una fracción de su salario real. Estos jubilados, entre los cuales hay muchas profesoras y profesores, entre otros EE.PP., jubilaron con montos muy inferiores a sus sueldos en activo, y muy inferiores a sus colegas que jubilaron por el INP con posterioridad a la mencionada ley. Esta es otra de las situaciones de daño previsional que deberá ser reparada por la reforma en curso, mediante el restablecimiento de un pilar de reparto. Existen otras discriminaciones evidentes del sistema antiguo, como el hecho que sólo a los varones del ex – Servicio de Seguro Social (SSS) se les exigen más años de servicio para percibir jubilación que a los

⁸⁷ CENDA, Op. Cit. Pág. 15.

⁸⁸ CENDA, Op. Cit. Pág. 15.

miembros de todas las demás cajas del sistema antiguo, e incluso que a las mujeres del ex -SSS⁸⁹.

2.1.d) Gasto Público en Previsión.

Al año 2005, el gasto público en pensiones alcanzó a 3.219.790 millones de pesos, que equivalen aproximadamente a US\$6.000 millones de dólares. Un 45,8% se destina a pensiones no asistenciales (sistema antiguo) y un 6,1% a pensiones asistenciales, ambas pagadas por el INP. Un 22,3% se destina a bonos de reconocimiento y un 1,5% a garantías estatales de pensión mínima, ambos montos traspasados a las AFP. Finalmente, otro 24,3% se destina a pensiones CAPREDENA y DIPRECA (defensa). En números gruesos, poco menos de la mitad se destina a pensiones del sistema antiguo, poco menos de un cuarto a pensiones de los uniformados, poco menos de un cuarto se traspasa a las AFP como bonos de reconocimiento y garantías de pensión mínima y el saldo, 6,1%, se gasta en pensiones asistenciales. El gasto público en pensiones equivale aproximadamente al 6% del PIB, al 28% del presupuesto público total y a más del 42% del gasto público social (aproximadamente igual a lo que se gasta en salud y educación, juntos). Este elevado nivel de gasto público en previsión se ha mantenido por casi un cuarto de siglo⁹⁰.

2.1.e) Factibilidad de una Pensión Básica.

Manteniendo el actual nivel de gasto público previsional, incrementado anualmente en un 5%, hasta el 2010, en un 4% anual hasta el 2025 y en un 3.5% anual en los años sucesivos, es posible⁹¹:

- Al 2010, entregar pensiones públicas a un 85% de los adultos mayores, por un monto mínimo de \$100.000 al mes. Adicionalmente, desde luego a continuar atendiendo todos los demás compromisos previsionales públicos, es decir, pensiones del sistema antiguo, pensiones de los uniformados, bonos de reconocimiento, etc. Adicionalmente, pueden crecer proporcionalmente los beneficios previsionales a personas que no son adultos mayores.
- Al 2025, manteniendo una cobertura del 85% de los adultos mayores, el monto de la pensión básica puede elevarse a más de \$170.000 mensuales. En ese momento

⁸⁹ CENDA, Op. Cit. Pág. 16.

⁹⁰ CENDA, Op. Cit. Pág. 16.

⁹¹ CENDA, Op. Cit. Pág. 16, 17.

se habrán extinguido el grueso de los bonos de reconocimiento y buena parte de las pensiones del sistema antiguo.

- Al 2045, con la misma cobertura del 85%, el monto de la pensión básica puede elevarse a más de \$250.000 mensuales. En ese punto se han extinguido buena parte de los compromisos previsionales del sistema antiguo. En caso de reformarse el sistema de previsión de los uniformados (por ejemplo, incorporándolos al sistema general), los montos anteriores de las pensiones básicas pueden subir sustancialmente.

2.2 Pilar Contributivo Solidario o de Reparto, para Reparar el Daño Previsional, y Garantizar a Todos Pensiones Más Definidas, y No Discriminatorias.

La reforma repondrá, como un componente esencial del nuevo sistema, el pilar contributivo de reparto, o solidario. Se destinará a dicho pilar, en forma obligatoria, inicialmente, una proporción no mayor, pero significativa, del descuento de aproximadamente 12,5% de los salarios que actualmente se cotiza para previsión⁹². Más allá de ese mínimo, se establecerá libertad de elección, entre este pilar y el de capitalización individual. Es decir, se permitirá a los cotizantes destinar al fondo solidario una parte de su contribución legal, superior a aquella que se establezca como obligatoria, destinando a este fondo una parte adicional de aquella que se destina a la cuenta de capitalización individual. Suponiendo, si alguien desea destinar toda su cotización al fondo solidario y ninguna parte de ella al pilar de capitalización individual, ello será aceptado. A cambio de ello, se le garantizaría una pensión definida equivalente a una mayor proporción de las remuneraciones obtenidas durante su vida activa.

Por ahora, y durante varios años, no parece necesario incrementar al actual nivel total de cotizaciones previsionales. Los únicos cambios iniciales al respecto serán eliminar el tope de remuneraciones sujetas a descuentos previsionales, puesto que el mismo es altamente regresivo, y establecer un monto total obligatorio – fijado inicialmente en un 12,5% de los salarios imponibles⁹³ -, que incluirá las comisiones de administración. Hacia el futuro, sin embargo, naturalmente, el porcentaje de cotización total, tendrá que incrementarse lentamente, a medida que la población de adultos mayores crece moderadamente, a partir de la muy baja proporción de la población que representa en la

⁹² CENDA, Op. Cit. Pág. 17.

⁹³ CENDA, Op. Cit. Pág. 17.

actualidad, y en forma paralela a reducción en la elevada carga que representan actualmente los pasivos jóvenes. En otras palabras, cuando la población de adultos mayores alcance en Chile, hacia mediados del siglo, la proporción que actualmente representa en los países más desarrollados, las cotizaciones previsionales en Chile deberán alcanzar el porcentaje que actualmente presentan en aquellos. Dichos incrementos, sin embargo, se harán todos con cargo a los empleadores, y estarán destinados íntegramente al fondo solidario, o de reparto. De esta manera, gradualmente, el fondo solidario irá asumiendo las dimensiones requeridas para garantizar un nivel adecuado de pensiones contributivas en forma no discriminatoria.

El destino primero del pilar solidario, será reponer a todos los chilenos que se cambiaron al sistema de AFP y que ya han alcanzado la edad de jubilar, incluyendo los que ya han jubilado y sus sobrevivientes, los mismos derechos previsionales que el sistema público asegura a los que se quedaron en el INP. Desde luego, garantizará a las mujeres y a los casados la misma pensión de los hombres solteros, puesto que así lo hacen actualmente las pensiones del INP, las que no discriminan ni por sexo ni estado civil. Este pilar será administrado íntegramente por el INP, que ya maneja un sistema similar para sus afiliados actuales⁹⁴.

2.2.a) Adultos Mayores en Chile.

La base de los sistemas de reparto consiste en que, sobre la marcha, los trabajadores activos financian las pensiones de los pasivos. De esta manera, la proporción entre los asalariados activos y los pasivos determina el nivel de descuento requerido efectuar a los primeros para financiar las pensiones definidas para los segundos.

En Chile existen condiciones muy favorables dada la estructura poblacional puesto que, al contrario de lo que se afirma con insistencia, posee una proporción de adultos mayores muy pequeña en relación a la población total, y que crece a una tasa muy moderada.

Al año 2005, existían 1.594.403 Adultos Mayores (mujeres mayores de 60 años, hombres mayores de 65). Dos de cada tres de ellos eran mujeres. Ellos representaban el

⁹⁴ CENDA, Op. Cit. Pág. 18.

10% de la población total. Por otra parte, los menores de 15 años constituían un cuarto de la población total. Ello significa que Chile es todavía un país muy joven⁹⁵.

El curso normal de la relación entre pasivos y activos a medida que los países avanzan hacia una modernidad madura, ha consistido en que la carga sobre los trabajadores activos se ha ido desplazando gradualmente desde los pasivos jóvenes, hacia los pasivos mayores. Los primeros representan inicialmente proporciones muy elevadas, mientras los adultos mayores, en cambio, representan una proporción muy baja, de la población total. En Chile, actualmente, los menores de 15 años constituyen un cuarto de la población total, y los menores de 25 años casi un tercio de la misma, mientras los adultos mayores representan apenas un 10%⁹⁶. En resumen, Chile no presenta ninguna crisis a este respecto, sino más bien todo lo contrario. El problema previsional no se origina en que los chilenos vivan más años, lo cual es muy bueno, sino en las deficiencias del sistema de AFP.

2.2.b) Beneficios Definidos y Crecientes.

El mecanismo de reparto constituye la base principal de los sistemas de pensiones en todo el mundo, porque ha demostrado ser capaz de entregar a los jubilados beneficios definidos y crecientes, en forma sostenida, a lo largo de más de un siglo. Ello es posible, porque su base de recaudación es asimismo definida, y se asienta sobre las dos variables económicas más estables, y que son al mismo tiempo aquellas que crecen de manera más consistente: el número de trabajadores asalariados ocupados, y el nivel medio de salarios.

Los parámetros económicos presentan una elevada variabilidad, la cual es por lo general cíclica. La tasa de interés y las bolsas de valores, que constituyen la base del sistema de AFP y de los mecanismos de capitalización en general, son las más variables de todas. Es usual que la tasa de interés se multiplique por dos, por tres, o más veces, a partir de un nivel dado, y asimismo, adopte valores negativos, a veces durante décadas. Las bolsas de valores, por su parte, presentan fluctuaciones constantes, que a veces asumen proporciones catastróficas. Éstas tienen un grave efecto sobre las jubilaciones basadas en este mecanismo. Por ejemplo, la fuerte baja de las tasas de interés internacionales en años recientes han afectado seriamente las pensiones de los jubilados chilenos por el

⁹⁵ CENDA, Op. Cit. Pág. 18.

⁹⁶ CENDA, Op. Cit. Pág. 18.

sistema de AFP, quiénes han visto disminuir sus pensiones de manera significativa por este motivo⁹⁷. Las tablas en base a las cuales se determinan estas pensiones dependen de las tasas de interés, puesto que las mismas determinan en parte el rendimiento anual de los fondos que financian estas pensiones.

Es verdad, que a lo largo de muchos años, dichas variables logran en promedio, tasas de crecimiento parecidas a las del PIB. Sin embargo, ello se asienta como el promedio de constantes fluctuaciones, a veces muy violentas. En el caso chileno, el fondo denominado A, que está invertido principalmente en acciones, ha crecido casi un 70% desde su inicio. Parece evidente que en el largo plazo, el crecimiento de dicho fondo no superará los promedios de Wall Street a lo largo de muchas décadas, por lo cual cabe esperar en algún momento una o más caídas muy fuertes, que amortigüen su crecimiento inicial desmesurado. Algo así aconteció en octubre del 2005, mes en el cual los fondos de las AFP perdieron 2.500 millones de dólares, que en ese momento equivalían a un año de cotizaciones⁹⁸.

En contraste con la variabilidad de las tasas o las bolsas, el número de trabajadores asalariados ocupados crece en forma casi constante. En Chile, por ejemplo, el número de trabajadores asalariados ocupados creció en más de un tercio entre 1990 y 2004. Si se los mide por el mejor indicador disponible para estos efectos, que es el número de cotizantes totales en las AFP – dicha estadística trabaja con todo el universo de los asalariados formales ocupados en un mes dado, identificados con nombre, apellido y RUT -, su número creció de 2.642.757 en diciembre de 1990, a 3,571,864 en diciembre del 2004, lo que arroja un aumento total de 35% en el período, que equivale a un crecimiento de 2.2% anual. Cabe destacar que este período incluye una recesión económica de proporciones, la que se prolongó entre 1998 y 2003. Sin embargo, si bien el número de asalariados ocupados, representados por los cotizantes totales en las AFP, disminuyó levemente en 1998, para el 2001 su número ya había superado el de 1997⁹⁹.

Algo parecido ocurre con los salarios reales, es decir, corregidos por el IPC. El nivel de salarios reales crece en forma más o menos sostenida, aunque por cierto más rápidamente durante los períodos de auge económico, para estancarse relativamente e incluso caer levemente durante las recesiones. En todo el siglo, sin embargo, sólo en una ocasión se ha verificado en Chile una baja significativa del nivel de salarios reales, y ella se

⁹⁷ CENDA, Op. Cit. Pág. 19.

⁹⁸ CENDA, Op. Cit. Pág. 20.

⁹⁹ CENDA, Op. Cit. Pág. 20.

produjo en los meses posteriores al golpe militar de 1973. Durante todo el resto del tiempo, sin embargo, el nivel de salarios reales crece en forma consistente. Entre diciembre de 1990 y diciembre de 2004, el salario medio imponible de los cotizantes en las AFP ha crecido de \$203.321 a \$341.298, lo que arroja un total de 67.9%, que equivale a un 3,8% anual, en promedio. Dicho crecimiento se hace más lento, pero no se interrumpe significativamente durante la recesión de 1997 -2003¹⁰⁰.

De esta manera, en base al crecimiento constante de la masa de asalariados ocupados y del nivel de remuneraciones, el 10% de descuento de la masa salarial destinada al fondo de pensiones manejado por las AFP ha crecido de \$643.799 millones en 1990 a \$1.462.884 millones el 2004, ambas cifras expresadas en moneda de diciembre del 2004¹⁰¹. Ello desmiente en forma categórica las apreciaciones catastrofistas a este respecto, que usualmente difunden quiénes pretenden descalificar la viabilidad del sistema de reparto, para sostener el régimen de capitalización individual. Las cifras mencionadas demuestran sin lugar a dudas la factibilidad y sustentabilidad del sistema de reparto como mecanismo de financiamiento de pensiones definidas. Dicho mecanismo, que ha demostrado su validez centenaria en países con poblaciones adultas mayores mucho más numerosas, es especialmente eficaz en Chile, país muy joven y que continuará siéndolo por décadas.

2.2.c) Método Remozado para el Cálculo de Pensiones.

Cabe hacer mención a la necesidad de remozar el método de cálculo de beneficios utilizado por el INP, basado al promedio de los últimos sueldos y el número de cotizaciones efectuadas. En la mayoría de las cajas del INP, la pensión se calcula en base al promedio de los cinco últimos años de sueldos, dividido por 35 años y multiplicado por el número de años de servicio debidamente acreditados. En el caso de los afilados a la caja de EE.PP., se utiliza por lo general el promedio de los últimos 3 años de remuneraciones, y se divide por 30 años. Es decir, una persona que cumple los años de servicio requeridos, jubila aproximadamente con el 100% de sus últimas remuneraciones. Hay un requisito mínimo de diez años de servicio, en todas las cajas, y solamente a los varones de la ex SSS se exige el doble.

¹⁰⁰ CENDA, Op. Cit. Pág. 20.

¹⁰¹ CENDA, Op. Cit. Pág. 20.

La reforma del sistema de pensiones sueco de los años 1990, ofrece asimismo en esta materia un ejemplo interesante de estudiar. Antes de dicha reforma, las pensiones se calculaban allí parecido a como lo hace el INP, sin embargo, dicho método se cambió por otro que considera la totalidad de la vida laboral de cada contribuyente, la cual se registra con un sistema de cuentas individuales, parecido al de capitalización individual. A cada trabajador se le lleva una cuenta con todas las cotizaciones efectuadas, las que se van actualizando año a año por el índice de remuneraciones general. Ello arroja, al momento de jubilar un monto dado de cotizaciones, sumadas y actualizadas de esta manera. Agregados todos estos montos, para todos los jubilados, ello arroja un monto total, del cual el monto registrado en la cuenta de cada jubilado constituye una parte alícuota o proporcional. El fondo de reparto, entonces, el cual está determinado de antemano por el porcentaje de descuento a las remuneraciones de los trabajadores activos, se reparte entre los pasivos según las proporciones que representan las partes alícuotas referidas¹⁰².

En otras palabras, este mecanismo garantiza que si un trabajador contribuye durante su vida el doble que otro, ello le da derecho a una jubilación el asimismo dos veces mayor. El monto de una y otra, sin embargo, se determina por el tamaño del fondo de reparto, el cual no depende de las cotizaciones pasadas, sino del número de trabajadores asalariados activos, su nivel de salarios medio y el porcentaje de descuento.

Naturalmente, durante la transición al nuevo método, éste no podrá significar perjuicios para ninguna persona concreta, es decir, si el cálculo de su pensión de acuerdo al método actual del INP resulta superior, deberá prevalecer este último.

2.3 Profunda Reingeniería al Pilar de Capitalización Individual.

La capitalización individual, por si sola, no es capaz de sustentar adecuadamente sistemas previsionales en ninguna parte, tampoco en Chile. Ello se debe, en lo fundamental, a que el mercado de trabajo moderno presenta una elevada precariedad, Adicionalmente, sistemas basados exclusivamente en este mecanismo acarrearán una seria incertidumbre respecto del monto de las pensiones, así como discriminaciones en contra de las mujeres, entre otras. En el caso chileno, el diseño de la estructura de administración de los fondos no considera las fuertes economías de escala existentes, las que empujan a la monopolización del mismo, y tampoco corrige este problema con regulaciones

¹⁰² CENDA, Op. Cit. Pág. 23.

adecuadas. El resultado de todo esto es un sistema de administración de elevadísimo costo, que replica varias veces onerosas estructuras de gestión y se ha organizado como un oligopolio. Por todas razones, la reforma, además de complementarlo con un sólido pilar no contributivo, y otro contributivo de reparto, el pilar de capitalización individual del sistema de pensiones chileno será sometido por la reforma a una profunda reingeniería. Esta se basa, en lo principal, en el traslado al INP de las funciones de recaudación y pago, así como en una más efectiva regulación de esta industria, siguiendo modelos implementados en países desarrollados.

2.3.a) La Fuerza de Trabajo en Chile.

En el mercado de trabajo moderno, las personas rotan constantemente entre trabajos asalariados, por lo general de muy corta duración, trabajos por cuenta propia más o menos calificados, y períodos de desocupación. Así ocurre también en Chile. No existe una muralla entre trabajadores asalariados y dependientes, formales e informales, cotizantes y afiliados al sistema de previsión. Se trata, en lo fundamental, de los mismos trabajadores que pasan constantemente de una a otra de estas categorías. Ello no excluye, por cierto, que aproximadamente uno de cada diez trabajadores tiene trabajos asalariados estables, y aproximadamente tres de cada cien, son trabajadores por cuenta propia asimismo estables.

Los afiliados a las AFP representan la fuerza de trabajo chilena real y concreta, identificados con nombre, apellido y RUT, todos vivos y activos. El 80% de las mujeres y el 90% de los hombres han movido su cuenta en los últimos cinco años. A diciembre del 2004 sumaban 7.080.646 personas, 3.116.285 (44%) de ellas mujeres. Adicionalmente, 158 mil personas cotizan en el INP y 103,000 en CAPREDENA (Defensa) y DIPRECA (policía). El INE subestima seriamente la fuerza de trabajo femenina, puesto que el número de mujeres afiliadas a las AFP son aproximadamente un 38% más que la fuerza de trabajo femenina que considera el INE¹⁰³.

Es decir, las estadísticas de afiliados a las AFP muestran que la fuerza de trabajo chilena rota constantemente entre períodos de trabajo asalariado de corta duración (menos de cuatro meses en más de la mitad de los casos), trabajos informales y períodos de desempleo. Estas cifras han sido confirmadas por un estudio del INP, basado en las

¹⁰³ CENDA, Op. Cit. Pág. 24.

estadísticas de las AFP¹⁰⁴, pero asimismo por las estadísticas que surgen del nuevo seguro de cesantía.

Ese es el mercado laboral real, al cual debe adaptarse el sistema de pensiones, en lugar de pretender que el primero se adapte al segundo. Esa pretensión, implícita en el diseño del actual sistema, conduce inevitablemente a pensiones muy precarias.

2.3.b) Perspectiva de Jubilaciones en las AFP.

Más de la mitad de los afiliados (2004)¹⁰⁵:

- Son mayores de 37.2 años (36.9 las mujeres).
- Cotizan menos de 4.2 meses por año, densidad que baja a 3.6 meses en el caso de las mujeres.
- A ese ritmo, van a acumular menos de 184 cotizaciones al cumplir la edad de jubilar (147 en el caso de las mujeres), por lo tanto no van a tener derecho a pensión mínima estatal, que exige 240 cotizaciones.
- Tienen acumulado menos de \$1.362.673 en su cuenta de capitalización.
- Tienen sueldos inferiores a \$202.094 mensuales.
- Con esos datos, van a acumular al jubilar menos de \$8.317.482.
- Lo que les arroja una pensión inferior a \$48.844.

Por tanto, en las condiciones actuales, más de la mitad de la fuerza de trabajo, más de tres millones y medio de chilenas y chilenos, no tienen cobertura de parte del sistema de AFP, como no sea retirar los magros ahorros logrados en el sistema.

Esta conclusión ha sido confirmada por estudios de la Superintendencia de AFP, la Asociación de AFP y por el propio informe del gobierno al Consejo de Reforma Previsional. Todos ellos han llegado a la conclusión que alrededor de la mitad de los afiliados no contarán ni con fondos suficientes para financiar una pensión mínima ni tampoco cumplirán los requisitos para obtener la garantía estatal correspondiente.

¹⁰⁴ CENDA, Op. Cit. Pág. 24, citando a su vez: Instituto de Normalización Previsional, INP, 2005. Proyección Previsional de la Población Afiliada y Cotizante a las AFP.

¹⁰⁵ CENDA, Op. Cit. Pág. 24, 25, citando a su vez: Instituto de Normalización Previsional, INP, 2005. Proyección Previsional de la Población Afiliada y Cotizante a las AFP.

2.3.c) Una "Reingeniería" a Fondo a las AFP.

El pilar de capitalización individual será sometido por la reforma a una profunda "reingeniería." Esta consistirá, principalmente, en traspasar al INP las tareas de recaudación y pago de beneficios, dejando en las administradoras solamente la administración de los fondos. Ello bajará muy significativamente los costos actuales, puesto que el INP está en condiciones de absorber estas tareas a un costo marginal muy bajo, casi cero, dado que actualmente ya las realiza en lo fundamental. Como se sabe, actualmente recauda todas las cotizaciones del FONASA, que son el doble en número que las cotizaciones que recauda la mayor de las AFP, y paga casi todos los beneficios previsionales. Además, contratará el seguro de invalidez en forma mucho más económica, aprovechando la economía de escala de contratar la totalidad de ellos, y al mismo tiempo garantizando transparencia en este proceso, la cual carece el mismo en su forma actual.

El porcentaje de costos ahorrado, que perfectamente puede alcanzar a uno o dos puntos porcentuales de los salarios, se integrará, naturalmente, al fondo solidario. Las comisiones a cobrar por las administradoras serán fijadas por el Estado en cuanto a su tope máximo, y los diferentes oferentes competirán entre sí ofreciendo comisiones menores, así como alternativas de inversión más atractivas. Estas últimas podrán incluir alternativas de inversión en empresas socialmente responsables, proyectos sociales, y muchos otros. Se establecerá la obligación de invertir el grueso de los recursos en la economía nacional, y una parte de ellos en el área Latinoamericana, como una manera de favorecer el proceso de integración regional.

3.- Objetivos de la Reforma Previsional.

El Proyecto de Ley enviado al Congreso Nacional el 15 de Diciembre de 2006, consagrado en el mensaje N° 558-354, y que comenzó el debate del mismo hasta el 16 de Enero de 2008, plantea en su introducción el marco global y los objetivos de la reforma previsional al siguiente tenor¹⁰⁶:

¹⁰⁶ Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia el Proyecto de Ley que perfecciona el sistema previsional, mensaje N°558-354, del 15 de diciembre de 2006, dirigido a la Honorable Cámara de Diputados.

“La protección de los ingresos en los años de vejez es el componente fundamental de un sistema de protección social. En este sentido, la pensión es una retribución a los años de trabajo de una persona, y el reconocimiento del derecho a envejecer con dignidad.

*El **objetivo de esta reforma** es que las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez, para así vivir dignamente. Al final de su vida laboral, las chilenas y chilenos ya no sentirán el temor de no saber con qué ingresos contarán para cubrir sus gastos. Lo anterior considera por un lado, perfeccionar el actual sistema de capitalización individual, y por otro, complementarlo con un Sistema de Pensiones Solidarias que cubra a quienes, por diversas razones, no logran ahorrar lo suficiente para financiar una pensión digna”.*

En otras palabras, la Reforma Previsional pretende, entre otras cosas, lo siguiente¹⁰⁷:

- Estructurar y consolidar un pilar solidario del sistema con los estándares mínimos que la sociedad le garantiza a sus miembros menos afortunados.
- Reducir las discriminaciones que el sistema genera en contra de las mujeres y de los trabajadores de menores ingresos, representadas por una relación entre pensión y remuneración proporcionalmente menor a la que obtienen otros trabajadores.
- Disminuir los costos de administración y las comisiones que cobran las AFP, aumentar la competencia en el sistema y elevar la rentabilidad de los fondos, sin comprometer sus niveles de riesgo.
- Proponer medidas para aumentar la regularidad y la densidad de las cotizaciones, incorporar a los trabajadores independientes y reducir drásticamente las lagunas previsionales de los trabajadores activos, en especial de las mujeres y los jóvenes.
- Asegurar la sustentabilidad financiera de la reforma del sistema de pensiones.

¹⁰⁷ Hormazábal, Ricardo: “Agenda Pública, año VI, N°11, Diciembre 2007- Enero 2008, ISSN 0718-123X: L Reforma previsional: Promesas y Concreciones”. Pág. 44, 45. Véase también Hormazábal, Ricardo: “El Sistema de AFP Chileno. Una Visión Crítica”, Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública 9 de Junio 2007, pág. 109-142.

4.- El Trabajo del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

4.1 Propuestas concretas del Consejo Asesor Presidencial para el Nuevo Modelo de Pensiones.

4.1.a) Hacia un sistema de pensiones integrado: Nuevo pilar solidario.

El Consejo propone¹⁰⁸:

- Establecer un nuevo pilar solidario (NPS) del sistema previsional, con beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia integrados a los beneficios del pilar contributivo, con financiamiento cubierto con recursos fiscales, que reemplace gradualmente a los actuales programas de pensión asistencial y pensión mínima garantizada.

- Reemplazar los años de cotización por la pensión autofinanciada como determinante del aporte del pilar solidario.

- Estructurar el nuevo pilar solidario a partir de una pensión básica universal (PBU) para las personas que no obtengan ninguna pensión del sistema contributivo, la que se reduciría gradualmente en un porcentaje de la pensión que se obtenga del sistema contributivo, hasta desaparecer completamente cuando la pensión autofinanciada llegue a \$200.000 mensuales.

- Permitir el acceso a los beneficios del nuevo pilar solidario a todas las personas - hombres y mujeres – que reúnan requisitos de insuficiencia económica y residencia. El nuevo pilar solidario reemplazaría gradualmente a los programas de pensión mínima y de pensión asistencial actuales.

- Determinar el aporte del nuevo pilar solidario sobre la base de la pensión autofinanciada a los 65 años, permitiendo jubilaciones antes o después de esa edad ajustando el beneficio para mantener el valor presente del aporte.

- Otorgar el beneficio de invalidez a todos quienes pierdan capacidad de trabajo, no siendo causal de suspensión de este beneficio el hecho de trabajar una vez que esté calificada la invalidez por la entidad competente.

- Introducir gradualmente el nuevo esquema fijando inicialmente la PBU en el actual valor de la PASIS, ampliando su cobertura.

¹⁰⁸ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Informe Final, Volumen I, “Diagnóstico y Propuesta de Reforma”, pág. 101, 102.

4.1.b) Cobertura, densidad y cumplimiento del mandato a cotizar.

El Consejo propone¹⁰⁹:

- Establecer la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de todos los trabajadores, eliminando las actuales distinciones entre trabajadores dependientes e independientes, implantando gradualmente una serie de mecanismos para hacer efectiva la obligación de cotizar de estos últimos.

- Extender el derecho a la asignación familiar a todos los trabajadores independientes que registren cotizaciones previsionales, en las mismas condiciones y términos que los trabajadores dependientes.

- Eliminar la prohibición que actualmente rige para que los trabajadores independientes puedan afiliarse a las Cajas de Compensación, así como permitir a todos estos trabajadores el acceso a los beneficios de la Ley de Accidentes del Trabajo.

- Otorgar a las cotizaciones previsionales de todos los trabajadores independientes el mismo tratamiento tributario que se aplica a las cotizaciones de los dependientes.

- Otorgar acceso a los trabajadores independientes a los beneficios del sistema previsional (pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia) en igualdad de condiciones, incluyendo los beneficios del nuevo pilar solidario.

- Que el Seguro de Cesantía pague las cotizaciones para pensiones durante los seis meses en que el trabajador se encuentra cobrando sus beneficios.

- Sustituir el actual subsidio a la contratación que se implementa a través de los programas de empleo por un subsidio vinculado a las cotizaciones previsionales, determinado como un 50% de las cotizaciones mensuales efectivas durante los primeros 24 meses de cotizaciones de todos los trabajadores de bajos ingresos.

- Para efectos de la clasificación en tramos del sistema público de salud, considerar el ingreso anualizado del trabajador, de modo que al momento de registrar una cotización, éste no cambie automáticamente de tramo.

- Acelerar los procesos de cobranza administrativa de cotizaciones declaradas y no pagadas, haciendo que ésta se inicie a pocos días del vencimiento del plazo de pago de las cotizaciones.

- Ampliar el espectro de personas y entidades que pueden solicitar y declarar el notable abandono de deberes por parte de los alcaldes y otras autoridades de organismos y servicios públicos que incurran en morosidad previsional.

- Reglamentar la obligación de las AFP de entregar la información de los

¹⁰⁹ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 110.

empleadores que no declaran ni pagan las cotizaciones de sus trabajadores, para que esta se realice de manera sistematizada y clasificada por causas de no pago, tales como cese de servicios, a fin de agilizar el proceso de cobranza respectivo

- Eliminar la actual distinción entre la renta mínima imponible especial que rige para trabajadores de casa particular y la renta mínima imponible correspondiente al salario mínimo nacional.
- Eliminar el requisito de monto de pensión para determinar la elegibilidad de trabajadores del sector público para el beneficio del bono mensual de \$50.000, y eliminar cualquier vestigio de subcotización en el sector público, estableciendo un criterio de imponibilidad equivalente al vigente en el sector privado.

4.1.c) Equidad de género.

El Consejo propone¹¹⁰:

- Incorporar el cuidado infantil a los derechos de la mujer trabajadora, de manera similar a otros beneficios de la seguridad social.
- Establecer un aporte estatal para mejorar la pensión de las madres, igual a una bonificación devengada por cada hijo nacido vivo. Esta bonificación corresponderá a 12 meses de cotizaciones sobre el ingreso mínimo por cada hijo y beneficiará a todas las mujeres cuya situación socioeconómica las haría elegibles para el nuevo pilar solidario, independientemente de su historia de cotizaciones previsionales.
- Autorizar la división del saldo acumulado en las cuentas individuales de cada cónyuge en caso de divorcio o nulidad.
- Autorizar aportes previsionales solidarios en cuentas de terceros, con igual tratamiento tributario que respecto de los ahorros previsionales propios permitiendo, por ejemplo, el aporte de un cónyuge que trabaja a otro que no lo está haciendo por dedicarse al cuidado de los hijos o a tareas del hogar.
- Incluir como beneficiario de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge hombre.
- Separar los contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres, autorizando a las AFP para que hagan descuentos en la comisión que cobren a las mujeres, acumulando la diferencia en su cuenta de capitalización.
- Realizar un estudio que permita comparar la incidencia del sexo como determinante de la expectativa de vida en comparación con otras variables, a objeto de

¹¹⁰ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 118, 119.

evaluar la conveniencia de la aplicación directa de tablas unisex o de tablas diferenciadas por otros factores.

- Permitir a las mujeres acceder a los beneficios del nuevo pilar solidario a partir de los 60 años, ajustando sus beneficios de modo de mantener el valor presente calculado para los 65 años. Durante un período de transición de 10 años, mantener además la opción de jubilarse por el sistema actual a efectos de acceder a la pensión mínima garantizada.

- Igualar en 65 años la edad máxima de cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia para hombres y mujeres.

- Una vez aprobadas las demás medidas de equidad de género y luego de un período de carencia de 10 años, igualar gradualmente la edad de jubilación de las mujeres con la de los hombres a razón de un mes adicional de edad de jubilación por cada dos meses menos de edad.

Beneficios para Mujeres. Propuesta de Reforma de la Previsión.

		Trabaja		No trabajó nunca	
		Pilar Solidario	Mayores recursos	Pilar Solidario	Mayores recursos
Casada	Con hijos	Pensión básica universal Fondo de capitalización ind. Pensión de sobrevivencia Subsidio Pilar Solidario* Subsidio hijo nacido vivo	Fondo de capitalización individual Pensión de sobrevivencia	Pensión básica universal Pensión de sobrevivencia Subsidio hijo nacido	Pensión de sobrevivencia
	Sin hijos	Pensión básica universal Fondo de capitalización ind. Pensión de sobrevivencia Subsidio Pilar Solidario	Fondo de capitalización individual Pensión de sobrevivencia	Pensión básica universal Pensión de sobrevivencia	Pensión de sobrevivencia
Soltera	Con hijos	Pensión básica universal Fondo de capitalización ind. % Pensión de sobrevivencia Subsidio Pilar Solidario Subsidio hijo nacido vivo	Fondo de capitalización individual % Pensión de sobrevivencia	Pensión básica universal Subsidio hijo nacido % Pensión de sobrevivencia	% Pensión de sobrevivencia
	Sin hijos, a cargo de familiares	Pensión básica universal Fondo de capitalización ind. % Pensión de sobrevivencia Subsidio Pilar Solidario	Fondo de capitalización individual % Pensión de sobrevivencia	Pensión básica universal % Pensión de sobrevivencia	
Sin responsabilidades familiares		Pensión básica universal Fondo de capitalización ind. Subsidio Pilar Solidario	Fondo de capitalización individual	Pensión básica universal	

Fuente: Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Informe Final, Volumen I, “Diagnóstico y

Propuesta de Reforma”, pág. 127.

4.1.d) Competencia y organización de la industria de AFP.

El Consejo propone¹¹¹:

- Crear mecanismos que permitan separar las funciones ligadas a las operaciones básicas de recaudación, administración de cuentas y redes de sucursales de aquellas que corresponden a la gestión de inversiones o administración de fondos a objeto de permitir un mejor aprovechamiento de las economías de escala reduciendo las barreras a la entrada a la industria.

- Considerar para este propósito la subcontratación amplia de funciones, eliminando las restricciones legales y tributarias que hoy impiden o desincentivan la subcontratación por parte de las AFP de las funciones relacionadas con atención de público en sucursales, administración de cuentas individuales¹¹², permitiendo la participación en estas funciones de entidades vinculadas a la seguridad social.

- Permitir a una AFP usar en su propia razón social, el nombre o sigla de su controlador o dueño, en la medida que no se induzca a equívoco respecto del giro de la AFP o la responsabilidad patrimonial de sus dueños.

- Reforzar las normas que buscan prevenir conflictos de interés en la gestión de fondos y en la comercialización del producto, y que por su debilidad actual, no hacen recomendable la participación de algunos agentes en la propiedad de AFP, particularmente en lo que se refiere a operaciones con partes relacionadas, separación de las funciones comerciales entre las AFP y sus accionistas controladores, separación de políticas y decisiones de inversión entre la AFP y sus personas relacionadas, y supervisión consolidada de conglomerados financieros, entre otras.

- Cumplidas las condiciones anteriores, evaluar, en función de la legislación específica que se les aplica, la participación de filiales de instituciones financieras y entidades públicas en la administración de fondos previsionales.

¹¹¹ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 128.

¹¹² Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 128, 132, señalando a su vez: La Circular N° 1168 de la SAFP que regula la materia, no permite subcontratar funciones propias de la administración de cuentas que signifiquen actualizar o gestionar la base de datos de los afiliados. No se permite que terceros no dependientes de la AFP accedan a las cuentas de transacciones y saldos, lo que impide efectuar cargos y abonos operativos en las cuentas. Tampoco permite delegar el análisis de las cuentas corrientes, conciliación bancaria y emisión de los auxiliares operacionales, lo que impide delegar la acreditación y registro de las cotizaciones previsionales y ajustes de cargo y abono en las cuentas. Por no poder subcontratarse el acceso a las transacciones y saldos, se imposibilita subcontratar la solución de reclamos y trámite de beneficios.

4.1.e) Competencia y precios.

El Consejo propone¹¹³:

- Organizar un mecanismo de licitación de los nuevos afiliados que se incorporan al régimen de capitalización individual. En particular, se propone que se asigne los nuevos afiliados que se incorporan durante un período de un año a la administradora que ofrezca la menor comisión a través de un proceso de licitación, permaneciendo estos afiliados en la AFP adjudicataria hasta cumplirse 18 meses desde iniciada la inscripción de los afiliados.
- Aplicar a la AFP que se adjudique la licitación la obligación de mantener el precio licitado a los afiliados preexistentes y a los que voluntariamente se afilien durante el plazo de vigencia del mecanismo.
- Distribuir masivamente a los afiliados las claves de alta seguridad necesaria para efectuar los traspasos entre AFP y Fondos por medio de Internet.
- Descontar la comisión fija desde el salario (y no desde el saldo de la cuenta de capitalización individual).
- Permitir que las AFP ofrezcan descuentos sobre sus comisiones por permanencia efectiva, aplicable a todos los afiliados de una misma administradora, en base a una permanencia de 18 meses.
- Prohibir los traspasos a una AFP más cara antes de haber pagado un mínimo de seis cotizaciones en la AFP que se abandona.

4.1.f) Régimen de Inversión, Riesgo y Rentabilidad.

El Consejo propone¹¹⁴:

- Mantener en la Ley sólo una estructura esencial, pero simplificada, de elegibilidad de instrumentos y límites de inversión, delegando el detalle más preciso de la regulación al Ejecutivo, quien podrá modificarlos a través de decretos supremos.
- Crear un Consejo Técnico de Inversiones, que recomiende las modificaciones a los límites de inversión, formado por cinco integrantes de perfil técnico, que ejercerán su cargo por períodos fijos de cuatro años.
- Racionalizar la regulación de límites de inversión, asociándolos exclusivamente a las variables que determinan el riesgo de la cartera. Como parte de esta racionalización, reemplazar gradualmente el límite de inversión en el extranjero por límites a la exposición al riesgo de monedas.

¹¹³ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 138.

¹¹⁴ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 143.

- Cambiar la regulación de rentabilidad mínima, constitución de la Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, y difusión de información sobre carteras de inversión a objeto de elevar la competencia en administración de inversiones.
- Obligar a las AFP a establecer Políticas de Inversión explícitas para los fondos de pensiones que gestionan y a constituir Comités de Inversiones en sus Directorios, responsables del cumplimiento de dichas políticas.
- Que la SAFP desarrolle alternativas de métricas de riesgo apropiadas para fondos de pensiones, para monitorear regularmente los niveles de riesgo y facilitar una eventual migración del modelo de regulación a uno de supervisión basada en riesgo.
- Autorizar el cargo al fondo de pensiones de comisiones pagadas a administradores de carteras en el extranjero (con tope máximo).
- Reconocer crédito de Primera Categoría a inversiones de los Fondos de Pensiones.

4.1.g) Pensiones en el pilar contributivo.

El Consejo propone¹¹⁵:

- Desarrollar un mercado de Rentas Vitalicias Anticipadas, permitiendo que los afiliados con diez años o menos para pensionarse, adquieran anticipadamente “módulos” de renta vitalicia, los que serán recibidos por estos a partir de la fecha de jubilación.
- Redefinir la fórmula de cálculo de la tasa de interés técnico del Retiro Programado, ya sea usando las tasas de interés de largo plazo de mercado, más un spread equivalente al riesgo asumido y mayor rentabilidad esperada por la administración y composición del portafolio o usando una tasa únicamente basada en las tasas de interés de largo plazo vigentes al momento del cálculo.
- Facilitar la jubilación anticipada de adultos mayores, reduciendo la tasa de reemplazo mínima exigida a mayor proximidad a la edad legal de jubilación.
- Desarrollar una estrategia de mediano plazo de apoyo a los trabajadores mayores que cubra tanto el período previo como posterior a la jubilación, incluyendo una flexibilización de las jornadas de trabajo, la focalización de programas de capacitación, intermediación y reconversión laboral y el desarrollo de una campaña de valoración del trabajador mayor.

¹¹⁵ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 149.

4.1.h) Ampliación del pilar voluntario.

El Consejo propone¹¹⁶:

- Extender beneficios de APV a independientes hoy excluidos.
- Eliminar impuesto único por retiros de APV originados en ahorros que no tuvieron beneficio tributario.
- Considerar el saldo en APV como parte de la masa hereditaria en caso de fallecimiento del ahorrante.
- Crear un marco legal que fomente el desarrollo de planes de pensiones basados en el Ahorro Previsional Voluntario con aportes del empleador (APVC).

4.1.i) Educación y difusión para los participantes del sistema de pensiones.

El Consejo propone¹¹⁷:

- Crear un fondo para la educación previsional (FPEP), financiado con aportes de las AFP y del estado, destinado a desarrollar iniciativas de promoción, difusión y educación del sistema previsional, a través de un mecanismo concursable, supervisado por el Comité de Usuarios del sistema.
- Desarrollar un sistema de acreditación que permita la formación de una red de asesores previsionales que garantice un apoyo profesional e independiente a las decisiones de los afiliados.
- Establecer una instancia de inducción previsional al término de la educación secundaria que incluya un aporte inicial de cargo estatal.
- Hacer difusión previsional en los programas de capacitación y educación del estado.
- Adaptar las normas del SENCE para la acreditación de programas de formación en materias previsionales con acceso a la franquicia tributaria para capacitación.

¹¹⁶ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 152.

¹¹⁷ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 156.

4.1.j) Institucionalidad.

El Consejo propone¹¹⁸:

- Unificar en una sola institución pública de la regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto su pilar solidario como contributivo y voluntario.
- Estructurar la Superintendencia de Pensiones en base a Intendencias especializadas en cada uno de los pilares que integrarán el sistema y dotarla de un marco institucional que garantice su profesionalismo y autonomía
- Asignar la administración del Nuevo Pilar Solidario a una institución pública –el Instituto de Previsión Social- la que debe quedar bajo la supervisión de una Intendencia especializada de la Superintendencia de Pensiones.
- Elaborar una base de datos centralizada, en la cual se integre la historia previsional de cada persona, debiendo estar a disposición de la entidad pública a cargo del pilar solidario y de la Superintendencia de Pensiones a efecto de que puedan realizar análisis, diseño e implementación de políticas y proyecciones de compromisos.
- Crear un Comité de Usuarios del sistema, en el que estén representados los trabajadores, los pensionados y los administradores del sistema. Este tendría la responsabilidad de expresar la opinión de los actores del sistema previsional sobre su funcionamiento, monitorear el cumplimiento de las metas de la reforma y orientar las estrategias de educación, difusión y comunicación hacia los afiliados.
- Reemplazar el actual DL 3.500 por un texto refundido, coordinado y sistematizado de la legislación atinente a los pilares solidario, contributivo y voluntario, una vez que se hayan aprobado las modificaciones legales correspondientes a la reforma previsional.

Este diseño institucional, al contemplar una clara distinción entre las entidades responsables de administrar las prestaciones del sistema y las encargadas de fiscalizar el respeto de los derechos de los usuarios, contribuiría a fortalecer la legitimidad del sistema ante la ciudadanía.

Para los actores de la industria de administración de cuentas, inversión de fondos de pensiones y seguros, estas reformas permitirían reducir la incertidumbre regulatoria, facilitando la entrada de nuevos actores al sistema.

¹¹⁸ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 161.

4.1.k) Disciplina financiera.

El Consejo propone¹¹⁹:

- Diseñar un régimen presupuestario que de cuenta con transparencia de los compromisos fiscales con el sistema previsional. Dicho régimen presupuestario adoptaría la forma de un Fondo Solidario de Pensiones.
- Desarrollar un modelo actuarial que vincule las definiciones y metas del sistema reformado con tasas de reemplazo y compromisos fiscales.
- Encargar cada cinco años un estudio actuarial que evalúe el efecto de cambios en las variables demográficas y financieras y el comportamiento de los afiliados sobre las tasas de reemplazo y los compromisos fiscales.
- Indexar la renta máxima imponible para pensiones a la evolución de las remuneraciones medias en el país.

4.1.l) Resultados Esperados con la Reforma.

La propuesta de nuevo pilar solidario aumenta y mejora la cobertura del sistema previsional, pues tiene el potencial de extender significativamente el número de personas potencialmente beneficiadas respecto de la situación actual y, además, corrige la discontinuidad en el monto de los beneficios que hoy se produce entre la pensión mínima y la pensión asistencial.

Entre los grupos que se beneficiarían con esta propuesta se incluye a los trabajadores con bajas densidades de cotización en razón a su baja capacidad de contribución; los trabajadores con ingresos más volátiles, incluyendo especialmente a los de temporada e independientes; las personas que han dedicado parte importante de su vida al trabajo no remunerado en el hogar, al cuidado de niños, enfermos o discapacitados; a los trabajadores con menor educación, y a los adultos mayores con bajas pensiones de hogares de ingresos medios¹²⁰.

De las reformas propuestas por este Consejo sobre cobertura, densidad y cumplimiento del mandato de cotizar, se esperan los siguientes resultados¹²¹:

- Incorporar al sistema de capitalización a los trabajadores independientes que

¹¹⁹ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 166.

¹²⁰ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 108.

¹²¹ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 118.

desarrollan sus actividades en condiciones de formalidad plena o parcial.

- Lograr el pleno acceso de estos trabajadores al conjunto de beneficios de la seguridad social, en igualdad de condiciones que los trabajadores asalariados, elevando así la cobertura de beneficios complementarios a pensiones, como la Asignación Familiar, Ley de Accidentes del Trabajo y Cajas de Compensación.

- Adelantar la afiliación al sistema previsional en relación al inicio de la vida laboral y reducir las lagunas de cotizaciones previsionales causadas por el desempleo.

- Desarrollar mecanismos de recaudación y cobranza de cotizaciones previsionales expeditos, flexibles y eficaces, reduciendo la morosidad y subdeclaración previsional a niveles friccionales.

- Como consecuencia de lo anterior, y en un plazo de diez años, se aspira lograr un aumento en la densidad global de cotizaciones de alrededor de 10 puntos porcentuales respecto a un escenario sin reformas.

En cuanto a la equidad de género¹²², el conjunto de propuestas ya señaladas en acápite anteriores, unidas a los efectos diferenciales sobre hombres y mujeres de las propuestas sobre nuevo pilar solidario y para el aumento de cobertura y densidad, llevarán a un cambio significativo en la situación de las mujeres en el sistema previsional, acortando significativamente la brecha que hoy las separa de los hombres en materia de beneficios. En particular, las propuestas de este Consejo aseguran cobertura previsional a todas las mujeres de bajos recursos (hayan trabajado o no), y les garantiza una pensión que les permite afrontar sus necesidades en la vejez. Con esta propuesta de reforma, las mujeres que hoy acceden a la PASIS pasarán, de ser sujetos de la asistencia del estado, a tener un derecho ciudadano.

La propuesta del Consejo en torno a la organización de la industria de AFP supone que el afiliado se siga relacionando con una sola empresa, no obstante que ésta pueda subcontratar con terceros algunas funciones relevantes. Por lo mismo, el afiliado se relaciona con una ventanilla, realiza una elección y paga un precio a una sola entidad, la que mantiene toda la responsabilidad jurídica ante el afiliado y el supervisor.

La combinación de propuestas en torno a organización industrial, nombre de la AFP, y propiedad apuntan a incrementar la contestabilidad del mercado, de lo que cabe esperar el ingreso de nuevos actores con estructuras de costos eficientes y bajo un estricto marco regulatorio que prevenga distorsiones y conflictos de intereses.

En conjunto con las medidas que buscan incrementar la elasticidad de la demanda al

¹²² Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 126, 127.

precio y a otras variables previsionales, se aspira lograr un mercado más eficiente, competitivo, desconcentrado y con menores costos para los afiliados¹²³.

En lo que a competencia y precios se refiere¹²⁴, la licitación, junto con las propuestas complementarias aquí descritas, tiene el potencial de generar rebajas de comisiones para quienes se incorporen al proceso. Además, si se logra sensibilizar la demanda al precio, puede arrastrar al resto del mercado. De esta manera, se prevé que la aplicación de las propuestas favorecidas por el Consejo tengan los siguientes efectos:

- Lograr mayor competencia en precios, generando presión a la baja en el nivel general de comisiones y márgenes.
- Reducir comisiones para afiliados entrantes y para quienes se incorporen voluntariamente al sistema de licitación.
- Reducir los costos y barreras comerciales a la entrada.
- Facilitar los traspasos mediante Internet, favoreciendo la competencia sin aumentar costos comerciales.
- Otorgar ayuda institucional para la elección de AFP.
- En el caso de la licitación, se espera generar un evento comunicacional que contribuya a aumentar el conocimiento público de las comisiones y la sensibilidad de la demanda a esa variable.

En cuanto al régimen de inversión, riesgo y rentabilidad, las propuestas ya señaladas buscan incrementar los retornos esperados de las aportes de los afiliados, al permitir mayor flexibilidad en la construcción de carteras de inversión, así como aumentar la competencia por rentabilidad, considerando niveles apropiados de riesgo, entre Administradoras¹²⁵.

En lo referido a las pensiones en el pilar contributivo¹²⁶, los cambios propuestos ayudarán a disminuir el riesgo de longevidad al que están expuestos quienes optan por retiro programado. Además, deberían también ayudar a disminuir los riesgos financieros a los que están expuestos quienes están próximos a pensionarse.

Por otra parte, la combinación de normas que facilitan la jubilación anticipada con acciones de apoyo al empleo del adulto mayor, permitirán mejorar significativamente las

¹²³ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 137.

¹²⁴ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 142.

¹²⁵ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 148, 149.

¹²⁶ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 151.

condiciones laborales de este grupo de trabajadores.

En el acápite de ampliación del pilar voluntario, los cambios propuestos al APV contribuirían a mantener en el tiempo las tasas de crecimiento de este producto previsional que se han observado desde su creación el año 2002.

Más importante aún, estos cambios ayudarían a masificar el producto, incentivando a los trabajadores a usar esta forma de ahorro, en comparación a otras alternativas existentes en el mercado.

Por su parte, la creación de un marco legal que permita la creación de planes de APVC es una condición necesaria para el desarrollo de este mercado. Sin embargo, es muy probable que deba pasar un tiempo prolongado antes que este mercado se masifique e involucre a un número sustantivo de empleadores y trabajadores¹²⁷.

En cuanto a la educación y difusión para los participantes del sistema de pensiones, con el desarrollo de estas propuestas se espera, en primer lugar, incrementar la capacidad de las personas para tomar decisiones oportunas y acertadas en un sistema de pensiones que ofrece amplios espacios de selección.

Asimismo, se espera mejorar la eficiencia del mercado de las AFP, por la vía de incrementar la capacidad de la demanda para conocer y comparar los factores relevantes del servicio previsional y elegir conforme a ellos¹²⁸.

Las propuestas sobre institucionalidad permitirían contar con una institucionalidad consistente con un sistema previsional estructurado en torno a derechos y obligaciones universales que se ha propuesto. Adicionalmente, contribuiría a integrar la política previsional con la política de protección social¹²⁹.

Las reformas propuestas en materia de disciplina financiera permitirán que el sistema previsional sea administrado con responsabilidad, contando con los recursos institucionales para honrar los compromisos contraídos o para introducir modificaciones oportunas en anticipación a potenciales desequilibrios futuros¹³⁰.

Ello permitirá, además, que los actores institucionales y sociales adquieran plena conciencia de los compromisos futuros del sistema previsional, entiendan la interacción

¹²⁷ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 156.

¹²⁸ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 161.

¹²⁹ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 165.

¹³⁰ Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 168.

entre los diversos componentes de éste y revisen oportunamente las reglas del sistema, evitando que el estado se transforme en financista de última instancia de éste.

CAPÍTULO III.

**“Contenido de la Reforma Previsional: Análisis de la Ley
20.255”.**

CAPÍTULO III.**“Contenido de la Reforma Previsional: Análisis de la Ley 20.255”.****1.- Principios del nuevo Régimen de Pensiones**¹³¹.1.1) Derecho a la Protección Social: seguridad y certeza

A través de esta Reforma “todos los chilenos y chilenas nacerán con previsión¹³²” lo que entrega certeza y una seguridad mínima a todas las personas, para que vivan tranquilas y sin miedo a ser pobres durante su vejez.

1.2) Legitimidad y participación ciudadana.

Corresponde a una nueva forma de diseñar las políticas públicas. En esta Reforma existió participación ciudadana ya que la ley que aprobó el Congreso Nacional surgió de una propuesta del Gobierno basada en las sugerencias de una comisión de expertos (Comisión Marcel) que incluía a todas las corrientes de pensamiento del país, que recibió los aportes de representantes de distintas agrupaciones sociales y, posteriormente, el Ejecutivo llegó a un acuerdo con los parlamentarios de todos los partidos para mejorar el proyecto de ley lo que significó el total respaldo político y técnico a esta iniciativa.

1.3) Solidaridad: creación del Sistema de Pensiones Solidarias.

Esta Reforma es la más importante que ha experimentado el actual sistema de pensiones desde que se creó en 1980 y se trata del plan social más ambicioso e importante del gobierno, que cumple con la idea de introducir el principio de solidaridad al sistema de pensiones a través de la creación de un Sistema Solidario.

1.4) Igualdad y equidad.

Esta Reforma reconoce a todas las personas como individuos valiosos que, aunque no hayan cotizado en el sistema previsional, han aportado con su trabajo a Chile, otorgándoles el derecho a tener una pensión durante su vejez.

¹³¹ Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Reforma Previsional “Manual Informativo”, Síntesis de los Conceptos Fundamentales, pág. 8, 9.

¹³² Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 8.

También constituye un avance sustantivo en la equidad de género, en la promoción del empleo decente, en incentivar el ahorro y la empleabilidad de los jóvenes y permitir una mayor competencia entre las AFP, lo que implica un mejoramiento en las condiciones de sus afiliados.

Se reconoce en esta Reforma el derecho a que se otorguen los mismos beneficios a trabajadoras y trabajadores que, en igualdad de condiciones, han realizado un esfuerzo contributivo equivalente.

1.5) Prioridad en las políticas públicas sociales.

La Reforma Previsional es una promesa que se está cumpliendo por parte del gobierno. Al término del actual Gobierno la cobertura previsional será cercana al cien por ciento. Todos tendrán derecho a un mínimo social garantizado.

1.6) Responsabilidad previsional y social.

Esta Reforma reconoce la importancia de la cotización individual a través del Aporte Previsional Solidario que premia el esfuerzo de ahorro de las personas para tener una mejor pensión. Asimismo, incentiva a aquellas que aportan para sus ingresos futuros más allá de lo que exige la ley, generando una cultura de responsabilidad previsional.

1.7) Eficiencia, transparencia y competencia.

Se incorporan mecanismos más eficientes para bajar los costos de administración del sistema y generar mayor competencia entre los actores de la industria, a fin de que se gestionen los fondos previsionales a un costo menor para los trabajadores.

Se establecen medidas para que los beneficios del sistema, los requisitos necesarios para obtenerlos y los mecanismos financieros e institucionales en que éstos se apoyen, sean plenamente conocidos por los trabajadores afiliados permitiendo proyectar las condiciones que éste entregará para enfrentar los riesgos de la vejez, invalidez o la sobrevivencia.

1.8) Sostenibilidad: responsabilidad fiscal.

Junto con lo anterior, se enfatiza la disciplina y transparencia fiscal, financiando los nuevos beneficios previsionales de un modo responsable y sostenible garantizando su solidez financiera y estabilidad en el tiempo.

1.9) Disminución de la desigualdad y redistribución del ingreso.

Se avanza en la disminución de la desigualdad al generar más conciencia y responsabilidad social sobre los riesgos de una vejez desprotegida, garantizando mayor justicia en la retribución de los ahorros de las personas durante su vida activa, reconociendo el aporte que se hace a través del trabajo remunerado y no remunerado y elevando la confianza en las instituciones públicas y privadas que invierten los ahorros y administran los beneficios.

1.10) Rol público del Estado.

Se crea una nueva institucionalidad que redefine el rol público del Estado en el sistema de pensiones.

En efecto, la incorporación del Sistema de Pensiones Solidarias y la administración de sus beneficios impone el desafío de contar con un nuevo marco institucional que exprese con nitidez el rol público del Estado, asegurando una gestión eficiente de los nuevos beneficios y una corrección de las omisiones e inconsistencias del anterior modelo institucional.

De esta forma, para asegurar la coherencia y articulación del sistema institucional se fortalecen y definen, desde una lógica funcional, el rol de diseño de política y conducción del sistema que corresponde al nivel político representado por el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Por su parte, el rol normativo y regulatorio se unifica en una nueva institución pública: la Superintendencia de Pensiones, entidad que será responsable de la regulación y fiscalización del régimen contributivo general y del nuevo régimen de pensiones solidarias.

A la nueva Superintendencia de Pensiones se le refuerza su capacidad institucional para resguardar el correcto funcionamiento del sistema, incluyendo la facultad para intervenir el sistema de AFP, designando ante eventos riesgosos un inspector delegado que resguarde la seguridad de los Fondos de Pensiones.

En el rol de administración y entrega de beneficios, junto con los operadores privados del sistema (las Administradoras de Fondos de Pensiones), se crea una institución pública denominada Instituto de Previsión Social, que administrará los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias y también gestionará, hasta su extinción, los regímenes previsionales de las antiguas cajas.

Así también, la nueva institucionalidad refuerza las funciones de información y transparencia del sistema e incorpora la participación y educación de los usuarios.

Para tal efecto, se crea una Red territorial de Centros de Atención Previsional Integral que tendrán por misión prestar servicios integrados de información, orientación previsional y atención a todos los usuarios del sistema de pensiones.

Se crea asimismo, una Comisión de Usuarios en la que estarán representados todos los actores, cuya misión será evaluar y monitorear el desarrollo del sistema y la implantación de la Reforma. Esta dimensión es significativa porque el origen autoritario del actual sistema no había considerado la participación ciudadana.

Por otro lado, se crea un Fondo para la Educación Previsional destinado a financiar proyectos e iniciativas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones.

Por último, se crea un Consejo Consultivo Previsional integrado por expertos, cuya función será asesorar a los Ministros de Trabajo y Previsión Social y de Hacienda, en las materias relativas a las modificaciones legales de los parámetros del sistema solidario y las modificaciones al reglamento para el otorgamiento de los beneficios de dicho sistema

2.- Beneficios del Nuevo Sistema Solidario.

La Reforma Previsional crea un Sistema de Pensiones Solidarias¹³³ que beneficia a quienes, por diversas razones, no se han incorporado a un sistema previsional o no tienen derecho a pensión en algún régimen previsional o que encontrándose afiliados a algún sistema, habiendo cotizado y cumpliendo con los requisitos de elegibilidad, no han logrado reunir los fondos suficientes para financiar una pensión.

En efecto, quienes no tienen ahorros previsionales e integran un grupo familiar perteneciente a los sectores con menores ingresos del país, accederán a una **Pensión Básica Solidaria (PBS)**¹³⁴ que a partir de julio de 2008 beneficiará al 40% más pobre de la población y cuyo valor inicial ascenderá a \$60.000 mensuales. A partir de julio de 2009 accederá a este beneficio el 45% más pobre de la población y la pensión se incrementará a un monto de régimen de \$75.000. El 1 de julio de 2010 esta pensión llegará al 50% de la población más pobre, el 1 de julio de 2011 al 55% de la población más pobre y el año 2012 alcanzará el universo total de beneficiarios del Sistema Solidario que corresponde al 60% de la población más pobre.

¹³³ Ley 20.255 que Establece Reforma Previsional, Título I “Sobre el Sistema de Pensiones Solidarias”, Párrafo I “Definiciones”, artículo 1°.

¹³⁴ Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 10.

Para quienes hayan cotizado en un sistema previsional civil (que no sean miembros de las fuerzas armadas ni de orden), cumplan con los requisitos de elegibilidad y reciban pensiones inferiores a \$255.000 en régimen, el Estado les incrementará sus pensiones mediante un aporte monetario fiscal, de carácter mensual, denominado **Aporte Previsional Solidario (APS)**¹³⁵. A partir del 1 de julio del año 2008 este aporte beneficiará a las personas que perciban pensiones inferiores a la suma mensual de \$70.000 y que cumplan con los demás requisitos. A partir del 1 de julio del año 2009 se incrementará por la vía del APS el monto de las pensiones inferiores a \$120.000, a partir del 1 de julio del año 2010 se incrementará el monto de aquellas pensiones inferiores a \$150.000, y a partir del 1 de julio del año 2011 las inferiores a \$200.000. Finalmente, a partir del 1 de julio del año 2012 recibirán APS todas aquellas personas que reciban una pensión inferior a \$255.000 mensuales y cumplan con los demás requisitos establecidos en la ley.

Cabe señalar que a las personas pensionadas o imponentes de los regímenes previsionales de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile, NO les serán aplicables las disposiciones del Sistema de Pensiones Solidarias, ni aún en el caso que se encuentren afiliadas o afectas a otro régimen previsional civil.

Por otra parte, las mujeres serán las principales beneficiarias del Sistema de Pensiones Solidarias ya que se estima que más de un 60% de las Pensiones Básicas Solidarias serán percibidas por ellas.

Por último, este nuevo sistema otorga a todas las mujeres, que no se encuentren pensionadas al 1 de julio de 2009, sean o no beneficiarias del Sistema Solidario, un **Bono por hijo nacido vivo**¹³⁶ que permite incrementar sus pensiones.

De esta forma se avanza en el reconocimiento y retribución efectiva de la doble carga laboral que deben enfrentar cotidianamente las mujeres, contribuyendo a valorar y visibilizar el trabajo doméstico y reproductivo.

¹³⁵ Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 10.

¹³⁶ Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 10.

2.1) Pensión Básica Solidaria (PBS).

2.1.a) Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV).

La Pensión Básica Solidaria de Vejez¹³⁷ es un beneficio monetario mensual, de cargo fiscal, al cual tienen derecho todas las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y cumplan los requisitos determinados por la ley.

La PBS de Vejez será de \$75.000 a partir de julio de 2009¹³⁸.

- Beneficiarios¹³⁹:

a. Tienen derecho a este beneficio todas las personas que no tengan derecho a una pensión de régimen del decreto ley N° 3.500, de 1980, que regula el sistema de capitalización individual administrado por las AFP o en los regímenes previsionales de las ex Cajas de Previsión y del ex Servicio de Seguro Social, que actualmente son administrados por el INP.

b. Tienen derecho las personas que, siendo imponentes de alguna de las ex Cajas de Previsión Social o del Servicio de Seguro Social fusionadas en el INP, no cumplen con los requisitos exigidos por los distintos regímenes previsionales para obtener una pensión.

- Requisitos¹⁴⁰:

Las personas que califiquen dentro de las categorías de beneficiarios indicadas precedentemente, deberán cumplir los siguientes requisitos para obtener este beneficio:

a. Haber cumplido 65 años de edad, tanto los hombres como las mujeres.

b. No tener derecho a pensión en algún régimen previsional.

c. Integrar un grupo familiar¹⁴¹ perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile

¹³⁷ Ley 20.255 que Establece Reforma Previsional, Título I “Sobre el Sistema de Pensiones Solidarias”, Párrafo I “Definiciones”, letra a) del artículo 2°, artículo 3° inciso primero.

¹³⁸ Artículo 7° Ley 20.255

¹³⁹ Artículo 3°, Ley 20.255

¹⁴⁰ Artículo 3°, Ley 20.255

¹⁴¹ Artículo 4°, Ley 20.255. Véase también: Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Reforma Previsional, Op. Cit, pág. 11, refiriéndose a su vez a Anexo I, pág. 24: Para efectos de determinar si una persona que postula a la PBS o al APS cumple el requisito de pertenecer al 60% más pobre de la población, se debe considerar el ingreso per cápita y el grupo familiar.

La ley considera que son parte del grupo familiar las siguientes personas (Artículo 4° Ley 20.255):

i. El peticionario.

ii. Su cónyuge.

iii. Sus hijos menores de 18 años.

iv. Sus hijos mayores de 18 años y menores de 24 años, siempre que se encuentre estudiando.

En todo caso, el solicitante podrá requerir que las personas indicadas como parte del grupo familiar, no sean consideradas para los efectos de la evaluación de la pertenencia al 60% más pobre del país cuando acredite que éstas no comparten el presupuesto familiar.

Adicionalmente, el peticionario también puede solicitar que se consideren dentro de su grupo familiar, las

cuando el sistema esté en régimen (porcentaje gradual hasta el año 2012).

Durante los dos primeros años de vigencia de la ley, es decir, los años 2008 y 2009, se utilizará como instrumento de focalización la Ficha de Protección Social.

d. Acreditar residencia en el territorio chileno por un lapso de 20 años, continuos o discontinuos, contados desde el cumplimiento de los 20 años de edad del peticionario.

Adicionalmente, para cumplir con este requisito el peticionario debe haber tenido residencia en Chile durante al menos 4 de los últimos 5 años anteriores a la presentación de la solicitud del beneficio.

Se debe considerar en el cómputo para la exigencia de los 20 años de residencia en territorio chileno, continuos o discontinuos, el tiempo de permanencia en el extranjero por razones de exilio político para las personas comprendidas en el artículo 2° de la Ley 18.994 registradas en la Oficina Nacional de Retorno y el tiempo de permanencia en el extranjero por razones de cumplimiento de misiones diplomáticas, representaciones consulares y demás funciones oficiales de Chile.

Para los chilenos carentes de recursos, que son aquellas personas que determine el respectivo reglamento como tales, de acuerdo a su precariedad económica, se contará el lapso de tiempo de 20 años de residencia en territorio chileno, continuos o discontinuos, desde la fecha de su nacimiento.

2.1.b) Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI)

La Pensión Básica Solidaria de Invalidez¹⁴² es un beneficio monetario mensual, de cargo fiscal, a que tienen derecho todas aquellas personas calificadas como inválidas que no tienen derecho a una pensión en un régimen previsional y cumplen con los requisitos establecidos en la ley.

La PBS de Invalidez será un monto igual al valor de la PBS de Vejez, es decir, \$75.000 mensuales, a partir del 1 julio de 2009.

personas que tengan las siguientes condiciones, situación y/o características:

i. La madre o padre de hijos de filiación no matrimonial.

ii. Los hijos inválidos mayores de 18 y menores de 65 años (siempre que no acceden a beneficios propios del sistema solidario).

iii. Los padres mayores de 65 años (siempre que no acceden a beneficios propios del sistema solidario).

El peticionario, en estas circunstancias, deberá acreditar que las personas que pretende incluir dentro de su grupo familiar comparten el presupuesto familiar.

En todo caso, hay que tener presente que durante los dos primeros años de vigencia de la ley, es decir, los años 2008 y 2009, se utilizará como instrumento de focalización la Ficha de Protección Social (Véase artículo 32 Ley 29.255).

¹⁴² Artículo 16, Ley 20.255

- Beneficiarios¹⁴³:

Serán beneficiarios de la PBS de Invalidez, las personas que sean declaradas inválidas, siempre que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional.

- Requisitos¹⁴⁴:

a. Ser declarado inválido¹⁴⁵ por las Comisiones Médicas de Invalidez establecidas en el decreto ley N° 3.500, de 1980.

b. No tener derecho a una pensión en algún régimen previsional.

c. Tener entre 18 y menos de 65 años de edad.

d. Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile cuando el sistema esté en régimen.

Durante los dos primeros años de vigencia de la ley, es decir, los años 2008 y 2009, se utilizará como instrumento de focalización la Ficha de Protección Social.

e. Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a 5 de los últimos 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.

- Vigencia¹⁴⁶:

El beneficiario de PBS de Invalidez percibirá dicho beneficio hasta el último día del mes en que cumpla 65 años de edad.

A contar de esa fecha podrá acceder a la Pensión Básica Solidaria de Vejez.

2.1.c) Excepción a la obligación de cotizar para salud de los beneficiarios de Pensión Básica Solidaria:

La Pensión Básica Solidaria estará afecta, como todas las pensiones, a la cotización del 7% para salud, pero se exceptúan de esta obligación los beneficiarios de PBS que sean carentes de recursos, condición que será determinada por el respectivo reglamento de acuerdo a su condición económica¹⁴⁷.

¹⁴³ Inciso primero, artículo 16, Ley 20.255

¹⁴⁴ Artículo 16, Ley 20.255

¹⁴⁵ El artículo 17 de la Ley 20.255 señala que se considerará inválida la persona que se encuentre en la situación que define como tal el inciso primero del artículo 4° del decreto ley N° 3.500, de 1980. La declaración de invalidez corresponderá efectuarla a las Comisiones Médicas de Invalidez establecidas en el artículo 11 del mencionado decreto ley.

¹⁴⁶ Artículo 23, Ley 20.255

¹⁴⁷ Inciso primero, artículo 31, Ley 20.255.

También estarán exceptuados de realizar la cotización de salud los pensionados que a junio de 2008 sean beneficiarios de pensiones asistenciales (PASIS) otorgadas de conformidad al decreto ley N° 869, de 1975. Estos beneficiarios de PASIS de vejez e invalidez tendrán acceso a la Pensión Básica Solidaria de Vejez o Invalidez en forma automática¹⁴⁸.

2.2) Aporte Previsional Solidario (APS).

2.2.a) Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV).

El Aporte Previsional Solidario de Vejez¹⁴⁹ es un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, que incrementa las pensiones inferiores a \$255.000, en régimen, a través de un complemento¹⁵⁰ que aumenta el monto de la pensión final, mejorando de esta forma la suficiencia de los beneficios previsionales.

Cómo funciona concretamente el APS se verá a través de los siguientes ejemplos¹⁵¹:

- a) Una persona que financie con sus fondos acumulados durante su vida laboral una pensión de \$50.000 mensuales y cumpla los demás requisitos de la ley, a partir de julio de 2008 recibirá un complemento solidario del Estado de aproximadamente \$17.000, por lo que su pensión aumentará a una suma aproximada a \$67.000 mensuales.
- b) Si una persona recibe una pensión de \$80.000 mensuales, no recibirá este complemento durante el año 2008, ya que este beneficio se otorgará en forma gradual, y durante el año 2008 alcanzará a las pensiones con un valor máximo de \$70.000 (esta es la Pensión Máxima con Aporte Solidario o PMAS). Esto significa que esta persona no aumentará su pensión.

¹⁴⁸ Inciso segundo, artículo 31, Ley 20.255. Véase también inciso segundo, artículo segundo transitorio del mismo cuerpo legal.

¹⁴⁹ Artículo 9°, Ley 20.255.

¹⁵⁰ Artículo 11, Ley 20.255. Véase también: Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 12, refiriéndose a su vez a anexos III, pág. 26: Aporte Previsional Solidario de Vejez: Para determinar el APS de Vejez hay que establecer el monto del Complemento Solidario, el que se calcula restando de la PBS de Vejez el producto obtenido de multiplicar el factor de ajuste por la pensión base.

Por tanto, la fórmula para el cálculo del Complemento Solidario es la siguiente:

$CS = PBSV - (FA * PBASE)$

CS: Complemento Solidario.

PBSV: Pensión Básica Solidaria de Vejez.

FA: Factor de ajuste. Es la relación entre el valor de la PBS y la PMAS. Cabe señalar, que este factor va cambiando conforme se va aplicando la gradualidad en la reforma. La fórmula de cálculo es distinta para cada año desde el 2008 hasta llegar al régimen en el 2012, a partir del cual se mantiene constante.

PBASE: Pensión base. Es aquella que resulte de sumar la Pensión Autofinanciada por el beneficiario con sus propios fondos e imposiciones y las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo de acuerdo al decreto ley N° 3.500, de 1980.

¹⁵¹ Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 12.

- c)** La misma persona del caso anterior, a partir de julio del año 2009 sí obtendrá un complemento por un monto mensual estimado de \$25.000, lo que sumado a su pensión (\$80.000) significa que alcanzará un monto de pensión final de \$105.000 mensuales.
- d)** A partir de julio del año 2010, esta misma persona obtendrá un complemento solidario de \$35.000 mensuales, lo que sumado a su pensión autofinanciada de \$80.000, alcanzará un monto de pensión final de \$115.000.
- e)** Siguiendo con nuestro mismo caso, a partir de julio del año 2011 esta persona recibirá un complemento estimado de \$45.000, lo que sumado a su pensión alcanzará un monto de pensión final de \$125.000 mensuales.
- f)** Finalmente, a partir del 1 de julio del año 2012, cuando la Reforma se encuentre en régimen, es decir, plenamente vigente, esta misma persona obtendrá un complemento solidario estimado de \$51.470, lo que sumado a su pensión autofinanciada alcanzará un monto de pensión final de \$131.470 mensuales aproximadamente.

- Beneficiarios¹⁵²:

Tendrán acceso al Aporte Previsional Solidario de Vejez las personas que a continuación se indican:

- a. Las personas titulares de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia del decreto ley N° 3.500.
- b. Los pensionados por vejez o jubilación, pensionados por invalidez o pensionados de sobrevivencia del actual Instituto de Normalización Previsional (INP).
- c. Los imponentes del actual INP que obtengan dichas pensiones en el futuro.
- d. Las personas con derecho a una pensión de sobrevivencia otorgada por la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley 16.744).

- Requisitos¹⁵³:

Para acceder a este aporte solidario las personas deben cumplir los siguientes requisitos:

- a. Tener 65 años de edad.
- b. Integrar un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile cuando el sistema esté en régimen.

Durante los dos primeros años de vigencia de la ley, es decir, los años 2008 y 2009, se utilizará como instrumento de focalización la Ficha de Protección Social.

¹⁵² Artículo 9°, Ley 20.255

¹⁵³ Artículo 9°, Ley 20.255. Véase también artículo 3° del mismo cuerpo legal.

c. Acreditar residencia en el territorio chileno por un lapso de 20 años continuos o discontinuos contados desde el cumplimiento de los 20 años de edad del petionario. Adicionalmente, para cumplir con este requisito el petionario debe haber tenido residencia en Chile durante al menos 4 de los últimos 5 años anteriores a la presentación de la solicitud del beneficio. En todo caso se entenderá cumplido el requisito de residencia respecto de las personas que registren 20 años o más de cotizaciones en uno o más de los sistemas de pensiones en Chile.

Se debe considerar en el cómputo para la exigencia de los 20 años de residencia en territorio chileno, continuos o discontinuos, el tiempo de permanencia en el extranjero por razones de exilio político para las personas comprendidas en el artículo 2° de la Ley 18.994 registradas en la Oficina Nacional de Retorno y el tiempo de permanencia en el extranjero por razones de cumplimiento de misiones diplomáticas, representaciones consulares y demás funciones oficiales de Chile.

d. Tener una Pensión Base inferior al valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), esto es \$255.000 mensuales en régimen.

2.2.b) Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI).

El Aporte Previsional Solidario de Invalidez¹⁵⁴ 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 \$75.000 en régimen, y cumplan con los requisitos establecidos en la ley.

El año 2008 y hasta junio del año 2009, este complemento alcanzará las pensiones de hasta \$60.000 mensuales. A partir del 1 de julio del año 2009, el APS de Invalidez complementará las pensiones de hasta un monto de \$75.000 mensuales.

Continuando con los ejemplos¹⁵⁵:

a) Si una persona es calificada como inválida y con sus propios fondos financia una pensión de \$43.000, en régimen, se le complementará su pensión con un aporte mensual estimado de \$32.000, por lo que obtendrá como pensión final un monto de \$75.000.

b) Ahora bien, esta persona una vez que cumpla los 65 años podrá solicitar que se le calcule el aporte por vejez. En este caso su pensión se verá incrementada con un aporte previsional solidario de vejez de aproximadamente \$62.353, que sumado a su pensión autofinanciada de \$43.000 le dará como pensión final por vejez \$105.353 mensuales

¹⁵⁴ Artículo 20, Ley 20.255

¹⁵⁵ Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Reforma Previsional, Op. Cit. Pág. 13.

aproximadamente.

- Beneficiarios¹⁵⁶:

Podrán acceder a este beneficio las personas que se encuentren en las siguientes situaciones:

a. Las personas declaradas inválidas por las Comisiones Médicas de Invalidez, que se encuentren afiliadas al sistema de capitalización individual, que no perciban pensiones de otros regímenes previsionales, cumplan los requisitos que se señalan a continuación y tengan derecho a pensión de invalidez como resultado de la capitalización individual, de acuerdo al decreto ley N° 3.500, de 1980, siempre que la suma del monto de dicha pensión más cualquier otra que perciba de dicho sistema, sea de un monto inferior a la PBS de Invalidez.

b. Asimismo, serán beneficiarias del referido aporte previsional las personas declaradas inválidas por las Comisiones Médicas de Invalidez que sólo tengan derecho a una pensión de sobrevivencia de acuerdo a lo dispuesto en el decreto ley N° 3.500, de 1980, y que cumplan los requisitos que se señalan a continuación, siempre que el monto de dicha pensión sea inferior a la PBS de Invalidez.

c. Por otra parte, las personas declaradas inválidas por las Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN) que se encuentren afectas a alguno de los regímenes previsionales administrados por el INP, tendrán derecho al APS de Invalidez cuando cumplan con los requisitos siguientes y tengan derecho a una pensión de invalidez otorgada de acuerdo a dichos regímenes, siempre que la suma del monto de dicha pensión más cualquier otra que perciba de cualquier régimen previsional, sea inferior a la PBS de Invalidez.

- Requisitos¹⁵⁷:

a. Tener entre 18 años de edad y menos de 65 años.

b. Integrar, una vez en régimen, un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile.

c. Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a 5 de los últimos 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acceder al APS de Invalidez.

¹⁵⁶ Artículo 20, Ley 20.255.

¹⁵⁷ Artículo 20, Ley 20.255.

- Vigencia:

Los beneficiarios de APS de Invalidez podrán optar al Aporte Previsional Solidario de Vejez, una vez que cumplan los 65 años de edad¹⁵⁸.

2.3) Bono por Hijo Nacido Vivo.

La Reforma Previsional incorpora un beneficio que se otorgará a todas las mujeres, hayan o no contribuido al sistema de pensiones durante su vida activa, que cumplan con los requisitos correspondientes. Este beneficio incrementará su pensión a través del otorgamiento de un Bono por cada hijo nacido vivo¹⁵⁹ (incluyendo los hijos adoptivos), el que consiste en un aporte estatal equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales, correspondiente a aquel fijado para los trabajadores mayores de 18 años y hasta 65 años de edad, vigente en el mes de nacimiento del hijo¹⁶⁰.

2.3.1) Beneficiarias¹⁶¹:

Son beneficiarias de este bono las mujeres que se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones:

- a) La mujer afiliada al sistema de pensiones del decreto ley N° 3.500, de 1980.
- b) La mujer beneficiaria de una Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV).
- c) La mujer que sin ser afiliada a un régimen previsional perciba una pensión de sobrevivencia en el sistema de pensiones del decreto ley N° 3.500, de 1980.
- d) La mujer que sin ser afiliada a un régimen previsional, perciba una pensión de sobrevivencia en el actual INP.

2.3.2) Requisitos¹⁶²:

Los requisitos de acceso al bono por hijo nacido vivo son los siguientes:

- a) Haber cumplido 65 años de edad.
- b) Acreditar residencia en el territorio chileno por un lapso de 20 años, continuos o discontinuos, contados desde el cumplimiento de los 20 años de edad del petitionerio. Adicionalmente, para cumplir con este requisito el petitionerio debe haber tenido residencia en Chile durante al menos 4 de los últimos 5 años anteriores a la presentación de la solicitud del beneficio.

¹⁵⁸ Artículo 23, Ley 20.255.

¹⁵⁹ Ley 20.255, Título III “Normas sobre Equidad de Género y Afiliados Jóvenes”, Párrafo I “Bonificación por Hijo para las Mujeres”, artículo 74.

¹⁶⁰ Artículo 75, Ley 20.255.

¹⁶¹ Artículo 74, Ley 20.255.

¹⁶² Artículo 74, Ley 20.255. Véase también artículo 3° del mismo cuerpo legal.

Se debe considerar en el cómputo para la exigencia de los 20 años de residencia en territorio chileno, continuos o discontinuos, el tiempo de permanencia en el extranjero por razones de exilio político para las personas comprendidas en el artículo 2° de la Ley 18.994 registradas en la Oficina Nacional de Retorno y el tiempo de permanencia en el extranjero por razones de cumplimiento de misiones diplomáticas, representaciones consulares y demás funciones oficiales de Chile.

c) Que la mujer se pensione a contar del 1 de julio de 2009.

2.3.3) Características del beneficio:

Las principales características, atributos y condiciones de este beneficio son las siguientes:

- a)** Se otorga una bonificación monetaria de cargo fiscal por cada hijo nacido vivo. Tienen derecho a esta bonificación tanto la madre biológica como la adoptiva¹⁶³.
- b)** Este bono se otorgará a los 65 años de edad e incrementará el monto de las pensiones.
- c)** Tienen derecho a este beneficio las mujeres que se pensionen desde el 1 de julio de 2009 y también por los hijos nacidos con anterioridad a esa fecha. Las mujeres que se encuentren pensionadas ANTES del 1 de julio de 2009 NO serán beneficiadas con este bono.
- d)** No se requiere pertenecer al 60% más pobre de la población para acceder a esta bonificación, ya que tiene carácter UNIVERSAL para las afiliadas al sistema de pensiones del decreto ley N° 3.500, de 1980.

2.3.4) Rentabilidad del bono¹⁶⁴:

- a.** Al bono por hijo nacido vivo se le aplicará una tasa de rentabilidad por cada mes completo contado desde el nacimiento del hijo y hasta el mes en que la mujer cumpla los 65 años de edad.
- b.** Esta tasa de rentabilidad será equivalente a la rentabilidad nominal anual promedio de los Fondos tipo C, descontadas las comisiones de administración.
- c.** Para las madres de hijos nacidos vivos antes del 1 de julio de 2009, la rentabilidad se aplicará desde esa fecha.

¹⁶³ Artículo 78, Ley 20.255.

¹⁶⁴ Incisos segundo y tercero del artículo 75, Ley 20.255.

2.3.5) Transferencia del bono a cada beneficiaria:

Para hacer efectiva la bonificación, las beneficiarias deberán solicitarla al Instituto de Previsión Social (IPS), entidad que determinará su monto¹⁶⁵.

Según sea el caso, el bono se entregará en las siguientes modalidades:

- a. A la mujer afiliada al sistema del decreto ley N° 3.500, de 1980, se le enterará la bonificación en la cuenta de capitalización individual, en el mes siguiente a aquel en que cumpla los 65 años de edad¹⁶⁶.
- b. A la mujer beneficiaria de Pensión Básica Solidaria de Vejez, el IPS le calculará una pensión autofinanciada, considerando como su saldo la o las bonificaciones que por hijo nacido vivo le correspondan. El resultado de este cálculo incrementará su PBS de Vejez¹⁶⁷.
- c. A la mujer que perciba una pensión de sobrevivencia, que se origine del sistema del decreto ley N° 3.500, de 1980, o que sea otorgada por el Instituto Normalización Previsional (INP), se procederá a incorporarle la o las bonificaciones en la misma forma indicada en la letra b) precedente. En este caso, el monto resultante se sumará al Aporte Previsional Solidario que le corresponda¹⁶⁸.

Considerando el ingreso mínimo actual, para una madre cuyos hijos nacieron antes de la entrada en vigencia de este beneficio y que se pensione exactamente el primero de julio de 2009, este bono equivaldría a \$259.200 por cada hijo.

3.- Beneficiarios de la Reforma Previsional y Beneficios a los que pueden Acceder.

El objetivo de este punto es permitir que las personas beneficiadas con la reforma, de acuerdo a su actividad, situación económica, de salud o género, entre otras, identifiquen a qué tipo de beneficios pueden acceder.

3.1) Mujeres sin Trabajo Remunerado.

3.1.a) Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV)¹⁶⁹.

Las mujeres que se encuentren dentro de la población de menores ingresos y no hayan cotizado en el sistema de pensiones serán las principales beneficiarias de la Pensión Básica Solidaria de Vejez.

El monto de esta pensión ascenderá a \$60.000 mensuales a partir del 1 de julio de

¹⁶⁵ Artículo 77, Ley 20.255.

¹⁶⁶ Inciso primero, artículo 76, Ley 20.255.

¹⁶⁷ Inciso segundo, artículo 76, Ley 20.255.

¹⁶⁸ Inciso tercero, artículo 76, Ley 20.255.

¹⁶⁹ Artículo 3°, Ley 20.255.

2008, beneficio que aumentará a un valor definitivo de \$75.000 mensuales a partir del 1 de julio de 2009, el que se irá reajustando periódicamente.

3.1.b) Bono por cada hijo nacido vivo¹⁷⁰.

Se trata de un aporte monetario que el Estado entrega a toda mujer, que cumpla los requisitos correspondientes, por cada hijo nacido vivo para aumentar su pensión a partir de los 65 años.

3.1.c) División de saldos en caso de divorcio o nulidad¹⁷¹.

Se estipula que, en caso de divorcio o nulidad del matrimonio, se podrán dividir los fondos que existan en la cuenta de capitalización individual para pensión de uno de los cónyuges cuando el juez considere que hubo menoscabo económico del otro cónyuge.

Este monto de compensación no podrá ser mayor al 50% de lo acumulado en dicha cuenta exclusivamente durante la unión matrimonial.

Esta regulación entrará en vigencia el 1 de octubre de 2008 y sólo será aplicable a los juicios de nulidad o divorcio que se inicien después de dicha fecha.

3.1.d) Afiliación voluntaria.

En la actualidad las personas que realizan actividades no remuneradas, como las dueñas de casa o los estudiantes, no pueden cotizar para su previsión en una AFP.

Para solucionar esta situación, se crea la figura del “afiliado voluntario”¹⁷², quien podrá cotizar en una cuenta de capitalización individual a pesar de no estar ejerciendo actividades remuneradas, accediendo así a la cobertura del sistema previsional regulado por el decreto ley Nº 3.500, de 1980, y, por tanto, a las pensiones correspondientes por vejez, invalidez y sobrevivencia. Para tener cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia, deben haber cotizado al menos el mes anterior al siniestro.

Este sistema permite que un tercero cotice por el afiliado voluntario (por ejemplo, el cónyuge, el padre o la madre). Dicha cotización no podrá ser inferior a un ingreso mínimo pudiendo cotizar con la periodicidad que desee¹⁷³.

Los afiliados voluntarios tendrán acceso al Sistema de Pensiones Solidarias cumpliendo con los mismos requisitos que los demás afiliados al sistema.

¹⁷⁰ Artículo 74, Ley 20.255.

¹⁷¹ Artículo 80, Ley 20.255.

¹⁷² Ley 20.255, artículo 91 que modifica el Título V del DL 3.500 “Sobre Beneficios Previsionales, Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, Inversiones, Seguro de Invalidez y Sobrevivencia y Competencia”, Párrafo II “Del Afiliado Voluntario”, artículo 92 J y siguientes.

¹⁷³ Nuevo artículo 92 K, DL 3.500, incorporado por artículo 91 de Ley 20.255.

3.2) Mujeres Trabajadoras.

3.2.a) Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV)¹⁷⁴.

Ya a contar del 1 de julio de 2008 se encuentran recibiendo un aporte estatal aquellas mujeres que reciben una pensión inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS) lo que les permite aumentar su pensión.

3.2.b) Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI)¹⁷⁵.

Es el aporte que otorga el Estado a aquellas personas declaradas inválidas y que reciban una o más pensiones cuyo monto no supere la Pensión Básica Solidaria, vale decir, \$60.000 a partir del 1 de julio de 2008 y \$75.000 a partir del 1 de julio de 2009.

3.2.c) Bono por cada hijo nacido vivo¹⁷⁶.

Como ya se dijo, se trata de un aporte monetario que el Estado entrega a toda mujer, que cumpla los requisitos correspondientes, por cada hijo nacido vivo para aumentar su pensión a partir de los 65 años.

3.2.d) Separación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia entre hombres y mujeres.

Las mujeres pagan actualmente un mayor valor del que les correspondería de acuerdo a su siniestralidad por la prima del seguro de invalidez y sobrevivencia. Ese mayor valor se les devolverá depositándolo en su cuenta individual en forma de cotización, mejorando el monto de su pensión final.

3.2.e) Nuevos beneficiarios de pensión.

Se incluye como beneficiario de pensión de sobrevivencia de la mujer, a su cónyuge y al padre de hijos de filiación no matrimonial que viva a sus expensas.

3.2.f) Eliminación de la comisión fija y Aumento de la Cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.

Las comisiones fijas corresponden a una de las formas de cobro del servicio que realizan las AFP. Su eliminación significará un aumento en los ahorros previsionales y, por

¹⁷⁴ Artículos 9 ° y siguientes, Ley 20.255.

¹⁷⁵ Artículos 20 y siguientes, Ley 20.255.

¹⁷⁶ Artículo 74, Ley 20.255.

tanto, en la pensión. Esta modificación permite, a su vez, que los afiliados puedan comparar mejor las comisiones que cobran las distintas AFP. En lo que respecta al aumento de la cobertura del Seguro de Invalidez y Supervivencia se iguala en 65 años la edad máxima de cobertura del Seguro de Invalidez y Supervivencia para hombres y mujeres.

3.2.g) Ingreso mínimo imponible de Trabajadoras de Casa Particular.

Todas las trabajadoras de casa particular contarán con un mínimo imponible que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual para jornadas completas, o proporcional a la pactada, si ésta fuere inferior¹⁷⁷. Esto les permitirá aumentar el monto de su cuenta y así mejorar su pensión final.

Esta modificación se aplicará gradualmente de la siguiente manera:

- A partir del 1 de marzo de 2009, el ingreso mínimo imponible de la trabajadora de casa particular será el equivalente a un 83% del ingreso mínimo mensual.
- A partir del 1 de marzo de 2010, será de un 92% de dicho ingreso.
- Finalmente, al 1 de marzo de 2011 será equivalente al 100% del ingreso mínimo mensual.

3.3) Temporeras.

3.3.a) Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV).

Las mujeres temporeras al encontrarse en una situación laboral eminentemente estacional y con ingresos fluctuantes, se verán beneficiadas con el Aporte Previsional Solidario de Vejez.

3.3.b) Bono por cada hijo nacido vivo.

Reiterando, se trata de un aporte monetario que el Estado entrega a toda mujer, que cumpla con los requisitos correspondientes, por cada hijo nacido vivo para aumentar su pensión a partir de los 65 años.

¹⁷⁷ Ley 20.255, Título VI “Otras Normas”, Párrafo II “Fija renta mínima imponible para trabajadores de casa Particular”, artículo 98.

3.4) Trabajadores Jóvenes.

3.4.a) Subsidio a los jóvenes que inician su vida laboral.

Dada la importancia que tienen las cotizaciones más tempranas en el monto de la pensión futura, se crea un subsidio que permitirá fomentar el empleo juvenil, aumentar los empleos con contratos formales e incrementar la cobertura y los fondos previsionales de los trabajadores jóvenes. Para este efecto se crean dos tipos de subsidio:

- Subsidio a la contratación:

Este subsidio tiene las siguientes características:

- a. Beneficiará a aquellos empleadores que tengan contratados a trabajadores entre 18 y 35 años que reciban ingresos iguales o inferiores a 1,5 veces el ingreso mínimo mensual¹⁷⁸ (lo que hoy equivale a \$ 216.000).
- b. Este subsidio se entregará sólo durante las primeras 24 cotizaciones que realice cada joven. No es necesario que sean cotizaciones continuas, ya que el beneficio se entrega hasta completar las primeras 24 aunque exista una laguna de tiempo entre cada una de ellas.
- c. El monto del subsidio será equivalente a un 50% de la cotización previsional obligatoria calculada sobre un ingreso mínimo (lo que actualmente equivale a \$7.200).

Este subsidio entrará en vigencia el 1 de octubre de 2008, estimándose que beneficiará a cerca de 300 mil trabajadores jóvenes para el año 2009.

- Subsidio a la cotización:

Adicionalmente, junto con lo anterior y cumpliendo los mismos requisitos, se entregará un aporte directo a la cuenta de capitalización individual del trabajador joven por el mismo monto¹⁷⁹, beneficio que entrará en vigencia el 1 de julio de 2011.

3.4.b) Licitación de cartera¹⁸⁰.

Con el objeto de que las comisiones que cobran las AFP sean lo más bajas posibles, se permitirá licitar la administración de las cuentas de cotización individual de los afiliados nuevos.

¹⁷⁸ Inciso primero, artículo 82, Ley 20.255.

¹⁷⁹ Inciso segundo, artículo 82, Ley 20.255.

¹⁸⁰ Nuevo artículo 59 bis, DL 3.500, introducido por Ley 20.255 promulgada el 17 de Marzo de 2008. Véase también artículo 91, Ley 20.255 que introduce títulos XV, XVI, XVII nuevos al DL 3.500, pasando el actual título XV a ser Título XVIII, artículo 160.

Mediante este proceso de licitación se afiliará a los trabajadores que inician labores a la AFP que ofrezca la menor comisión por depósito de cotizaciones. Tiene las siguientes características:

- Los afiliados nuevos deberán permanecer en la AFP adjudicataria hasta un máximo de 24 meses, según se establezca en las Bases de Licitación.
- La obligación anterior no regirá en caso que el afiliado se traspase a una AFP que ofrezca menores comisiones o en caso que la diferencial de comisiones no compense una mayor rentabilidad en otra AFP, entre otras causales de excepcionalidad.

Esta iniciativa incentiva la competencia en precios, posibilita la entrada de nuevos actores a la industria y resguarda el interés patrimonial de los afiliados.

3.5) Trabajadores Independientes¹⁸¹.

Respecto de los trabajadores independientes se establecen las siguientes condiciones generales:

- a) La afiliación obligatoria de los trabajadores independientes (que emiten boletas de honorarios) al sistema de pensiones y al sistema de salud.
- b) Acceso al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.
- c) Tendrán derecho a percibir asignación familiar por sus cargas.
- d) Podrán afiliarse a las Cajas de Compensación.
- e) Tendrán derecho al Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Se implementará gradualmente la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de estos trabajadores de la siguiente manera: A partir del 1 de enero de 2012, estarán obligados a cotizar respecto del 40% de su renta imponible; a partir del 1 de enero de 2013, respecto del 70%; y a partir del 1 de enero de 2014, respecto del 100%; salvo que en forma expresa manifiesten lo contrario. A partir del 1 de enero de 2015 en adelante la obligación de cotizar sobre el 100% de la renta imponible no admitirá excepciones.

Se considerará como renta imponible para los trabajadores independientes el 80% del conjunto de rentas brutas gravadas por el artículo 42 n° 2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Dicha renta imponible no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual ni superior a 720 UF.

Por otra parte, y a partir del 1 de enero de 2018, será obligatoria la cotización del 7% para salud.

¹⁸¹ El Código del Trabajo define trabajador independiente en la letra c) de su artículo 3° al siguiente tenor: "Para todos los efectos legales se entiende por: c) *Trabajador independiente: aquel que en el ejercicio de la actividad de que se trate no depende de empleador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia.*" Véase también inciso primero del artículo 89 DL 3.500 modificado por Ley 20.255.

En el período previo (entre el año 2008 y 2011) se efectuarán campañas educativas orientadas a generar una cultura previsional, a fin de evidenciar la importancia de incorporarse al sistema de pensiones.

En definitiva, con la Reforma Previsional se igualan los derechos y obligaciones entre trabajadores dependientes e independientes.

3.6) Clase Media.

3.6.a) Bonificación por Ahorro Previsional Voluntario Individual y Colectivo.

Se mantiene el actual beneficio tributario al Ahorro Previsional Voluntario, pero además se crea un nuevo incentivo dirigido a la clase media, que se traduce en lo siguiente:

- a)** Aquellos trabajadores que hayan optado por el beneficio tributario al momento del retiro de los fondos de Ahorro Previsional Voluntario (en adelante APV) o Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (en adelante APVC) y destinen todo o parte de estos saldos a adelantar o incrementar su pensión, tendrán derecho, al momento de pensionarse, a una bonificación del Estado¹⁸².
- b)** El monto de esta bonificación será el equivalente al 15% de lo ahorrado por el trabajador por concepto de APV o APVC, que aquel destine a adelantar o incrementar su pensión¹⁸³.
- c)** La bonificación se entregará para los aportes de APV o APVC efectuados durante el respectivo año calendario, que no superen en su conjunto la suma equivalente a diez veces el total de cotizaciones obligatorias efectuadas por el trabajador, dentro de ese mismo año.
- d)** En cada año calendario, la bonificación no podrá ser superior a seis unidades tributarias mensuales.

3.6.b) Alternativas tributarias para APV y APV Colectivo¹⁸⁴.

El trabajador podrá elegir el régimen para sus aportes, en consideración al pago o exención de impuestos al momento del aporte o retiro de los recursos de ahorro voluntario, pudiendo optar por uno de los siguientes regímenes tributarios:

- Hacer uso del beneficio tributario al aportar los recursos al plan. Esto implica que los

¹⁸² Véase nuevos artículos 20 L y 20 O DL 3.500 incorporados por artículo 91 Ley 20.255.

¹⁸³ Inciso segundo, nuevo artículo 20 O, DL 3.500.

¹⁸⁴ Artículo 20 L, DL 3.500 incorporado por Ley 20.255.

aportes de los trabajadores se descontarán de la base imponible para el cálculo del impuesto a la renta. Como contrapartida se pagará impuesto al momento del retiro en base al impuesto único que actualmente los afecta, o

- No hacer uso del beneficio tributario al momento de aportar recursos de ahorro voluntario y sólo tributar por la rentabilidad de dichos recursos al momento del retiro de los fondos, en forma equivalente al tratamiento tributario que se aplica a la cuenta de ahorro voluntario.

3.6.c) Eliminación de la comisión fija.

Las comisiones fijas corresponden a una de las formas de cobro del servicio que realizan las AFP. Su eliminación significará un aumento en los ahorros previsionales y, por tanto, en la pensión. Esta modificación permite, a su vez, que los afiliados puedan comparar mejor las comisiones que cobran las distintas AFP.

3.6.d) Licitación de cartera¹⁸⁵.

Como ya he mencionado, con el objeto de que las comisiones que cobran las AFP sean lo más bajas posibles, se permitirá licitar la administración de las cuentas de cotización individual de los afiliados nuevos.

Mediante este proceso de licitación se afiliará a los trabajadores que inician labores a la AFP que ofrezca la menor comisión por depósito de cotizaciones. Tiene las siguientes características:

- Los afiliados nuevos deberán permanecer en la AFP adjudicataria hasta un máximo de 24 meses, según establezcan las Bases de Licitación.
- La obligación anterior no regirá en caso que el afiliado se traspase a una AFP que ofrezca menores comisiones o en caso que la diferencial de comisiones no compense una mayor rentabilidad en otra AFP, entre otras causales de excepcionalidad.

3.6.e) Subcontratación y filiales de Compañías de Seguro.

Adicionalmente, se establecen medidas que incentivan el ingreso de nuevos actores al sistema de pensiones, al autorizar la creación de AFP como filiales de Compañías de Seguros y permitir la subcontratación de algunos de los servicios que

¹⁸⁵Véase nuevo artículo 59 bis DL 3.500 incorporado por artículo 91, Ley 20.255. Véase también nuevo Título XV DL 3.500 de 1980, artículo 160, incorporado por artículo 91 de la Ley 20.255.

prestan las Administradoras (entre otros, la atención al público, la administración de cuentas y de fondos), estableciéndose además que el pago de IVA por estos servicios podrá ser utilizado como un crédito al impuesto de primera categoría, lo que permitirá que otros actores, como los Bancos¹⁸⁶, puedan prestar estos servicios. Todo lo anterior, promueve la creación de nuevas AFP, aumenta la competencia en precios y reduce los costos de administración en beneficio de los afiliados.

3.6.f) Mayor rentabilidad.

Se amplían las alternativas de inversión en Chile y en el exterior, lo que permitirá alcanzar mejores pensiones para los afiliados a las AFP. Se estima que un 1% de rentabilidad adicional a lo largo de la vida activa aumenta en un 20% el monto de la pensión. Presenta las siguientes características:

- Se flexibiliza la estructura de límites de inversiones, manteniendo en la ley sólo una estructura esencial simplificada y delegando el detalle más preciso de la regulación al Régimen de Inversión, emitido por resolución de la Superintendencia de Pensiones, con la opinión de un Consejo Técnico de Inversiones.
- Se crea el Consejo Técnico de Inversiones (CTI)¹⁸⁷, que deberá pronunciarse sobre el contenido del Régimen de Inversión de los Fondos de Pensiones y efectuará propuestas y pronunciamientos respecto de las inversiones que se efectúen con los recursos previsionales.
- Se aumentará gradualmente el límite a la inversión de los Fondos en el extranjero, pudiendo el Banco Central de Chile fijar dicho límite en un rango que va entre un 30% y un 80% del valor de los Fondos de Pensiones de una misma Administradora.
- Se entrega mayor responsabilidad a las AFP en la gestión de las inversiones. Las AFP deberán establecer formalmente sus políticas de inversión y de solución de conflictos de interés. Adicionalmente, deberán constituir comités de inversiones y de solución de conflictos de interés en sus directorios.
- Se establece que el Régimen de Inversión podrá contener normas para la regulación de las inversiones de los Fondos en función de la medición del riesgo de las carteras, lo que permitirá comparar la administración de activos entre las AFP. En la actualidad la regulación del riesgo se realiza mediante los límites de inversión establecidos en la ley, no utilizándose mediciones de riesgo basadas en parámetros estadísticos y financieros, las que podrían complementar o eventualmente sustituir la regulación basada en límites.

¹⁸⁶ Artículo 93, Ley 20.255 que agrega artículo 70 bis a la Ley General de Bancos.

¹⁸⁷ Nuevo artículo 167 DL 3.500, incorporado por Ley 20.255.

3.7) Sindicatos.

3.7.a) Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC)¹⁸⁸.

Se crea un mecanismo de ahorro en la empresa donde los ahorros realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores. Tiene las siguientes características:

- Un plan APVC se establecerá por acuerdo entre cada empresa y sus trabajadores y siempre que concurra a esta decisión una proporción significativa de los trabajadores.
- Los empleadores no podrán discriminar entre los trabajadores, tanto respecto del acceso a dichos planes, como respecto de la proporción del aporte del empleador en relación al aporte del trabajador.
- Estos planes establecen derechos de propiedad a favor del trabajador sobre sus propios aportes y sobre los aportes que en su beneficio haga el empleador, sujeto a una permanencia mínima del trabajador en la empresa.

3.7.b) Aporte patronal.

Tratándose de trabajadores dependientes, la parte de la comisión variable (cotización adicional) destinada al financiamiento del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) será de cargo del empleador.

Se encontrarán exentos de este pago los empleadores de trabajadores jóvenes que perciban subsidio previsional, mientras se encuentren percibiendo dicho subsidio.

Esta medida entrará en vigencia el 1 de julio de 2009. Hasta el mes de junio de 2011 se encontrarán exentos de cumplir esta obligación los empleadores que durante el respectivo mes declaren cotizaciones previsionales por menos de 100 trabajadores, período durante el cual el costo seguirá siendo del trabajador.

3.7.c) Eliminación de la comisión fija y Mayor Transparencia.

Las comisiones fijas corresponden a una de las formas de cobro del servicio que realizan las AFP. Su eliminación significará un aumento en los ahorros previsionales y, por tanto, en la pensión. Esta modificación permite, a su vez, que los afiliados puedan comparar mejor las comisiones que cobran las distintas AFP (ya señalado en puntos

¹⁸⁸ Artículo 91, Ley 20.255 que modifica Título III del DL 3.500 incorporando artículo 20 F.

anteriores).

Para una mayor transparencia del sistema, se establecen medidas que aumentan dicha transparencia e información del sistema a los afiliados, consignándose restricciones relativas a conflictos de interés y ventas atadas y estableciéndose normas sobre gobiernos corporativos para las AFP y las sociedades en que invierten sus fondos.

3.7.d) Participación de los Usuarios y Educación Previsional.

Se promueve la participación en el sistema de pensiones para lo cual se crea una Comisión de Usuarios¹⁸⁹, que estará integrada por representantes de los pensionados, trabajadores, instituciones públicas, entidades privadas del sistema y un académico (que la presidirá), donde se recogerán las evaluaciones que efectúen respecto del sistema de pensiones.

Además, se crea un Fondo para la Educación Previsional¹⁹⁰ con el objeto de financiar iniciativas de la sociedad civil y de organizaciones sociales que propongan acciones orientadas a la educación y cultura previsional.

3.8) Personas Carentes de Recursos¹⁹¹, Inválidas y con Discapacidad.

Un reglamento determinará qué personas son carentes de recursos.

Los beneficiarios de Pensión Básica Solidaria que sean carentes de recursos, adicionalmente, tendrán los siguientes beneficios:

- Derecho a asignación por muerte¹⁹².
- Exención de la cotización del 7% de salud.
- Cómputo de residencia se calculará desde el nacimiento en la PBS de Vejez.

En lo que a personas inválidas y con discapacidad se refiere, esta reforma introduce una serie de medidas dirigidas a las personas inválidas o que presentan discapacidad y/o necesidades especiales:

- Se termina con la transitoriedad de la pensión para aquellos pensionados declarados inválidos totales, entregándoles certeza ya que no deberán someterse a un proceso de reevaluación.
- Además, el afiliado cubierto por el Seguro de Invalidez y Supervivencia tendrá la oportunidad de contar con los servicios de un médico, sin costo para él, que lo asesore y

¹⁸⁹ Artículo 43, Ley 20.255.

¹⁹⁰ Artículo 44, Ley 20.255.

¹⁹¹ Artículo 31, Ley 20.255.

¹⁹² Artículo 34, Ley 20.255.

acompañe en el proceso de evaluación y calificación de invalidez.

- Por otra parte, se le entregará el mismo monto de pensión básica solidaria de invalidez tanto a la persona declarada inválida parcial como total.
- Finalmente, se establece una compatibilidad entre los beneficios del sistema de pensiones solidarias con los ingresos provenientes del trabajo, conforme a los requisitos señalados al efecto.
- Para los menores de 18 años con discapacidad mental se les otorga un subsidio equivalente al monto actual de la pensión asistencial (PASIS)¹⁹³.

3.9) Beneficiarios de Leyes Especiales.

3.9.a) Personas con Pensiones de Gracia (ley 18.056), Exonerados (ley 19.234), pensionados Ley Rettig (ley 19.123 y ley 19.980) y Ley Valech (ley 19.992)¹⁹⁴.

Podrán acceder a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias los titulares de pensiones otorgadas conforme a las leyes 18.056, 19.123, 19.234, 19.980 y 19.992, siempre que cumplan con los requisitos de elegibilidad y se encuentren en las siguientes situaciones:

- Si sólo reciben pensiones por las leyes indicadas tendrán un porcentaje de la Pensión Básica Solidaria, si ésta fuere superior a dicha pensión.
- Si perciben, además, una pensión de vejez o sobrevivencia del sistema de pensiones regido por el decreto ley N° 3.500, podrán obtener Aporte Previsional Solidario de Vejez. En este caso, al monto del complemento solidario se le restará el monto de la o las pensiones percibidas en virtud de las leyes especiales.
- Si además reciben una pensión de algún régimen previsional del Instituto de Normalización Previsional (INP), podrán acceder al Aporte Previsional Solidario de Vejez. En estos casos al monto del aporte solidario, se le restará el valor de la o las pensiones señaladas.

3.9.b) Exiliados (ley 18.994)¹⁹⁵

Las personas exiliadas del país por razones políticas (ley 18.994) y se encuentran registrados como tales en la Oficina Nacional de Retorno, se les considerará como lapso de residencia en el país, para los efectos de cumplir con requisitos de elegibilidad en el

¹⁹³ Artículo 35, Ley 20.255.

¹⁹⁴ Artículo 36, Ley 20.255.

¹⁹⁵ Artículo 5°, Ley 20.255. Véase también letra a), artículo 2° de la Ley 18.994.

acceso a los beneficios del Sistema Solidario de Pensiones, el tiempo que por motivo de su exilio político permanecieron en el extranjero previa certificación del Ministerio de Justicia.

4.- Institucionalidad Pública para el Sistema de Previsión Social¹⁹⁶.

El artículo 39 de la Ley 20.255 que establece la Reforma Previsional y que en este capítulo se analiza, establece los órganos públicos que tendrán la principal responsabilidad del sistema de previsión social y que son los siguientes:

- a) El Ministerio del Trabajo y Previsión Social;
- b) La Subsecretaría de Previsión Social;
- c) La Superintendencia de Pensiones;
- d) La Superintendencia de Seguridad Social;
- e) El Instituto de Previsión Social, y
- f) El Instituto de Seguridad Laboral.

4.1) El Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social¹⁹⁷ será el órgano superior de colaboración del Presidente de la República en materias laborales y de previsión social.

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 22 de la ley N° 18.575, le corresponderá proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.

El Ministerio contará con dos Subsecretarías: una del Trabajo y otra de Previsión Social.

4.2) La Subsecretaría de Previsión Social.

La Subsecretaría de Previsión Social¹⁹⁸ será el órgano de colaboración inmediata del Ministro del ramo y coordinará la acción de los servicios públicos del área correspondiente.

El Subsecretario de Previsión Social será el jefe superior de la Subsecretaría.

¹⁹⁶ Ley 20.255, Título II” Sobre Institucionalidad Pública para el Sistema de Previsión Social”, Párrafo I “De los Organismos Públicos del Sistema de Previsión Social”, artículo 39 y siguientes.

¹⁹⁷ Artículo 40, Ley 20.255.

¹⁹⁸ Artículo 41, Ley 20.255.

4.3) La Superintendencia de Pensiones.

La Ley 20.255 crea la Superintendencia de Pensiones¹⁹⁹, que corresponde a un organismo público descentralizado, y por tanto con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se registrará por esta ley y su estatuto orgánico y se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social. La Superintendencia de Pensiones será considerada, para todos los efectos, sucesora y continuadora legal de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones creada por el decreto ley N°3.500, de 1980, con todos sus derechos, obligaciones, funciones y atribuciones. Entre otras cosas, la Superintendencia de Pensiones se encargará de fiscalizar el Sistema de Pensiones Solidarias que administrará el Instituto de Previsión Social; fiscalizar al Instituto de Previsión Social respecto de los regímenes de prestaciones de las cajas de previsión y del Servicio de Seguro Social, excepto las de la ley N° 16.744 sobre enfermedades profesionales y accidentes del trabajo; velar por el cumplimiento de la legislación en el proceso de calificación de invalidez y administrar el Registro de Asesores Previsionales entre otras materias.

Las funciones y atribuciones de la Superintendencia de Seguridad Social, en relación al INP, serán traspasadas a la Superintendencia de Pensiones²⁰⁰.

4.4) El Instituto de Previsión Social, y el Instituto de Seguridad Laboral.

El Instituto de Previsión Social²⁰¹ (IPS) administrará el Sistema de Pensiones Solidarias y los regímenes previsionales administrados en la actualidad por el INP, excepto los de la ley N° 16.744. Será responsable de administrar un Sistema de Información de Datos Previsionales, estando facultado para solicitar información a entidades públicas y privadas; estará a cargo de verificar el cumplimiento de los requisitos para acceder al sistema de pensiones solidarias y consultará una red de Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI) para prestar servicios de información y tramitación en materias previsionales a la población. El Instituto de Normalización Previsional pasará a denominarse Instituto de Seguridad Laboral²⁰².

¹⁹⁹ Artículo 46, Ley 20.255.

²⁰⁰ Asociación de AFP “Comunic AFP”, N° 98, pág. 4.

²⁰¹ Artículo 53, Ley 20.255. Véase también Asociación de AFP, Op. Cit. Pág. 4.

²⁰² Artículo 63, Ley 20.255.

4.5) Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.

La Reforma crea la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones²⁰³ que estará integrada por un representante de los trabajadores, uno de los pensionados, uno de las instituciones públicas, uno de las entidades privadas del sistema de pensiones y un académico universitario, que la presidirá.

La Comisión tendrá como función informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector, sobre las evaluaciones que sus representados efectúen sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer las estrategias de educación y difusión de dicho sistema.

La Subsecretaría de Previsión Social otorgará la asistencia administrativa para el funcionamiento de esta Comisión.

La Comisión de Usuarios podrá pedir asistencia técnica a los órganos públicos pertinentes.

Un reglamento, expedido a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social y suscrito también por el Ministro de Hacienda, regulará las funciones e integración de la Comisión de Usuarios y la forma de designación de sus miembros, su régimen de prohibiciones e inhabilidades, causales de cesación en sus cargos y las demás normas necesarias para su adecuado funcionamiento. Los integrantes de la Comisión percibirán una dieta equivalente a un monto de seis unidades de fomento por cada sesión, con un límite máximo mensual de doce unidades de fomento.

4.6) Centros de Atención Previsional Integral.

El Instituto de Previsión Social contará con una red de Centros de Atención Previsional Integral²⁰⁴ (CAPRI), de cobertura nacional, para prestar servicios de información y tramitación en materias previsionales a los usuarios del sistema previsional.

Las funciones de los CAPRI serán recibir solicitudes de pensión del DL 3.500 y remitirlas a la AFP correspondiente; tramitar solicitudes de pensiones solidarias, bonificaciones por hijo, subsidio previsional a trabajadores jóvenes, asignaciones familiares a trabajadores independientes; consultas sobre el funcionamiento del Sistema de AFP y del Sistema de Pensiones Solidario, recibir y remitir a las AFP reclamos de los afiliados.

²⁰³ Artículo 43, Ley 20.255.

²⁰⁴ Artículo 60, Ley 20.255. Véase también Asociación de AFP, Op. Cit. Pág. 4.

4.7) Consejo Consultivo Previsional.

El Consejo Consultivo Previsional²⁰⁵ tendrá como función asesorar a los Ministros del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda en materias relacionadas con el Sistema de Pensiones Solidarias. Contará con el apoyo administrativo de la Subsecretaría de Previsión Social y estará integrado por un consejero presidente, designado por el Presidente de la República, y cuatro consejeros también designados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado.

5.- Asesoría Previsional²⁰⁶.

A partir del 1° de octubre de 2008 se crea la figura de "Asesor Previsional" y se reserva²⁰⁷ el uso de la denominación "Entidad de Asesoría Previsional²⁰⁸" y de "Asesor Previsional²⁰⁹" para las personas jurídicas y naturales a que se refiere el D.L. N° 3.500.

La Asesoría Previsional tiene por objeto otorgar información a los afiliados y beneficiarios del Sistema, considerando de manera integral todos los aspectos que dicen relación con su situación particular y que fueren necesarios para adoptar decisiones informadas de acuerdo a sus necesidades e intereses, en relación con las prestaciones y beneficios que contempla la Reforma Previsional.

Respecto de los afiliados y beneficiarios que cumplan los requisitos para pensionarse y de los pensionados bajo la modalidad de retiro programado, la asesoría deberá informar en especial sobre la forma de hacer efectiva su pensión según las modalidades previstas en el artículo 61 de la ley 20.255, sus características y demás beneficios a que pudieren acceder según el caso, con una estimación de sus montos.

Podrán ser asesores previsionales personas naturales o jurídicas que tengan como objeto específico otorgar servicios previsionales, quienes al igual que en la actualidad deberán contratar una póliza de seguros para responder del cumplimiento de todas sus obligaciones. Se crea un registro de asesores previsionales que en forma conjunta llevaran la Superintendencia de Pensiones y la Superintendencia de Valores y Seguros.

La contratación de asesoría previsional es de carácter voluntario²¹⁰. El afiliado o sus beneficiarios deberán celebrar un contrato con el asesor o entidad previsional, en el que

²⁰⁵ Artículo 66, Ley 20.255. Véase también Asociación de AFP, Op. Cit. Pág. 4.

²⁰⁶ Ley 20.255, artículo 91 que incorpora al DL 3.500 de 1980 el Título XVII "De la Asesoría Previsional", 1. "Del Objeto de la Asesoría Previsional", artículo 171 y siguientes.

²⁰⁷ Nuevo Artículo 180, DL 3.500.

²⁰⁸ Nuevo Artículo 173, DL 3.500.

²⁰⁹ Nuevo Artículo 172, DL 3.500.

²¹⁰ Nuevo Artículo 178, DL 3.500, incorporado por artículo 91, Ley 20.255.

se establecerán los derechos y obligaciones de ambas partes. Los honorarios con cargo a la cuenta de capitalización no podrán superar el 2% de los fondos destinados a pensión, ni exceder UF 60.

Los asesores previsionales no podrán otorgar a los afiliados o sus beneficiarios, bajo ninguna circunstancia, incentivos o beneficios diferentes a los propios de la asesoría, sea en forma directa o indirecta, ni aún a título gratuito.

Los corredores de rentas vitalicias continuarán habilitados para intermediar rentas vitalicias hasta el 31 de marzo de 2009. Es decir, coexistirán durante 6 meses con los asesores.

CAPÍTULO IV.

“El Impacto de la Reforma en la Región ”.

CAPÍTULO IV.

“El Impacto de la Reforma en la Región”.**1.-Nuestra Región de Valparaíso: La Reforma Previsional en el Contexto Regional.**

En nuestra región la reforma al sistema de capitalización individual tiene importantes efectos ya que ésta presenta históricamente altas tasas de desocupación y por tanto, un número considerable de personas laboralmente activas que pueden ser beneficiarias de la actual reforma. Sin embargo, dentro de sus provincias existe una heterogeneidad en cuanto a esta variable. Es así como al observar la tabla A (Dic – Feb 2007), se tiene que mientras Quillota presentó un 2.7% de desocupación, Petorca superó el 8% de desempleo y se sitúa en el penúltimo lugar del ranking a nivel nacional²¹¹. Al observar la tabla B (Dic. – Feb. 2007), a nivel de ciudades, Valparaíso para el período comprendido entre Dic. – Feb. 2007 se presentó dentro de las cuatro ciudades con más alta tasa de desempleo con un 10%, mientras que Viña del Mar y San Antonio presentaron tasas de desempleo superiores al índice nacional (7.3% y 7.7%, respectivamente).

A.-Tasa de Desocupación por Provincia

Ranking	Provincias	Tasa desocupación
1º	Cachapoal	1,9
5º	Quillota	2,7
7º	San Felipe	3,4
8º	Los Andes	3,5
21º	Total Nacional	6,1
25º	Provincia de San Antonio	7,1
30º	Valparaíso	8,3
31º	Petorca	8,5
32º	Concepción	10,3

B.- Tasa de Desocupación por Ciudad

	Ciudad	Tasa desocupación
1º	San Fernando	2,9
2º	Punta Arenas	3,0
3º	Puerto Aisén	3,1
14º	Total Nacional	6,4
20º	Viña del Mar	7,3
22º	San Antonio	7,7
30º	Valparaíso	10,0

Fuente: Encuesta Nacional del Empleo. INE.

En cuanto al nivel de Ocupados por rama de actividad, podemos observar que la mayor participación se concentró en el área *Otros Servicios* (servicios sociales, personales, estatales) con un 35% (43% si incluimos el sector *Servicios Financieros*), le siguen *Comercio*

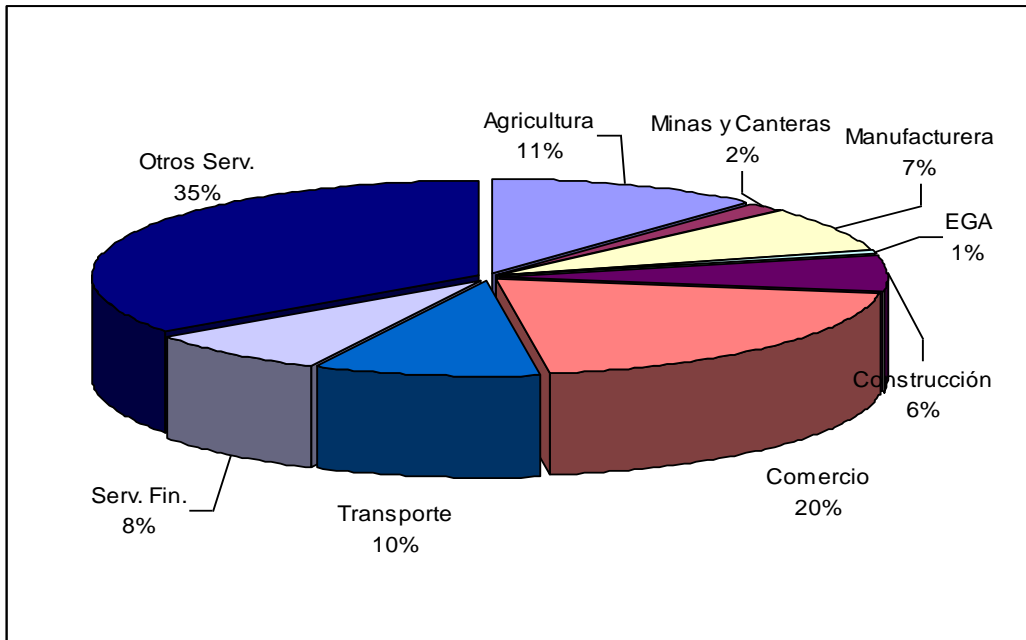
²¹¹ Departamento de Estudios Asociación de Empresas V Región (ASIVA): “Informe sobre la Reforma Previsional en Chile y el Empleo en la V Región”, pág. 14, 15, 16.

con 20% y *Agricultura* con 11% (ver gráfico a continuación)²¹².

Cabe mencionar que el sector agrícola, siendo el tercer sector de mayor demanda ocupacional presentó, a su vez, provincias donde se desarrolla principalmente esta actividad con las tasas más bajas de desempleo (Quillota, San Felipe, Los Andes).

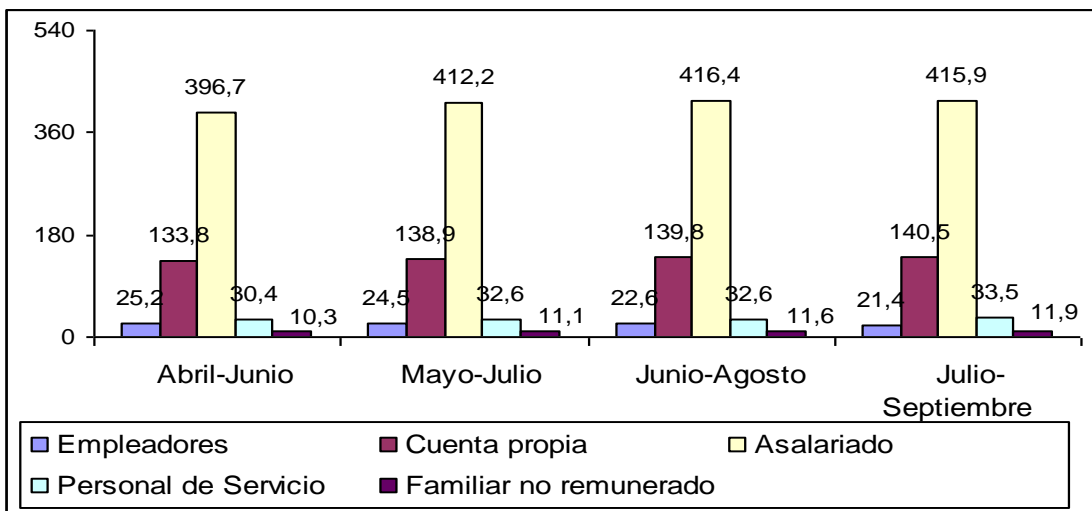
OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA, SEGUN REGIÓN.

Dic. – Feb. 2007



FUENTE: Elaboración en base a Encuesta Nacional del Empleo. INE.

OCUPADOS, POR CATEGORÍA OCUPACIONAL, REGIÓN DE VALPARAÍSO 2006 p/ (en miles de personas y trimestre móvil).



Fuente: Elaboración en base a Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

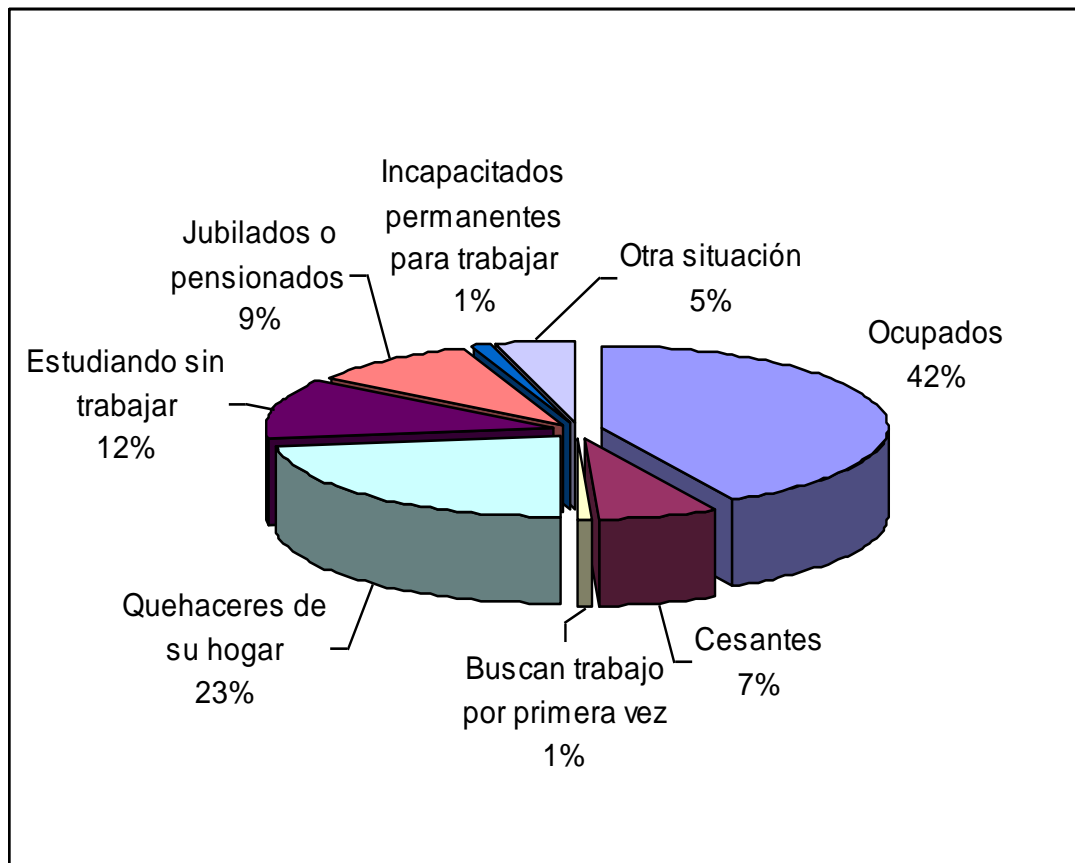
p/: Cifras provisionales.

²¹² Departamento de Estudios Asociación de Empresas V Región, Op. Cit. Pág. 17.

En cuanto a la evolución del número de ocupados por categoría ocupacional para el 2006 en la región se apreció que el 67% de los trabajadores, se encontraba empleado con contrato (sobre 400.000 personas). Por otra parte, las personas activas laboralmente y que puedan estar afectas a la reforma y por ende, a su cobertura y garantías mínimas representaban 23%, siendo éstos: trabajadores por cuenta propia; 5%, personal de servicio; 2%, familiar no remunerado y 4%, empleadores²¹³.

POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS, POR TIPO Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD CENSO 2002.

REGIÓN DE VALPARAÍSO.



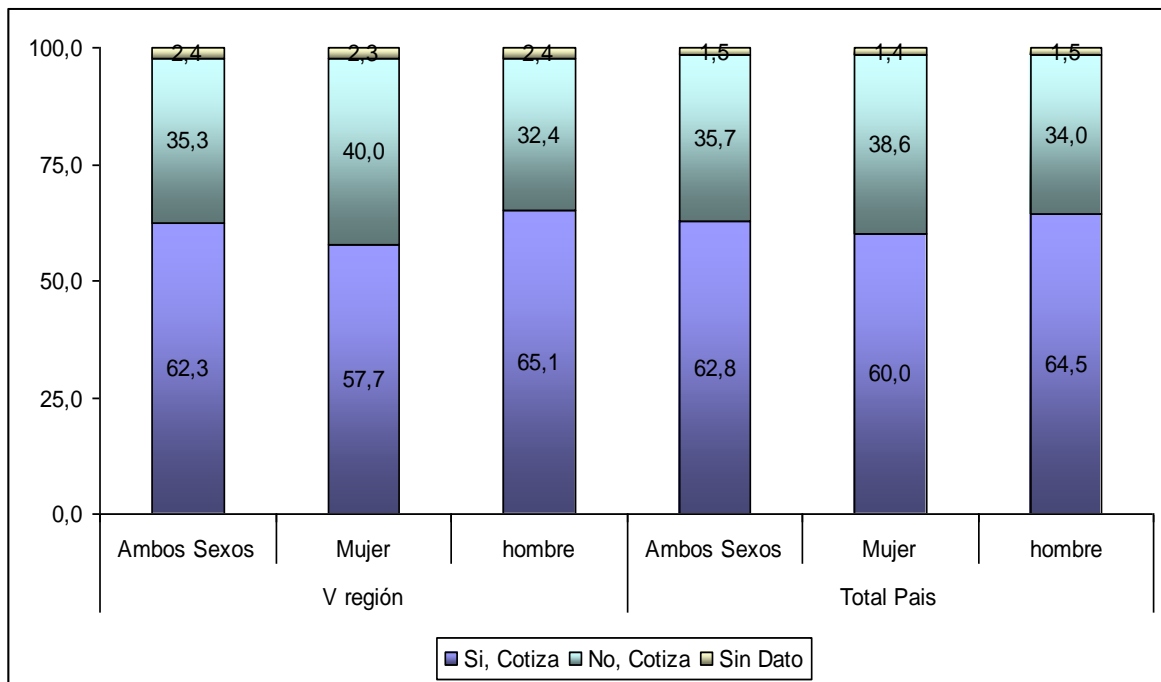
Fuente: Elaboración en base a Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

En relación al gráfico y según datos de 2003, los trabajadores que serían beneficiarios directos del nuevo Sistema Previsional representaban a esa fecha un 10% (jubilados, pensionados e incapacitados). Otra categoría que puede inferirse del gráfico, son los potenciales beneficiarios de la actual reforma. Se estimó en un 43% (23% dueñas de casa, 12% estudiando sin trabajar, 7% cesantes y 1% quienes buscan trabajo por

²¹³ Departamento de Estudios Asociación de Empresas V Región, Op. Cit. Pág. 18.

primera vez)²¹⁴.

Ocupados según si se encuentra cotizando y sexo a nivel regional y nacional
2003.



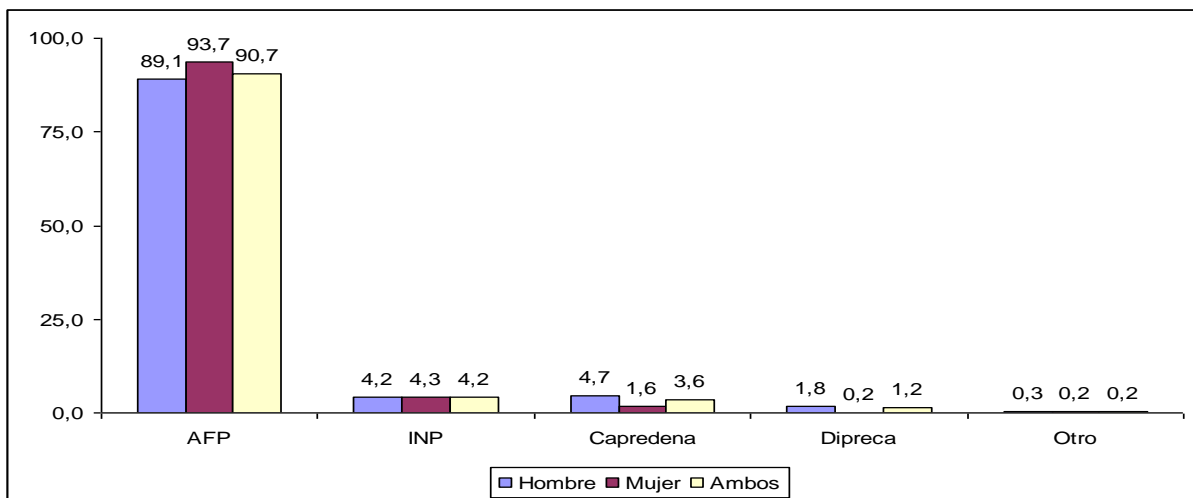
Fuente: Elaboración en base a MIDEPLAN, División Social, Encuesta CASEN 2003, con factores de expansión en base a CENSO 2002.

En cuanto al segmento que en el año 2003 no cotizaba aún, en el gráfico (arriba) se observa que la región presentó similares características que el total del país, en donde la mujer mostró un mayor porcentaje de *no cotizantes* y que entre ambos sexos representaban el 35% tanto en la región como a nivel de país²¹⁵.

²¹⁴ Departamento de Estudios Asociación de Empresas V Región, Op. Cit. Pág. 19.

²¹⁵ Departamento de Estudios Asociación de Empresas V Región, Op. Cit. Pág. 20.

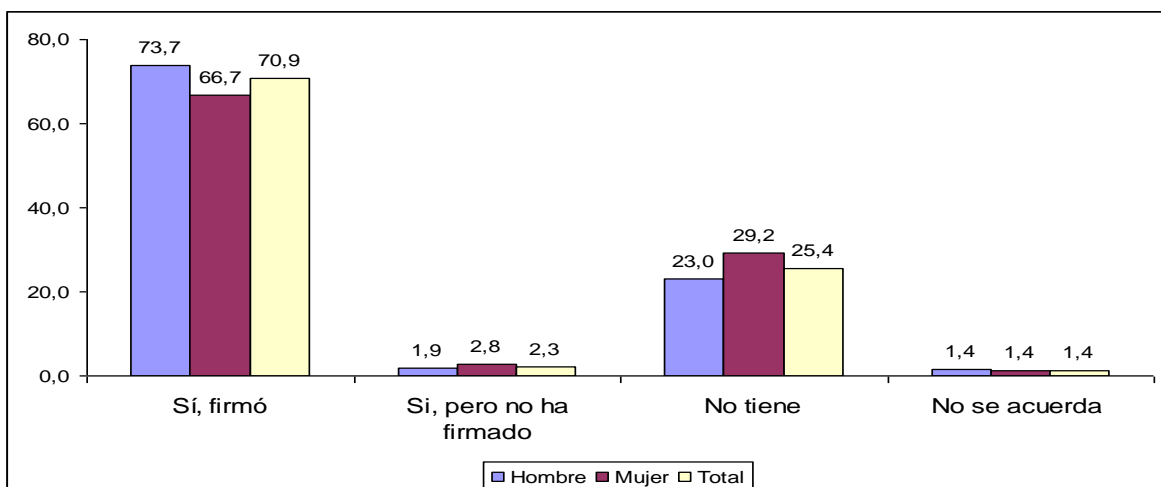
Ocupados según Sistema Previsional en V Región 2003.



Fuente: Elaboración en base a MIDEPLAN, División Social, Encuesta CASEN 2003, con factores de expansión en base a CENSO 2002.

En el gráfico se observa claramente que cerca del 90% de los cotizantes se afiliaron al sistema privado, el antiguo sistema estatal (INP) sólo mostró un 4% y la previsión para integrantes de las F.F.A.A. presentó un 4.8%²¹⁶.

Ocupados por sexo y existencia de contrato 2003 V región



Fuente: Elaboración en base a MIDEPLAN, División Social, Encuesta CASEN 2003, con factores de expansión en base a CENSO 2002.

De los trabajadores que no tienen contrato o que no habían resuelto su situación contractual al 2003, ellos representaban 27.7%. En cambio el 70.9% sí presentaba contrato al momento de la encuesta (ver gráfico)²¹⁷.

²¹⁶ Departamento de Estudios Asociación de Empresas V Región, Op. Cit. Pág. 21.

²¹⁷ Departamento de Estudios Asociación de Empresas V Región, Op. Cit. Pág. 21.

2.- Capacitación de Personal para la difusión de la Reforma en la Región.

Con el propósito de amplificar la difusión de la Reforma Previsional mediante la capacitación a funcionarios de servicios públicos y de las municipalidades, así como a dirigentes sociales y gremiales, del Instituto de Normalización Provisional (INP) y organizaciones de adultos mayores, se dio inicio a un plan de difusión territorial organizado por el Ministerio del Trabajo y el INP, el que se implementó durante el mes de mayo del año en curso mediante jornadas destinadas para estos efectos.

El objetivo de las jornadas es que las personas capacitadas pudieran derivar correcta y oportunamente a los beneficiarios de la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario, que se implementó a partir del mes de julio.

Además, se iniciaron talleres en nuestra región, Valparaíso, donde existen 60 mil beneficiarios de pensiones asistenciales que, con la reforma previsional, fueron los primeros favorecidos con la Pensión Básica Solidaria y vieron automáticamente aumentadas sus pensiones desde el día primero de julio de este año, según indicó el INP.

Las capacitaciones se realizaron a lo largo de todo Chile, en la zona norte, sur y centro del país. En nuestra región las actividades fueron programadas para los días 16 y 17 de mayo, en San Felipe y Los Andes, en el Centro de Eventos Juan XXIII de San Felipe y, en Valparaíso, los días 19 y 20 de mayo, en el Hotel Marina del Rey de Viña del Mar.

A su vez, se está realizando un trabajo especial con la red de municipios y consultorios, donde acude la mayor parte de la población, para solicitar atención. “Los municipios siempre han sido una pieza vital del engranaje de las políticas sociales que se han aplicado, porque son el vehículo para focalizar los distintos beneficios en los sectores más vulnerables de la población, basado en el principio de la solidaridad y la equidad”, señaló el subsecretario de Previsión Social, Mario Ossandón, quien dirige los equipos de implementación de la reforma.

“No es sólo un tema sólo de capacitación, sino más bien establecer un tipo de respuesta basado en los valores, principios y en la estructura básica de la reforma. Se trata de evitar contestar un ‘no sé’ frente a la consulta de quien está al otro lado de la ventanilla, sino de conocer los contenidos básicos de la reforma, y derivar correctamente”, agregó la autoridad²¹⁸.

²¹⁸ Véase diario “La Nación”, edición del día 15 de Mayo, 2008.

3.- Implementación de la Reforma: Centro de Atención Previsional Integral de Valparaíso.

La Presidenta de la República, Michelle Bachelet, junto al Ministro del Trabajo y Previsión Social, Osvaldo Andrade, inauguraron el Centro de Atención Previsional Integral de Valparaíso, recinto especialmente habilitado para atender los beneficiarios de la Reforma Previsional, así como de otros servicios del Nuevo Instituto de Previsión Social (IPS), actual INP.

A partir del 1 de julio comenzó a implementarse el pilar solidario de la Reforma Previsional, contenida en la Ley 20.255 promulgada en marzo de este año, que beneficia a quienes no tienen ahorros previsionales, o son muy escasos, e integran un grupo familiar perteneciente a los sectores con menores ingresos del país.

Tras casi dos meses de la puesta en marcha de este nuevo sistema de pensiones, el Ministro del Trabajo y Previsión Social realizó un positivo balance.

La autoridad sostiene que la implementación de los beneficios que estaban considerados para el periodo se ha desarrollado en forma exitosa. Se pagaron 484 mil pensiones básicas solidarias de las antiguas pensiones asistenciales y se ha recibido hasta ahora 60 mil solicitudes de nuevos beneficios, más del setenta por ciento son pensiones básicas solidarias de vejez, el 80% corresponde a solicitudes de mujeres, de modo que se ha ratificado el conjunto de expectativas.

El ministro Andrade llamó a las personas que aún no han realizado su solicitud y que cumplen los requisitos de edad, condición social y residencia a acercarse al INP, la municipalidad o su AFP. El Ministro señaló que se debe hacer un esfuerzo más sistemático para que los nuevos beneficiarios hagan su trámite. Si lo hicieron durante el mes de julio, van a recibir en septiembre, antes del día 18, el pago de julio, agosto y septiembre, o sea les va a tocar \$180.000. Agregó que como el sistema está en línea, el trámite es especialmente corto, pero agrega que “sería un desatino mayor que existiendo gente que pudiera tener derecho, no lo haga efectivo simplemente porque no ha hecho el trámite”.

La Presidenta de la República junto al ministro Andrade recorrieron el establecimiento de Valparaíso, ubicado en Av. Brasil 1265 y que entró en funciones el 2 de julio, tras remodelarse la antigua sucursal Valparaíso ubicada en el sector. En ella trabajan 34 funcionarios y recibe un promedio total aproximado al mes a 14 mil personas de Valparaíso y zonas cercanas.

La Reforma Previsional contempla una nueva institucionalidad, ella incluye un mejor modelo de atención centrado en los usuarios, que implica más dignidad para los

adultos mayores, salas de espera confortables y espaciosas, acceso para discapacitados y baños públicos, entre otras comodidades.

Los Centros de Atención Previsional Integral serán una red de establecimientos donde se atenderá a todos los usuarios del nuevo sistema de pensiones y prestarán servicios integrados de información y orientación previsional, además de recibir y tramitar las solicitudes de pensiones. Se estima que estos centros atenderán a más de 6 millones de chilenos al año.

El diseño arquitectónico de los Centros de Atención Previsional Integral se hizo en base a talleres de co-creación en el que participaron adultos mayores. En el 2012 habrá 144 de estos Centros en todo Chile y para fines de 2008 se contempla contar con 50.

La Región de Valparaíso ocupa el segundo lugar en solicitud de beneficios de la Reforma Previsional, después de la Metropolitana. Al 29 de julio el total de solicitudes en Chile, era de 56.339, de ellos 13,5% (7.630) corresponde a esa región, de la cuales el 82% (6.275) de las solicitudes fueron hechas por mujeres y el beneficio más pedido fue el Pensión Básica Solidaria con el 71,5% (5.459 solicitudes).

Este Centro de Atención Previsional Integral de Valparaíso cuenta con 11 módulos de atención al público en general, más otro diseñado para recibir a personas que se desplazan en silla de ruedas y ha recibido un total de 1.230 solicitudes de beneficios.

Se espera que en la región de Valparaíso se llegue a una cobertura de 12.000 personas entre nuevas Pensiones Básicas Solidarias y Aportes Previsionales Solidarios. A la fecha la cifra alcanza alrededor de 7.700 solicitudes, lo que es un buen balance. Sin embargo, significa que quedan todavía tres mil o algo de personas que pudiendo recibirla, no han hecho el trámite, por eso interesa tanto que aquellas personas mayores de 65 años que cumplan con los requisitos se acerquen lo antes posible²¹⁹.

²¹⁹ Ver “www.reformaprevisional.cl”, noticias, miércoles 30 de Julio de 2008.

CONCLUSIONES FINALES.

La reforma del sistema de pensiones de Chile en 1981 fue aclamada en su inicio como gestión pionera que estableció un sistema privado de pensiones de capitalización individual, a fin de reemplazar el sistema anterior administrado por el Estado, sistema que fue juzgado como insostenible.

Aunque controversial y con limitaciones de cobertura, el sistema de pensiones instaurado por el DL 3.500 fue percibido como modelo para otros países en América Latina y economías emergentes. El sistema contribuyó a la estabilidad económica y a la acumulación de capital, y proporcionó fondos de retiro para millones de contribuyentes.

Más allá de un sistema de pensiones, la capitalización individual ha sido una fuente de inversión y un pilar del crecimiento económico en Chile, esto es, se ha preocupado del crecimiento económico del país (lo cual, creo, no está mal) pero en desmedro de la clase trabajadora que, al final de sus vidas llenas de esfuerzo, deben vivir su vejez en condiciones que poco se asemejan a las que tenían en su época de trabajador(a), condiciones que eran, a mi juicio, “menos malas”. Es por ello que muchas veces las personas en edad de pensionarse continúan trabajando por un sustento suficiente para cubrir sus necesidades y mantener el nivel de vida. Considerando ese escenario, cualquiera puede concluir que el sistema necesitaba modificaciones sustanciales.

La Reforma Previsional instaurada por la Ley 20.255 viene a fortalecer el sistema de pensiones del DL 3.500 mediante la clara identificación de tres pilares principales en los cuales se sustenta, adoptando las medidas conducentes al fortalecimiento de cada uno de ellos: el primer pilar, mediante la creación de la PBS y del APS; el segundo pilar, a través de incentivo a la cotización de los sectores que han demostrado menor densidad de cotizaciones como son los jóvenes, los independientes y las mujeres, y mejorando la regulación de las inversiones; y el tercer pilar, por medio de nuevos incentivos para el ahorro voluntario.

Un punto que, en el tiempo que dediqué a investigar, estudiar y analizar la reforma, despertó de manera muy particular mi atención, corresponde a la gradualidad, a mi juicio, muy extensa en la incorporación de algunos de sus beneficios (como por ejemplo, la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario), que no obstante ser su objetivo principal ayudar a la gente de edad más avanzada, llegan incluso hasta el año

2017. Considero que es prudente y justo dejar que el lector de esta obra elabore sus propias conclusiones acerca de lo que considera positivo o negativo en lo que respecta a la reforma del sistema previsional.

Ahora bien, y llegando poco a poco a las líneas finales de esta obra, durante el desarrollo de la misma se pudo apreciar cómo ha evolucionado nuestro sistema previsional, desde el Sistema de Reparto con su historia y principales críticas, pasando luego al Sistema de Capitalización Individual con un análisis global del mismo, sus principales instituciones, distintas materias y descripción de sus problemas más relevantes que, luego muchos esfuerzos y estudios de toda índole nos llevan, finalmente, a la Reforma Previsional cuyo contenido jurídico – positivo, impacto e implementación, luego de un estudio y análisis previo de la Ley 20.255, Decreto Ley 3.500 y sus modificaciones, otros cuerpos legales a los cuales la reforma alcanza con sus efectos y obras de instituciones y autores en la materia, se ha descrito en esta obra de la manera más objetiva y didáctica posible. Ello, con el objeto dar por logrado aquello que mencionaba ya en los párrafos iniciales de este trabajo, esto es, que la presente memoria constituya “un granito de arena para los que conocen el tema y para los que no tanto, en el sentido que, en términos relativamente simples el lector de este trabajo se instruya en un tema que puede cobrar, en su momento, vital importancia en la vida de un(a) trabajador(a), además que sea capaz de ser un tema que se proyecte en el tiempo.”²²⁰

²²⁰ Ver introducción de este trabajo, pág. 17.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.**• Proyectos de Ley.**

Mensaje N° 558 – 354 con el que se inicia un Proyecto de Ley que Perfecciona el Sistema Previsional.

• Cuerpos Legales.

1. Ley 20.255 que Establece Reforma Previsional.
2. Decreto Ley 3.500 de 1980.
3. Ley de Impuesto a la Renta, Decreto Ley N° 824 de 1974.
4. Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios, Decreto Ley N° 825 de 1974.
5. Ley General de Bancos, Decreto con Fuerza de Ley N° 3 de 1997.
6. Ley sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, N° 16.744.
7. Ley N° 17.322 para la Cobranza Judicial de Cotizaciones, Aportes y Multas de las Instituciones de Seguridad Social.
8. Ley de Seguros, Decreto con Fuerza de Ley N° 251 de 1931.
9. Ley 18.056 sobre Otorgamiento de Pensiones de Gracia por el Presidente de la República.
10. Ley 19.123 que Crea Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación, Establece Pensión de Reparación y Otorga Otros Beneficios en Favor de Personas que Señala.
11. Ley 19.234 que Establece Beneficios Previsionales por Gracia para Personas Exoneradas por Motivos Políticos en Lapso que Indica y Autoriza al Instituto de Normalización Previsional para Transigir Extrajudicialmente en Situaciones que Señala.
12. Ley 19.980 que Modifica Ley 19.123, Ley de Reparación, Ampliando o Estableciendo Beneficios a favor de las Personas que Indica.
13. Ley 19.992 que Establece Pensión de Reparación y Otorga Otros Beneficios a Favor de las Personas que Indica.
14. Ley 19.949 que Establece un Sistema de Protección Social para Familias en Situación de Extrema Pobreza Denominado “Chile Solidario”.
15. Decreto Ley N° 869 de 1975 que Establece Régimen de Pensiones Asistenciales para Inválidos y Ancianos Carentes de Recursos.
16. Ley 18.994 que Crea Oficina Nacional de Retorno.
17. Ley 18.575 de Bases Generales de la Administración del Estado.

18. Decreto Ley N° 3.501 que Fija Nuevo Sistema de Cotizaciones Previsionales y Deroga Disposiciones Legales que Indica.
19. Decreto Ley N° 3.502 que Crea el Instituto de Normalización Previsional.
20. Código del Trabajo, Decreto con Fuerza de Ley N° 1 de 2002.

- **Obras, Documentos, Revistas y Otros.**

1. Arenas de Mesa, Alberto, "El sistema de pensiones en Chile", El sistema de Pensiones en Chile en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y desafíos, OIT 2004.
2. Arenas de Mesa, Alberto. "Reformas a los sistemas de pensiones: efectos fiscales e institucionales. Tres casos de estudio: Chile, Perú y Costa Rica". BID. No publicado. 2004.
3. Asociación de AFP "Comunic AFP", N° 98 Marzo 2008.
4. Bustamante Jeraldo, Julio "Funcionamiento del Nuevo Sistema de Pensiones", Instituto Chileno de Administración Racional de Empresas, ICARE, año 1988.
5. Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA "Algunos Principios Básicos a Considerar en el Diseño del Nuevo Sistema Previsional Chileno": Documento presentado (4 de Abril de 2006) al Consejo Asesor para la Reforma Previsional, año 2006.
6. Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo, CENDA, "Factibilidad y Necesidad de Restablecer Gradualmente un Pilar provisional de Reparto para otorgar Pensiones Definidas a la Clase Media", año 2006.
7. Cheyre Valenzuela, Hernán "La Previsión en Chile Ayer y Hoy", Centro de Estudios Públicos, CEP, año 1988.
8. Circular N° 1168 de la SAFP
9. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Informe Final, Volumen I, "Diagnóstico y Propuesta de Reforma", año 2006.

10. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Informe Final, Volumen II, “Consulta Ciudadana”, año 2006.
11. Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, Informe Final, Resumen Ejecutivo, año 2006.
12. Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social, CIEDESS, “Modernización de la Seguridad Social en Chile” resultados y tendencias, Edición Fyrma Gráfica Limitada, año 1994.
13. Departamento de Estudios Asociación de Empresas V Región (ASIVA): “Informe sobre la Reforma Previsional en Chile y el Empleo en la V Región”, año 2007.
14. Diario “La Nación”, edición del día 15 de Mayo, 2008.
15. Discurso dictado con motivo de la aprobación de la Reforma Previsional, “La Reforma Previsional”, Editorial Jurídica de Chile, año 1981.
16. Encuesta Nacional del Empleo. INE, año 2007.
17. Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Reforma Previsional “Manual Informativo”, Síntesis de los Conceptos Fundamentales, 2° edición (Abril 2008) Programa de Fortalecimiento del Sistema de Pensiones, de la Superintendencia de AFP y de la Dirección de Presupuestos, año 2008.
18. Grafe Arias, Fernando: “Diagnóstico Institucional del Sistema de Pensiones Chileno y Propuestas de Recomendaciones”. Banco Interamericano de Desarrollo (BID), año 2006.
19. Hormazábal, Ricardo: “Agenda Pública, año VI, N°11, Diciembre 2007- Enero 2008, ISSN 0718-123X: L Reforma previsional: Promesas y Concreciones”, año 2008.

20. Hormazábal, Ricardo: "El Sistema de AFP Chileno. Una Visión Crítica", Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública 9 de Junio 2007.
21. Humeres Noguer, Héctor: "Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", Tomo III, Decimoséptima edición ampliada y actualizada, pág. 14. Editorial Jurídica de Chile, año 2005.
22. Instituto de Normalización Previsional, INP, Proyección Previsional de la Población Afiliada y Cotizante a las AFP, año 2005.
23. Lanata Fuenzalida, Gabriela "Manual de Legislación Previsional", editorial Lexis Nexis, año 2001.
24. Mesa-Lago, Carmelo. "Lecciones y desafíos de 23 años de reformas estructurales de pensiones en América Latina", OIT.
25. Ministerio de Planificación (MIDEPLAN): Encuesta de Caracterización Socioeconómica, CASEN 2003, con factores de expansión en base a CENSO 2002.
26. Ruiz Tagle, Jaime, Logros y deficiencias del nuevo sistema pensiones en Chile: 1981-2005. Mimeo. Fundación Friedrich Ebert Stiftung 2005.
27. Subsecretaría de Previsión Social, Encuesta de Protección Social disponible en www.proteccionsocial.cl
28. Utthof, Andras, La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, Serie Financiamiento del Desarrollo, 112, CEPAL 2001.
29. Wagner, Gert "Estudio de la Reforma Previsional: Prevision y Reforma, Efectos en la Industria y en el País", año 1983. Instituto de Economía PUC.

- **Sitios Virtuales Consultados.**

1. <http://www.cendachile.cl>
2. <http://www.camara.cl>
3. <http://www.senado.cl>
4. <http://www.uchile.cl/acerca/fenafuch/alternatprev.html>
5. <http://www.duna.cl/web/archivos/camara-de-diputados>
6. <http://www.cronicadigital.cl>
7. <http://www.diariopyme.cl/newtenberg/1914/article-79099.html>
8. <http://www.asiva.cl>
9. http://www.cep.cl/Cenda/Cen_Documentos/Indice_AFP_Cenda/Reforma_Pensiones
10. <http://www.fundacionpobreza.cl/prensa/noticias14feb2007.pdf>
11. <http://www.iel.cl>
12. <http://www.lyd.com>
13. <http://www.hacienda.cl>
14. http://www.comunidadmujer.cl/cm/actividades/0actividades07_Prevision.asp
15. <http://www.fenpruss.cl/nacional/sitio/info.asp?Ob=1&Id=2517>
16. http://www.observatoriolaboral.cl/noticias/entrevista_patricia_silva.htm
17. <http://www.ocac.cl>
18. <http://www.institutolibertad.cl>
19. <http://www.bcn.cl>
20. <http://www.elmercurio.cl>
21. <http://www.lanacion.cl>
22. <http://www.afp-ag.cl>
23. <http://www.fichaproteccionsocial.cl>
24. <http://www.reformaprevisional.cl>