



UNIVERSIDAD DE VALPARAÍSO

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y ADMINISTRATIVAS

ESCUELA DE AUDITORIA

**“ANÁLISIS DE LOS CAMBIOS EN LAS COTIZACIONES PREVISIONALES
INTRODUCIDAS POR LA REFORMA PREVISIONAL DE LA LEY Nº 20.255.
AJULIO 2011”**

**Tesis para optar al Título de
Contador Público Auditor y al grado de Licenciado en Sistemas de Información
Financiera y Control de Gestión**

Tesista: Denisse Aída Beddings Guerra

Profesor Guía: Carlos Murat Ibaceta.

Valparaíso, Julio 2011

TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN	5
CAPÍTULO I	
1.- MARCO TEÓRICO	6
1.1 Seguridad Social.	6
1.2 Previsión Social.	7
1.3 Sistema Previsional.	7
1.4 Beneficios Previsionales.	8
1.5 Financiamiento.	8
1.6 Síntesis Histórica de la Seguridad Social.	11
1.7 Seguridad Social en Chile.	12
1.7.1 Inicio de la Capitalización Individual con el DL N° 3.500	13
1.7.2 Modificaciones al DL N° 3.500 de 1980.	14
1.7.3 Comienzo del nuevo Sistema de Pensiones.	15
1.8 Teoría de Modigliani.	16
1.9 Comisión Marcel	18
1.10 Cotizaciones.	18
1.10.1 Tipos de Cotizaciones de AFP.	18
1.10.1.1 Cotización obligatoria	18
1.10.1.2 Cotización Adicional	18
1.10.2 Declaración y pago de las cotizaciones de la AFP elegida.	19
1.10.2.1 Trabajador Dependiente	19
1.10.2.2 Trabajador independiente.	19
1.10.2.3 Imponente Voluntario	20
1.10.3 Cotizaciones de Salud	20

1.10.3.1 Fondo Nacional de Salud	20
1.10.3.2 Instituciones de Salud Previsional.	21
1.10.3.3 Garantías del Plan Auge o GES en Fonasa y en Isapres.	21
1.10.4 Seguro de Invalidez y Sobrevivencia	22
1.10.5 Seguro de Cesantía	23
CAPÍTULO II	26
2.1 - PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	26
2.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.	27
2.2.1 Pregunta General.	27
2.2.2 Pregunta Específica.	27
2.3 - OBJETIVOS	28
2.3.1 Objetivo Principal	28
2.3.2 Objetivos Específicos.	28
2.4 - METODOLOGÍA.	29
2.4.1 Primera etapa: Recopilación de Información.	29
2.4.2 Segunda etapa: Sistematización de la información recopilada.	29
2.4.3 Tercera Etapa: Propuesta de Cuadro de Análisis.	30
2.4.4 Cuarta Etapa: Análisis de Resultados.	32
2.4.5 Quinta Etapa: Discusión de Resultados.	32
2.4.6 Sexta Etapa: Conclusiones.	32
2.4.7 Séptima Etapa: Elaboración del informe final	32

CAPÍTULO III	33
3.1 Estructura de cotizaciones.	33
3.2 Ejemplo Práctico.	42
CAPÍTULO IV	50
Discusión de Resultados	50
CAPÍTULO V	53
Conclusiones.	53
BIBLIOGRAFIA	56
ANEXO	59

RESUMEN

En la actualidad, no solo se puede pensar en el presente, sin dejar de lado la situación cuando llegue el momento de jubilar. Es por esto que existe el Sistema Previsional, el cual se inicia en Chile con las primeras cajas en los años 20'. Con la promulgación del DL N° 3.500 en el año 1980, se modifica sustancialmente el sistema de pensiones en Chile dando origen a un sistema previsional basado en la capitalización individual. Este decreto ha sufrido diversas modificaciones a través del tiempo, siendo la más reciente y significativa la que introduce la Ley N° 20.255 promulgada en Marzo de 2008, que amplía los pilares basales del sistema previsional, incluyendo el régimen de cotizaciones, para responder a los cambios socioeconómicos de la población chilena.

En Chile opera un sistema de provisiones basado en la capitalización individual creado por la DL N° 3.500 de 1980 en funcionamiento hace 30 años. A este sistema se le han introducido varias modificaciones, dentro de las cuales, la ley N° 20.255 abarca la más grande y reciente de todas, ya que introduce modificaciones a una parte significativa del sistema. Una de las estructuras que sufre modificaciones está constituida por aportes para financiar los beneficios del sistema, conocidos generalmente como cotizaciones previsionales consideradas como la parte aportada a través de las remuneraciones por el trabajador y/o empleador, conforman la parte fundamental del Pilar Contributivo. El objetivo general de la investigación es analizar los cambios en las cotizaciones previsionales introducidos por la nueva ley. Los objetivos específicos son en primer lugar graficar la estructura de cotizaciones previsionales en Chile a partir del DL. 3.500, luego determinar los aspectos que se modifican a partir de la implementación de la ley N° 20.255, para luego concluir respecto al probable efecto que tendrán estas modificaciones en un plazo mediano.

Los resultados obtenidos con esta investigación han sido la obligatoriedad de los trabajadores independientes a ingresar al Sistema Previsional de manera gradual; también el incremento progresivo de las bases de cálculo de las cotizaciones de acuerdo al índice real de remuneraciones anuales y finalmente el traspaso del pago del Seguro de Invalidez y Supervivencia del trabajador al empleador, cambiando su tasa de cotización de un 1.87% a un 1.49% y que este seguro se ha licitado a una compañía de seguros para todos los afiliados, limitándose en este aspecto el concurso de las AFP a un rol de recaudación.

CAPÍTULO I:

1.- MARCO TEÓRICO

Antecedentes Generales.

El Sistema establecido en el DL N° 3.500 , hace un cambio al sistema de reparto al transformarlo a uno de capitalización individual. Las diferencias en la capacidad contributiva de los trabajadores en el régimen de capitalización individual creado por el DL N° 3.500, se acentúan en varios casos, específicamente cuando los trabajadores no han cotizado siendo jóvenes. Esto se ve aumentado cuando los trabajadores se han visto afectados por períodos de informalidad y cesantía.

La expectativa de vida, también es un factor importante, ya que en los últimos años ha aumentado progresivamente gracias a las nuevas tecnologías en el área de la salud y calidad de vida.

Las cotizaciones son consideradas como la parte aportada a través de las remuneraciones por el trabajador y/o empleador, conforman la parte fundamental del Pilar Contributivo.

A partir de la Ley N° 20.255, las contribuciones se estructuran de una forma más equitativa para el trabajador.

1.1 Seguridad Social

La Seguridad Social es definida por el Instituto Nacional Previsional como “la rama de la política socioeconómica de una país, por la cual la comunidad protege a sus miembros, asegurándoles condiciones de vida, salud y trabajo socialmente suficientes, con el propósito de lograr mejor productividad, más progreso y mayor bienestar comunes”. INP (2006:3)

1.2 Previsión Social

Se le llama al “conjunto de prestaciones en beneficio de los trabajadores y de sus familiares o beneficiarios, que tienen por objeto elevar su nivel de vida económico, social, cultural e integral.” (Superintendencia de Pensiones, 2010)

La Subsecretaría de Previsión Social se encuentra a cargo de todo lo referido a la asistencia y previsión social del país, así como del debido cumplimiento de los programas de seguridad social vigentes y de la política previsional y de seguridad social aprobada por el supremo gobierno.

La Subsecretaría de Previsión Social se crea con la dictación del D.F.L N°25 de 1959, junto con dos Subsecretarías, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

1.3 Sistema Previsional

Es un conjunto coordinado de acciones donde están involucrados diferentes organismos tanto públicos como privados tendientes a proporcionar beneficios a toda la población de un país ofreciendo cobertura a las necesidades de salud, asistencia social, pensiones de jubilación, invalidez previsional y sobrevivencia, subsidio de incapacidad laboral, seguridad laboral entre otras durante la vida laboral de las personas, continuando después de la jubilación.

Es en esta última en donde las personas se ven más requeridas de los beneficios de este sistema, ya que dejan de formar parte del mundo laboral. Este sistema se financia con las cotizaciones de las personas.

1.4 Beneficios Previsionales

Se pueden definir como la asistencia organizacional sustentada por el estado, para garantizar una mayor y mejor calidad de vida para los beneficiarios.

Los beneficios previsionales son:

- Subsidio por Incapacidad Laboral.
- Pensión de Jubilación.
- Salud Previsional.
- Subsidio por Seguro de Cesantía.

1.5 Financiamiento.

En el país, la previsión social se fundamenta en tres pilares que al implementarlos de forma adecuada, asegura un desarrollo social sostenible para que las personas ejerzan sus derechos humanos, sociales, económicos y políticos.

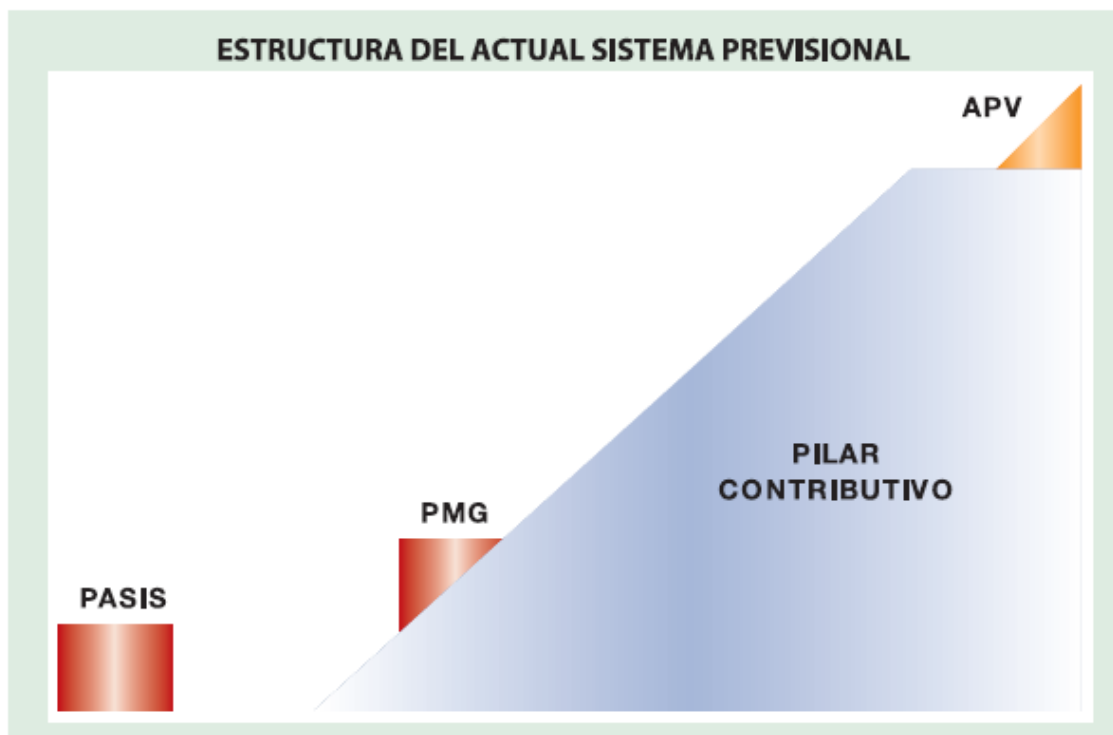
Superintendencia de Pensiones (2010), señala que estos pilares parten de la idea de que la reducción de la pobreza solo puede alcanzarse desde una perspectiva integral, que aborde las múltiples dimensiones que tienen las causas de la pobreza junto a una política de Estado que genere las oportunidades de inclusión económica que se requieren. (Subsecretaría de Previsión Social, 2010)

La reforma Previsional como parte relevante del sistema de Protección Social chileno tiene 3 pilares básicos: El Pilar Solidario, el Pilar Contributivo y el Pilar Voluntario:

- *Pilar Solidario*: “Es el pilar fundamental que crea un sistema de pensiones solidarias en el que el Estado atiende a quienes no tienen ahorros previsionales o que cotizaron muy poco. Entrega un ingreso mínimo a las personas con discapacidad y a los adultos mayores que están fuera o participaron escasamente en el sistema de pensiones”. (Subsecretaría de Previsión Social, 2010).

- *Pilar Contributivo*: “Es el sistema de pensiones basado en cuentas de capitalización individual (de AFP) en las que cada trabajador aporta su cotización para su futura pensión. Incluye a las antiguas cajas de previsión, que integraban el sistema de reparto. La Reforma Previsional transparentó y mejoró este sistema para que los afiliados reciban una mayor pensión”.(Subsecretaría de Previsión Social, 2010)
- *Pilar Voluntario*: “Está conformado por los planes de Ahorro Previsional Voluntario (APV) y Cuentas de Ahorro Voluntario (Cuenta 2). La Reforma Previsional introdujo los planes de APV Colectivos, modificó el tratamiento tributario del APV para hacerlo atractivo a la clase media y creó la figura del afiliado Voluntario”. (Subsecretaría de Previsión Social, 2010)

Luis Larraín Arroyo señala que simplemente cada vez hay menos trabajadores activos para financiar las pensiones de los pasivos, pensiones que se prolongan, además, por más años que antes. En el siguiente esquema se muestra como era la estructura del sistema previsional antes de la Ley N° 20.255.

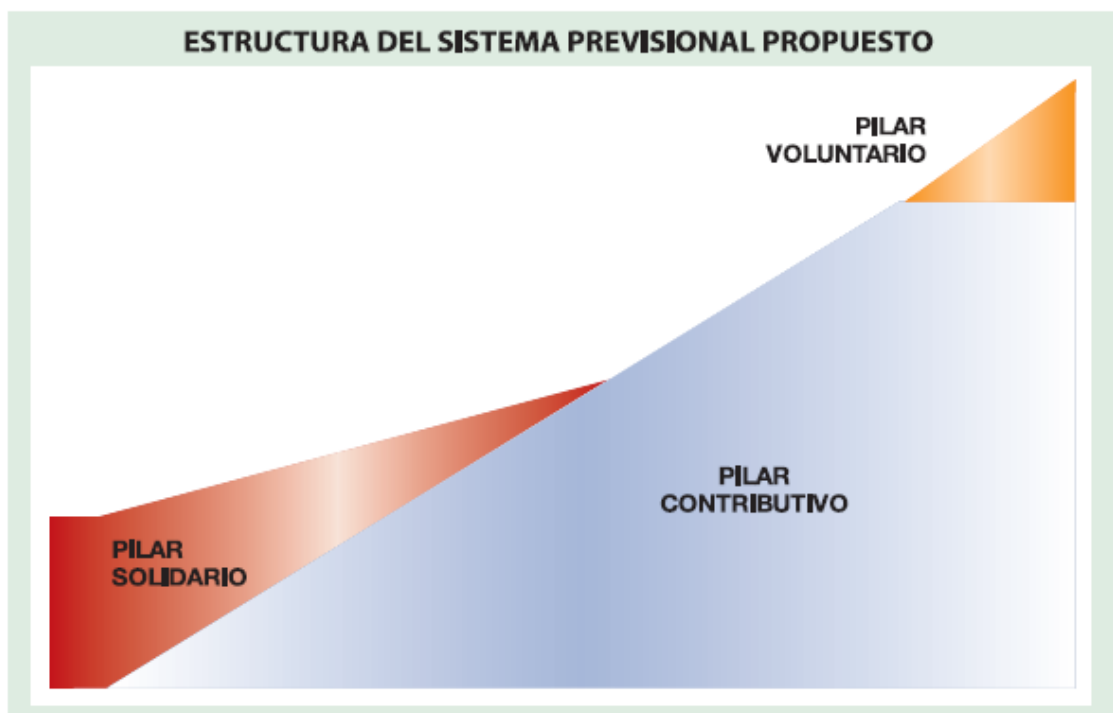


Fuente: Informe de la Comisión Marcel

“Cuando esto sucede, hay tres formas posibles de equilibrar el sistema:

- a) Aumentar las cotizaciones o aportes de los trabajadores activos. Esto tiene un límite por cuanto las cotizaciones se perciben como un impuesto al trabajo que viene a sumarse a otras cargas que desincentivan la contratación de trabajadores, en momentos en que en muchas partes del mundo se viven períodos de alto desempleo.
- b) Aumentar los aportes del Estado al sistema. De más está decir que esta forma también tiene un límite, por cuanto compite con otros destinos para el presupuesto fiscal.
- c) Disminuir los beneficios, lo que puede tomar varias formas distintas, como aumentar la edad para jubilar, o cambiar las condiciones de reajustabilidad, por ejemplo. Por cierto, también hay un límite a la rebaja de beneficios.”Luis Larraín Arroyo.

La Comisión Marcel establece una estructura del sistema previsional en donde se amplía el Pilar Contributivo, el Pilar Voluntario y donde se Congrega y amplía en uno solo el Pilar Solidario.



Fuente: Informe de la Comisión Marcel.

1.6 Síntesis Histórica de la Seguridad Social

El origen de la Seguridad Social se podría remontar hasta la época de los romanos donde a los gladiadores cuando morían en un encuentro les otorgaban una “pensión” a sus familias.

Según Lagos y Tapia (2008) la seguridad social como tal nace en Alemania como consecuencia de la industrialización, la lucha de los trabajadores, presiones de la iglesia, grupos políticos y académicos de la época. El primer gran documento de compromiso social es el mensaje Imperial, del 17 de noviembre de 1821, el cual brindaba protección al trabajador en caso de enfermedad, accidente, vejez o invalidez total o parcial.

Impulsadas por el Canciller Alemán Otto von Bismarck son colocadas tres leyes sociales, que hasta el día de hoy, son la base del Sistema de Seguridad Social Universal: Seguro contra Enfermedad (1883), Seguro contra Accidentes de trabajo (1884), Seguro contra la Invalidez y la vejez (1889)

Estas medidas resultaron tan eficaces que pronto se extendieron al resto de Europa y más tarde a otras partes del mundo. En 1889 se crea en París la “Asociación Internacional Del Seguro Social”. Sus postulados fueron temas relevantes en congresos especiales: en Berna (1891), Bruselas (1897), París (1900), Dusseldorf (1902), Viena (1905) y Roma (1908).

“Tras concluir la Primera Guerra mundial, en 1919, se funda la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la que establece el seguro social como instrumento fundamental de protección de los trabajadores y sus familias contra ciertos riesgos sociales. En aquel año, la OIT tomó su primer acuerdo en este campo dando cobertura a la maternidad; La primera generación de estos acuerdos se basaba en el concepto de seguridad social, y se aplicaba solo a ciertas categorías de trabajadores”. Lagos y Tapia (2008; 8)

1.7 Seguridad Social en Chile

A partir de lo señalado en INP (2006), en Chile a mediados del siglo XIX se crean organizaciones de carácter previsional orientadas a cubrir contingencias sociales, como la Sociedad Tipográfica (1853), la Caja de Ahorros de Empleados Públicos (1858) y la sociedad de Artesanos (1862).

“Estas instituciones son consideradas pioneras en el ámbito de la Seguridad Social y antecedieron al conjunto de cajas de previsión que se crearon durante el siglo XX para proteger a los trabajadores y sus familias, de las contingencias derivadas de la vejez, la muerte o la invalidez.” INP (2006)

Según INP (2006), señala que en el pasar del tiempo, a principios del siglo XX se dictan las primeras leyes de carácter laboral y previsional, como por ejemplo la ley N° 2.498 de 1911 que creó en la Empresa de los Ferrocarriles una caja de ahorros para sus empleados de planta y contrata; la ley de 1915, que crea la Caja de retiro y montepío de las Fuerzas Armadas. Más adelante, las leyes N° 3.074 y 3.379 de 1916, dieron una nueva forma a esas cajas de ahorros, dando origen a la Caja de retiro y previsión social de los ferrocarriles del estado, hecho que podría ser considerado como el primer intento de seguro social en Chile.

INP (2006), señala que el sistema de previsión estatal se inicia años después, con la creación del Seguro obrero obligatorio, establecido en la Ley N° 4.054 de 8 de Septiembre de 1924. Se inicia así el desarrollo de diversas entidades que dentro de un sistema de reparto, otorgaron distintos beneficios previsionales y asistenciales a los trabajadores. Chile fue el primer país en implementar un sistema de seguro social en América Latina.

INP (2006), señala que se creó la Secretaria de Higiene, Asistencia, Previsión Social y Trabajo, el 14 de Octubre de 1924 con el Decreto Ley N°44, la cual después pasó a llamarse Ministerio de Bienestar Social. A partir de esto surgen otras entidades previsionales, como la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, La Dirección General de Beneficencia y Asistencia Social, la Caja de Seguro Obrero (antecesora del Servicio de Seguro Social) y la Caja de Previsión de Carabineros. El 11 de Noviembre de 1925 se dictó el decreto Supremo N° 857, que fija el texto definitivo de la ley sobre Caja de Empleados Particulares (EMPART), a la vez que la ley N° 4.059, estableció un fondo de

retiro y un seguro de vida en beneficio de los empleados particulares. Luego en 1937 se otorga asignación familiar y subsidio de cesantía a los empleados, se crea la Caja de Previsión de la Marina Mercante Nacional y; luego la Caja Bancaria de Pensiones (1946), el Servicio de Seguro Social (SSS) y el Servicio Nacional de Salud (1952), se introduce el pago de asignación familiar y subsidio de cesantía para los obreros del SSS (1953), Cajas de Compensación de Asignación Familiar (1955) y la Caja de Previsión y Estímulo de los Empleados del Banco del Estado de Chile(1957). En 1979 se crea el Fondo Nacional de Salud (FONASA).

1.7.1 Inicio de la Capitalización Individual con el DL N° 3.500

Según señala INP (2006), el 18 de Noviembre de 1980 se publica en el Diario Oficial el Decreto Ley N° 3502, que creó el Instituto de Normalización Previsional (INP), como el continuador legal de las ex Cajas de Previsión, hasta su término, con la tarea de regular los fondos con que el Estado debía suplementar los déficit que se producirían con motivo de la puesta en marcha del sistema de capitalización individual, establecido por el Decreto Ley N° 3500, de 1980. Con esto se crea una institución de carácter transitorio, la que se fortalece con el correr de los años, a través de una gestión modernizadora, que le permite intervenir con eficiencia en los ámbitos de la previsión y seguridad laboral en Chile.

A partir de INP (2006), en 1980 el Instituto de Normalización Previsional se origina para garantizar tres obligaciones que mantiene el estado con la gente que impone activamente y con los pensionados de las antiguas Cajas de Previsión: asegurar a los pensionados sus derechos adquiridos en las Instituciones previsionales del sistema previsional de reparto; asegurar el pago de sus pensiones a los imponentes que optaron por mantenerse en dicho sistema; y asegurar a los que se traspasaron al sistema de capitalización, la valorización de sus aportes, a través del bono de reconocimiento.

Señala INP (2006) que en 1981 con la masiva incorporación de cotizantes al sistema de AFP y sin contar con el ingreso de nuevos imponentes activos, comienza un proceso gradual de redimensionamiento de la estructura orgánica del sistema previsional de reparto, también se crean las Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE)

decretándose la libertad de afiliación para todos los trabajadores. Así, durante el año 1982 se fusionan el Servicio de Seguro Social y la caja de Previsión de Empleados Particulares.

A partir de lo señalado en INP (2006), en 1982 se crea la División Bono de Reconocimiento con la finalidad de proceder a la emisión, visación y liquidación del bono, que reconoce las imposiciones efectuadas en las ex Cajas de Previsión del sistema de reparto de los imponentes que estando afiliados a ellas se incorporaron al sistema de reparto de los imponentes que estando afiliados a ellas se incorporaron al sistema previsional creado por Decreto Ley N° 3500 de 1980.

Según lo señalado en INP (2006), en el año 1986 se produce la integración de las cajas de Previsión del Sector Público, y quedan bajo una misma dirección las siguientes instituciones: Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, Caja de Previsión Social de los Obreros Municipales de la República, Caja de Previsión Social de los Empleados Municipales de Santiago, Caja de Retiro y Previsión de los Empleados Municipales de la República, Caja de Previsión de los Empleados y Obreros de la empresa Metropolitana de Obras Sanitarias, Caja de Previsión de la Hípica Nacional, Caja de retiro y Previsión Social de los Ferrocarriles del Estado, y el Departamento de Indemnizaciones de Obreros Molineros y Panificadores.

A partir de lo señalado en INP (2006), el 20 de Enero de 1988 se publica la Ley N° 18.689 que fusiona a contar del 01 de Marzo de ese mismo año, a todas las Cajas de Previsión del sistema de reparto existentes a esa fecha, con la excepción de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA), en el Instituto de Normalización previsional.

En 1989 el Decreto Fuerza Ley N° 17 de ese mismo año, norma el estatuto orgánico del Instituto de Normalización Previsional, establece sus objetivos, organización y funciones.

1.7.2 Modificaciones al DL N°3.500 de 1980 en los 90'

Según INP (2006), desde 1990, las reformas sobre este tema no se han posicionado dentro del problema de cobertura, funcionamiento u otros problemas estructurales, sólo apelan a enfrentar el problema en torno al trabajo y las imposiciones.

Las implementaciones más destacables desde 1990 hasta la promulgación de la nueva reforma son: Ley N° 19.728 de 30 de Abril de 2001 que establece el Seguro de Cesantía; Ley N° 19.795 de 28 de Febrero de 2002 que crea los Multifondos; Ley N° 19.768 de 01 de Marzo de 2002 que crea el Ahorro Previsional Voluntario.

Luis Larraín Arroyo señala en 1995, que el cambio en las expectativas de vida de la población, que últimamente se ha prolongado significativamente los años de vida pasiva que debe financiar cualquier sistema de previsión. Esto se infiere a partir de que la gran mayoría del mundo se está habitando por una población que en promedio es cada día más vieja y por la disminución de la mortalidad infantil asociada al mayor desarrollo de las tecnologías.

Larraín Arroyo se refiere a que simplemente que cada vez hay menos trabajadores activos para financiar las pensiones de los pasivos, pensiones que se prolongan, además por muchos más años que antes.

1.7.3 Comienzo del nuevo Sistema de Pensiones

Según Lagos y Tapia (2008), el nuevo Sistema de Pensiones, que el 11 de Marzo de 2008 firmó el decreto que transforma el Mensaje 355-888 en la Ley N° 20.255 tras su promulgación, todo esto constituye la reforma al Sistema Previsional Chileno y es uno de los cambios más significativos realizados al sistema desde la creación de las AFP con la Ley N° 3.500 en 1980.

INP (2006) señala que esta normativa incorpora múltiples beneficios para toda la población. Uno de los más significativos, es la creación de un “Pilar Solidario”, el cual vendrá a operar fundamentalmente como un mecanismo de pensiones mínimas y de mejoramiento de pensiones bajas. Producto de la creación de este pilar previsional, se crea el “Sistema de Pensiones Solidarias” (SPS) dentro del cual se enmarca la “Pensión Básica Solidaria” (PBS) y el “Aporte Previsional Solidario” (APS).

“Esta Ley entrará en vigencia a partir del 1 de Julio de 2008 con el pago de la “Pensión Básica Solidaria” (PBS), que contempla beneficios para el grupo de menores ingresos de la población, aun cuando no hayan cotizado en el sistema previsional. Las personas de menores ingresos que se verán beneficiadas por la PBS serán definidas según la Ficha de Protección Social (ex Ficha CAS) y deberán cumplir con todos los requisitos contenidos en la Ley N° 20.255”. Lagos y Tapia (2008; 22)

1.8 Teoría de Modigliani

Según Franco Modigliani, la situación actual de la teoría de la hipótesis del ciclo vital de Modigliani trata de explicar lo que ocurre en una economía actual como productos financieros con horizontes vitales, por ejemplo: hipotecas vivienda, planes de pensiones, etc.

Durante varios años, los sistemas de protección públicos y privados trabajan con los cálculos actuariales bajo la hipótesis del ciclo vital. Es por esto que establece esta teoría que a grandes rasgos habla sobre el cómo una persona sigue un ciclo en el que al nacer no percibe ingreso, la etapa de madurez es donde más gana y después al envejecer vuelve a quedarse sin ingresos.

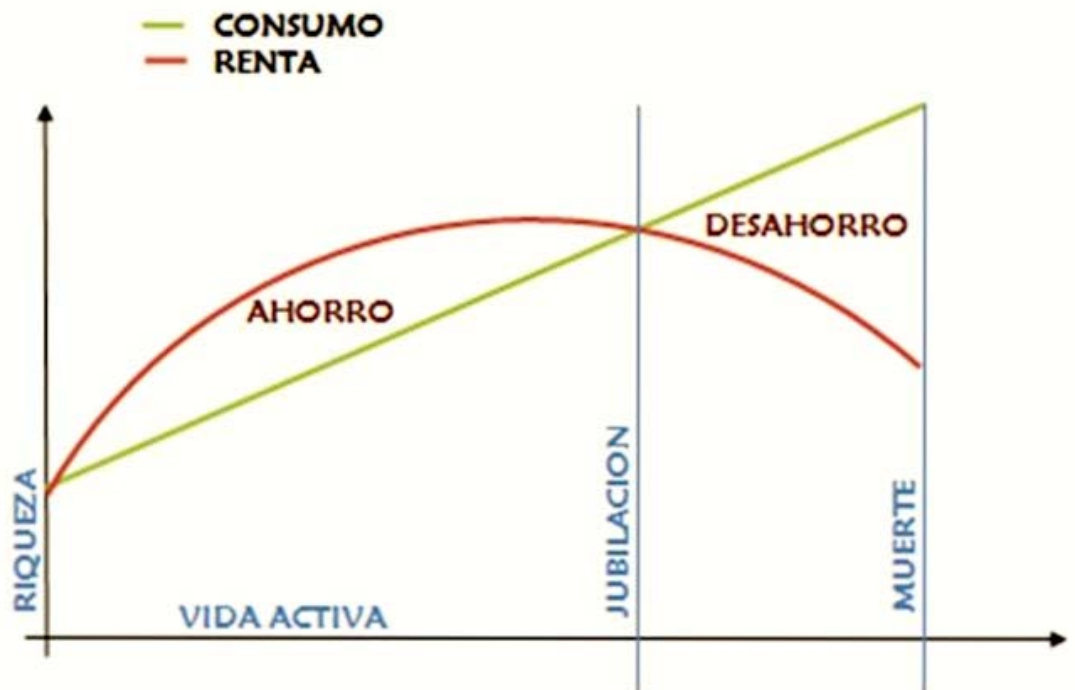
Dado a este comportamiento es que las personas en los periodos de mayores ingresos en sus vidas deben ahorrar para aquellos momentos en los que no percibirán ingresos.

El área de ahorro durante la vida activa, debe necesariamente considerar el ahorro previsional, ya que la renta a través que aumenta la edad desciende considerablemente y el consumo aumenta por las variadas necesidades de la edad.

El Informe de la Comisión Marcel señala que “El régimen de capitalización individual como mecanismo de financiamiento no ha fracasado. Para trabajadores con empleos estables, que cotizan con regularidad a lo largo de toda su vida laboral, los fondos acumulados permiten financiar pensiones cercanas a sus ingresos en actividad”.

“Esto se traduce en un gradual aumento en las expectativas de sobrevivencia en las edades cercanas a la jubilación. Así, se estima que en el quinquenio 2020-2025, los hombres que lleguen a los 65 años en promedio vivirán hasta los 83 años; mientras que las mujeres que alcancen los 60 años, lo harán hasta los 86 años”. Informe Comisión Marcel.

“En el futuro habrá proporcionalmente más abuelos y bisabuelos, con una expectativa de vida más larga y con familias más pequeñas, muchas de ellas de estructura monoparental o encabezadas por una mujer. Esta situación hará que el cuidado de los adultos mayores se transforme en una carga más difícil de sobrellevar para las familias a través de la convivencia o de las transferencias intrafamiliares, especialmente en los hogares de menores ingresos. Por esta razón es indispensable que el sistema previsional ayude a hacer de la mayor autonomía de los adultos mayores una oportunidad y no un drama social.” Informe Comisión Marcel.



Fuente: Franco Modigliani y la Teoría del Ciclo Vital.

1.9 Comisión Marcel

Es el Consejo Asesor Presidencial, presidido por Mario Marcel y un comité de 14 expertos en la materia previsional, que se encargó de asesorar las modificaciones para la Reforma del Sistema Previsional.

En el año 2006, la comisión Marcel encontró que en los 25 años transcurridos desde la reforma de 1981 (Sistema de capitalización individual), ha habido cambios en el mercado del trabajo, la demografía y la estructura social de Chile que han alterado el funcionamiento del sistema previsional.

1.10 Cotizaciones.

Se denomina *cotización* a la cantidad que se da del sueldo, mensualmente, dado por el empleado y/o empleador, mediante sistema de retención, en el sistema de seguridad social (sistema de salud, sistema previsional y AFP) para financiar dicho sistema.

El tope para el cálculo de las cotizaciones obligatorias del sistema de AFP, salud y ley de accidentes del trabajo, era hasta el año 2009 de 60 UF. En el caso del tope para calcular el seguro de cesantía es de 90 UF.

1.10.1 Tipos de Cotizaciones de AFP

Dentro de los tipos de cotizaciones de AFP encontramos dos tipos:

1.10.1.1 Cotización obligatoria: Corresponde al 10% de la renta imponible, destinado a financiar la futura pensión.

1.10.1.2 Cotización Adicional: Corresponde al porcentaje de comisión de la AFP y el Seguro de Invalidez y Supervivencia que corresponde al 1,49%

Las cotizaciones se abonan en la Cuenta en de Capitalización Individual de Cotizaciones Obligatorias, las que se pueden invertir hasta en dos tipos de fondos (Multifondos). INP (2009; 15)

1.10.2 Declaración y pago de las cotizaciones de la AFP elegida:

Según el INP (2008), la declaración y pago de las cotizaciones de la AFP se divide en:

1.10.2.1 Trabajador Dependiente (con contrato de trabajo):

- Es obligación del empleador descontar de las remuneraciones imponibles las cotizaciones previsionales, declararlas y pagarlas.
- La cotización es de cargo del trabajador y se descuenta de sus remuneraciones.
- El empleador actúa como retenedor y pagador de la cotización de AFP.
- Las cotizaciones previsionales deben ser pagadas por el empleador dentro de los diez primeros días del mes siguiente del mes en que se percibieron las remuneraciones.
- Si el empleador se atrasa en pagar las cotizaciones, se le aplican reajustes, intereses y multas.

1.10.2.2 Trabajador independiente:

- La cotización actualmente es voluntaria.
- La renta imponible mensual será aquella que el trabajador independiente declare mensualmente ante la AFP, la que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual ("La ley N° 20.449, publicada en el Diario Oficial el 03.07.2010, estableció en su artículo 1° los valores del ingreso mínimo mensual a contar del 1° de julio de 2010, quedando en \$172.000 para los trabajadores mayores de 18 años de edad y hasta de 65 años de edad. Para los mayores de 65 años de edad y para los trabajadores menores de 18 años de edad el monto del ingreso mínimo mensual quedó en \$128.402 y para fines que no tienen que ver con la remuneración quedó fijado en \$110.950. Respecto de la remuneración mínima de los trabajadores de casa particular, es del caso señalar que a contar del 1° de marzo de 2010 el ingreso mínimo de las trabajadoras de casa particular será equivalente al 92% del ingreso mínimo mensual vale decir \$158.240, y a partir del 1° de marzo de 2011

será igual al 100% del ingreso mínimo mensual.” (Dirección del Trabajo, 2010.) ni superior al equivalente de 60 UF.

- Las cotizaciones deben declararse y pagarse dentro de los diez primeros días del mes siguiente al que correspondan las rentas o hasta el último día de ese mes calendario. (ISP, 2006)

1.10.2.3 Imponente Voluntario:

- La cotización a contar de Octubre de 2008 será voluntaria y los porcentajes son los mismos que para el trabajador dependiente.
- La renta imponible mensual será aquella que declare mensualmente ante la AFP, la que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo (actualmente de \$172.000.-) sin tope superior.
- En el caso de los trabajadores dependientes cuyo cónyuge posea la calidad de afiliado voluntario, los primeros podrán autorizar a sus respectivos empleadores para que les descuenten de sus remuneraciones las sumas que destinen a cotizaciones para la cuenta de capitalización individual voluntaria de su cónyuge, incluyendo la cotización adicional. (ISP, 2006).

1.10.3 Cotizaciones de Salud

1.10.3.1 Fondo Nacional de Salud (FONASA)

Se puede definir al Fondo Nacional de Salud (FONASA) como un “servicio público, funcionalmente descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio”. INP (2006)

A diferencia de los *Servicios de Salud* (que de acuerdo al INP, “son organismos estatales, funcionalmente descentralizados, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio”), las principales funciones del FONASA, son de orden administrativo y financiero. Entre ellas destacan:

- Recaudar, administrar y distribuir los recursos.
- Financiar, en todo o en parte, las prestaciones que se otorguen a través del sistema o por organismos, entidades y personas que no pertenezcan a él.
- Financiar las acciones de salud y adquisición de equipos, instrumental, implementos y otros elementos de infraestructura.

Este servicio público depende del Ministerio de Salud. (INP, 2006)

1.10.3.2 Instituciones de Salud Previsional (ISAPRE)

El sistema de Isapres “nace con el DFL N°3, de Marzo de 1981, que crea las Instituciones de Salud Previsional y faculta a los trabajadores y personas en general, a depositar sus cotizaciones obligatorias en las Isapres”. (Cristian Cabrera, 2007)

Las isapres son “organismos que relevan al Estado de funciones que pueden ser asumidas por particulares; y operan en un sistema de competencia. En base a un esquema de seguros, las personas quedan bajo su protección y cuentan con un financiamiento para sus gastos de salud, obtenido por la vía de un prepago o cotización periódica”. (Cristian Cabrera, 2007)

1.10.3.3 Garantías del Plan Auge o GES en Fonasa y en Isapres:

Según la Superintendencia de Isapres (2010), las garantías vigentes del plan Auge o GES tanto en Fonasa como en las Isapres son:

- *Acceso*: Obligación de asegurar el otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas a los beneficiarios.
- *Oportunidad*: Plazo máximo para el otorgamiento de las prestaciones de salud garantizadas.
- *Protección financiera*: es el pago en dinero que deberá efectuar el afiliado por prestación o grupo de prestaciones, la que ascenderá a un 20% del valor

determinado en el Arancel de referencia Auge en caso de los afiliados a las isapres.

En caso de los beneficiarios al Fonasa, para quienes “pertenecen a los grupos A y B las prestaciones Ges son gratuitas en la red de atención pública, los del Grupo C debe pagar el 10% del arancel de referencia Auge y los del grupo D un 20% del arancel señalado”. (Superintendencia de Pensiones, 2010)

- *Calidad:* Otorgamiento de las prestaciones por un prestador registrado o acreditado. Está pendiente la vigencia de esta garantía hasta la aprobación del respectivo decreto.

El AUGE o GES constituyen derechos que los beneficiarios pueden exigir ante el Fonasa, las isapres y la Superintendencia, (Superintendencia de Isapres, 2010)

1.10.4 Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.

Según La Superintendencia de Pensiones, “Es un seguro que se contrata con una Compañía de Seguros de Vida que protege en caso de pérdida de la capacidad de trabajar o muerte de un afiliado al sistema de pensiones. Si ocurre alguno de estos siniestros, la Compañía de Seguros debe aportar el dinero faltante para financiar pensiones de invalidez o sobrevivencia. Es decir, la Compañía de Seguros cubre la diferencia entre lo que el afiliado haya alcanzado a ahorrar y el monto necesario para pagar las pensiones que correspondan”

Según la Superintendencia de Pensiones, debido a que los trabajadores en general enfrentan el riesgo de invalidez o fallecimiento, las Administradoras están obligadas a contratar en conjunto un seguro para sus afiliados, denominado Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, el que es financiado por los mismos afiliados durante su vida laboral activa con una fracción de la cotización adicional o comisión que cobran las Administradoras.

El seguro será adjudicado mediante licitación pública, efectuado por las AFP en conjunto.

La Superintendencia de Pensiones, establece que están cubiertos por este seguro los afiliados que estén cotizando en la Administradora. En el caso de los trabajadores

dependientes, se presume que éstos se encontraban cotizando, si la muerte o la declaración de invalidez, se produce en el tiempo en que prestaban servicios.

“Cabe destacar que aquellos afiliados dependientes que se encuentren cesantes al momento de producirse el siniestro mantienen el derecho al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, siempre que la invalidez ocurra dentro del período de doce meses desde la última cotización, habiendo el trabajador cotizado como mínimo durante seis meses en el año anterior al primer mes de cesantía. En el caso de los trabajadores independientes y voluntarios, los requisitos exigidos son más estrictos; se requiere haber cotizado en el mes calendario anterior al siniestro.” Superintendencia de Pensiones, 2011.

“Los afiliados de una Administradora no cubiertos por el seguro, deberán financiar su pensión únicamente con los fondos acumulados en su cuenta de capitalización individual.” Superintendencia de Pensiones, 2011.

1.10.5 Seguro de Cesantía.

Este Seguro es creado a través de la Ley N° 19.728, vigente desde Octubre del 2002, y perfeccionado por la Ley N° 20.328, vigente desde mayo de 2009.

“El Seguro de Cesantía constituye el instrumento de protección para el desempleo de la red de protección social en Chile. Consiste en un seguro obligatorio de cesantía, que cubre a los trabajadores dependientes regidos por el Código del Trabajo, que inicien o reinicien actividades laborales a partir del 2 de octubre de 2002.” Superintendencia de Pensiones, 2011.

“El diseño del Seguro de Cesantía combina un esquema de ahorro obligatorio sobre la base de Cuentas Individuales por Cesantía que son patrimonio de los trabajadores, con la creación de un Fondo Solidario que opera como fuente de financiamiento complementario al ahorro individual para asegurar el pago de beneficios mientras el trabajador se encuentre cesante.” Superintendencia de Pensiones, 2011.

De este modo, el Seguro de Cesantía tiene dos componentes:

- **Sistema de Cuentas Individuales por Cesantía.** Se constituye sobre la base de cotizaciones mensuales de empleadores y trabajadores y son de propiedad del trabajador. Superintendencia de Pensiones, 2011.
- **Fondo de Cesantía Solidario.** Se financia con una fracción de la cotización total del empleador y un aporte de recursos fiscales. Opera en forma complementaria al sistema de cuentas individuales, con el objetivo de garantizar financiamiento hasta por 5 (en el caso de los trabajadores con contrato a plazo indefinido) o 2 meses (para los trabajadores con contrato a plazo, obra o servicio determinado). Superintendencia de Pensiones, 2011.

El Seguro se financia de la siguiente forma:

- Contratos a Plazo Indefinido:

- Un 0,6% de las remuneraciones imponibles, de cargo del trabajador, que se destina íntegramente a la Cuenta Individual por Cesantía. Superintendencia de Pensiones, 2011.
- Un 2,4% de las remuneraciones imponibles, de cargo del empleador. Dos tercios de esta cotización se abonan en la cuenta personal del afiliado y un tercio se destina al Fondo Solidario. Superintendencia de Pensiones, 2011.
- Un aporte del Estado al Fondo Solidario, que asciende anualmente a un total de 225.792 Unidades Tributarias Mensuales (UTM), las que se enteran en 12 cuotas mensuales de 18.816 UTM. Superintendencia de Pensiones, 2011.

- Contratos a plazo para una obra, trabajo o servicio determinado:

- Un 3% de las remuneraciones imponibles, de cargo del empleador. El 2,8% de esta cotización se abona en la cuenta individual de cesantía del afiliado, y 0,2% se destina al Fondo Solidario. Superintendencia de Pensiones, 2011.
- Un aporte del Estado al Fondo Solidario, que asciende anualmente a un total de 225.792 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) las que se enteran en 12 cuotas mensuales de 18.816 UTM. Superintendencia de Pensiones, 2011.

Las cotizaciones antes referidas tienen el carácter de previsionales. Las cotizaciones se calculan hasta el tope máximo de remuneración equivalente a 99 UF consideradas al último día del mes anterior al pago. Superintendencia de Pensiones, 2011.

Para obtener prestaciones con cargo a la Cuenta Individual por Cesantía el trabajador con contrato a plazo indefinido debe registrar en ésta un mínimo de 12 cotizaciones mensuales continuas o discontinuas, desde su afiliación al Seguro o desde la fecha en que se devengó el último giro a que hubieren tenido derecho conforme a la ley. Los trabajadores contratados a plazo o para una obra, trabajo o servicio determinado deben registrar un mínimo de seis cotizaciones mensuales, continuas o discontinuas, desde su afiliación al Seguro o desde la fecha en que se devengó el último giro a que hubieren tenido derecho conforme a la ley. Superintendencia de Pensiones, 2011.

Tienen derecho a solicitar prestaciones del Fondo de Cesantía Solidario los trabajadores que registren al menos 12 cotizaciones mensuales al FCS en los últimos 24 meses, las tres últimas continuas y con el mismo empleador, que hayan cesado su relación laboral por las causales previstas en el N° 4 (vencimiento del plazo), N° 5 (conclusión del trabajo o servicio) y N° 6 del artículo 159 (caso fortuito o fuerza mayor) o en el artículo 161 (necesidades de la empresa) del Código del Trabajo, y siempre que los recursos de su cuenta individual por cesantía sean insuficientes para obtener una prestación por cesantía de acuerdo a los montos establecidos por la Ley. Superintendencia de Pensiones, 2011.

Si el trabajador es dependiente de más de un empleador, este tope rige por cada relación laboral. Superintendencia de Pensiones, 2011.

CAPÍTULO II:

2.1 - PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En Chile opera un sistema de provisiones basado en la capitalización individual creado por la DL N°3.500 de 1980 en funcionamiento hace 30 años.

A este sistema se le han introducido varias modificaciones, dentro de las cuales, la ley N° 20.255 abarca la más grande y reciente de todas, ya que introduce modificaciones a una parte significativa del sistema.

Una de las estructuras que sufre modificaciones está constituida por aportes para financiar los beneficios del sistema, conocidos generalmente como cotizaciones previsionales, consideradas como la parte aportada a través de las remuneraciones por el trabajador y/o empleador, que conforman la parte fundamental del Pilar Contributivo.

Esta tesis tiene la finalidad de analizar los cambios que han sufrido las cotizaciones previsionales en esta nueva reforma (Ley N° 20.255). Un estudio a Julio 2011.

2.2 - PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

2.2.1 Pregunta General

- *¿Cuáles son los cambios en las cotizaciones previsionales introducidos por la Ley N° 20.255?*

2.2.2 Pregunta Específica

- *Desde la Teoría, ¿qué aspectos, en materia de cotización son modificados a partir de la Ley N° 20.255?*

2.3 - OBJETIVOS

2.3.1 Objetivo Principal

- Analizar los cambios en las cotizaciones previsionales introducidos por la Ley N° 20.255

2.3.2 Objetivos Específicos

- Graficar la estructura de cotizaciones previsionales en Chile a partir del DL. 3.500
- Determinar los aspectos que se modifican a partir de la implementación de la ley N° 20.255.
- Concluir respecto al probable efecto que tendrán estas modificaciones en un plazo mediano.

2.4 - METODOLOGÍA

El presente proyecto de tesis cualitativo con un alcance descriptivo-explicativo, se desarrolla en nueve etapas, dentro de las cuales se realizan las siguientes actividades:

2.4.1 Primera etapa: Recopilación de Información

- 1) Recopilar información sobre las Leyes y Normas relacionadas con el Sistema previsional chileno.
- 2) Recopilar información de los temas expuestos por el Consejo Asesor Previsional
- 3) Revisión de las modificaciones a la ley que se han implementado hasta el momento y de las modificaciones que vienen a futuro en materia de previsión social.
- 4) Recopilar información proporcionada por el Instituto Nacional de Previsión.
- 5) Recopilación de antecedentes en páginas de Internet.

2.4.2 Segunda etapa: Sistematización de la información recopilada en función del Sistema Previsional

La selección y clasificación de la Información Recopilada en relación al DL 3.500 y la Ley 20.255

2.4.3 Tercera Etapa: Propuesta de Cuadro de Análisis

Se analizarán las cotizaciones desde su estructura mediante un cuadro de análisis. Este criterio abarca las modificaciones que introduce la ley N° 20.255 a las cotizaciones tanto para el empleador como para el trabajador dependiente e independiente.

I) Empleador

I.a) Tope Seg. Cesantía

DL 3.500 / Ley N° 19.728	Ley N°20.255
Análisis	

I.b) Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

DL 3.500	Ley N°20.255
Análisis	

II) Trabajador Dependiente

II.a) Cotización AFP

DL 3.500	Ley N°20.255
Análisis	

II.b) Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.

DL 3.500	Ley N°20.255
Análisis	

II.c) Seguro de Cesantía.

DL 3.500	Ley N°20.255
Análisis	

II.d) Cotizaciones de Salud

1) Básica

DL 3.500	Ley N°20.255
Fonasa	Fonasa
Isapre	Isapre

2) Cobertura de Enfermedades de Alto Costo

DL 3.500	Ley N°20.255
Fonasa	Fonasa
Isapre	Isapre

III) Trabajador Independiente.

III.a) Cotizaciones AFP

DL 3.500	Ley N°20.255
Análisis	

III.b) Cotizaciones de Salud.

DL 3.500	Ley N°20.255
Análisis	

2.4.4 Cuarta Etapa: Análisis de Resultados

Se analiza el cuadro de análisis, en el cual se hace una pequeña conclusión de cada tipo de cotizaciones.

2.4.5 Quinta Etapa: Discusión de Resultados

A partir del cuadro de análisis, se compararán estos resultados con los objetivos propuestos en el marco teórico.

2.4.6 Sexta Etapa: Conclusiones

Se obtendrán conclusiones de acuerdo a:

- Recogida de datos.
- Discusión de resultados.

2.4.7 Séptima Etapa: Elaboración del informe final

Se elaborará y redactará el informe final de acuerdo a pautas de investigación.

CAPÍTULO III:

3.1 Estructura de cotizaciones

- **I) EMPLEADOR**

I.a) Tope Seguro Cesantía

DL 3.500 / Ley N° 19.728	Ley N° 20.255
<p>La cotización que realiza el empleador a éste seguro, dependerá si el trabajador posee contrato de plazo fijo o contrato indefinido; si posee contrato de plazo fijo, el empleador debe cotizar un 3% y si es contrato indefinido, debe cotizar un 2.4%. Conforme a las modificaciones introducidas por el DL 3.500(a través de su artículo 16), a la Ley N° 19.728 que introduce el Seguro de Desempleo, el tope establecido para calcular este seguro es de UF 90.</p>	<p>De acuerdo a la Reforma Previsional, todos los años se debe revisar el Tope Imponible Mensual en relación a la variación positiva que experimente el Índice de Remuneraciones reales determinado por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas). El tope imponible en este caso para el año 2011 aumentó desde UF 97,1 (tope correspondiente al año 2010) a UF 99.</p>
<p><u>Análisis:</u> A través de los años, la norma general se ha mantenido: El empleador cotiza un 3% cuando el trabajador posee contrato de plazo fijo y un 2.4% cuando el trabajador posea un contrato indefinido. El cambio en relación de la Ley N° 19.728 con la Ley N° 20.255 es el tope sobre el cual se calcula la cotización, el cual era UF 90 hasta el año 2009, para el año 2010 era de UF 97.1 y que para el año 2011 es de UF 99, calculado por el reajuste que experimentó el índice de Remuneraciones reales cuando sea positiva. Si fuese negativa, el tope mantendrá su valor vigente en UF y sólo se reajustará en la oportunidad en que se produzca una variación positiva.</p>	

I.b) Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

DL 3.500	Ley N° 20.255
<p>El empleador no es el cotizante de dicho seguro según lo establecido en el artículo 59, establece un seguro para cubrir íntegramente situaciones en que se puede ver afectado el cotizante, como: las pensiones de afiliados declarados inválidos tanto parcial como totalmente (mediante el 1^{er} y 2^{do} dictamen); los aportes adicionales cuando los cotizantes, pensionados o no, fallezcan y cuando los cotizantes no adquieran el derecho a pensiones de invalidez mediante el segundo dictamen; generando con esto, pensiones de viudez y orfandad.</p> <p>Este tipo de seguro, está incluido en la cotización individual realizada por el trabajador en las Administradoras de Pensiones. Se establece que del porcentaje total aportado, el 10% es para la cuenta individual del trabajador, y la fracción faltante determinada por cada AFP, es la comisión cobrada por dicha institución más el seguro de invalidez y sobrevivencia.</p>	<p>Julio 2009.</p> <p>De acuerdo a Previred, a partir de las remuneraciones de Julio 2009, este Seguro tendrá un costo único para todas las AFP's de 1,87% de su remuneración imponible sobre la base correspondiente a las cotizaciones de AFP (año 2011 UF 66), el cual dependerá de la cantidad de trabajadores de la empresa; para las Empresas Públicas y Empresas con 100 o más trabajadores, este seguro será de cargo del empleador, independientemente si el trabajador se encuentra con Licencias Médica o por Incapacidad Laboral (excluyendo a los jóvenes que reciban subsidio previsional producto de los beneficios de la Reforma).</p> <p>Julio 2011.</p> <p>El artículo Cuadragésimo séptimo del Título VIII, establece que el empleador es el cotizante de éste seguro sin importar el número de trabajadores que posea.</p>
<p>Análisis: Hay un mayor gasto para el empleador porque es este quien asume el pago del seguro de acuerdo a la Ley N° 20.255, antes siempre era el afiliado el cotizante de este seguro. El gran cambio es que cambia la obligación a cotizar del trabajador al empleador La Norma general es que el empleador pague el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, transitoriamente se implementó a las empresas públicas y a las que posean más de 100 trabajadores, hasta Julio 2011 en donde será obligación para todas las empresas por igual.</p>	

- **II) TRABAJADOR DEPENDIENTE**

II.a) Cotización AFP

DL 3.500	Ley N° 20.255
<p>De acuerdo al Artículo 16, la Remuneración mensual, tendrá un límite máximo imponible de UF 60; esto quiere decir que a todas las Remuneraciones mensuales que excedan esta cantidad, la cotización de AFP se le calculará por el tope mencionado anteriormente.</p>	<p>Conforme a lo establecido en el Artículo 91 N°8 , todos los años se debe inspeccionar el tope imponible mensual en relación a la variación positiva que experimente el Índice de Remuneraciones reales que es determinado por el INE, entre Noviembre del año ante precedente y Noviembre del precedente.). El tope imponible en este caso para el año 2011 aumentó desde UF 64,7 (tope correspondiente al año 2010) a UF 66.El tope imponible así reajustado, comenzará a regir el primer día de cada año y será determinado mediante resolución de la Superintendencia de Pensiones.</p> <p>Con todo, el tope imponible será reajustado siempre que la variación del Índice antes mencionada sea positiva. Si fuese negativa, el tope mantendrá su valor vigente en UF y sólo se reajustará en la oportunidad en que se produzca una variación positiva.</p>
<p><u>Análisis:</u> A través de los años, la norma general se ha mantenido. El cambio en relación al DL 3.500 con la Ley N° 20.255 es el tope sobre el cual se calcula la cotización, el cual era UF 60 el año 2009, UF 64.7 en el año 2010 y que para el año 2011 es de UF 66, calculado por el reajuste que experimentó el índice de Remuneraciones reales.</p>	

II.b) Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

DL 3.500	Ley N° 20.255
<p>Este tipo de seguro está incluido en la cotización individual realizada por el trabajador en las Administradoras de Pensiones. Se establece que el 10% es para la cuenta individual del trabajador, y la fracción faltante determinada por cada AFP, es la comisión cobrada por dicha AFP más el seguro de invalidez y sobrevivencia.</p>	
	<p>Julio 2009.</p> <p>Para las Empresas con menos de 100 trabajadores, este seguro será de cargo del Trabajador (como en la actualidad), por lo tanto la cotización obligatoria, más el 1,49% del SIS, se debe descontar de la Remuneración Imponible del Trabajador. Esto será hasta Junio del 2011, donde el SIS pasará a ser cargo del Empleado. De acuerdo a Transtecnia, en el proceso de licitación del Seguro, realizado en abril de 2010, se fija una nueva tasa: a partir de 01.07.2010 (y hasta Junio 2012) el Costo del Seguro de Invalidez y sobrevivencia baja de 1.87% a 1.49%</p>
	<p>Julio 2011</p> <p>A partir de esta fecha, el trabajador deja de pagar dicho seguro en su totalidad y es el empleador quien asume dicha responsabilidad.</p>
<p><u>Análisis:</u> A partir de la Ley 20.255, este seguro, que corresponde al 1.49% de la remuneración mensual, lo paga el empleador, por lo que es menor gasto para el trabajador; de la misma forma cambian las Normas específicas de cálculo de los beneficios del seguro.</p>	

II.c) Seguro de Cesantía

DL 3.500	Ley N° 20.255
<p>La cotización de este seguro dependerá del tipo de contrato que tenga el trabajador; si tiene un contrato de plazo fijo debe cotizar un 0,6% y si tiene un contrato indefinido no debe cotizar.</p> <p>Conforme a las modificaciones introducidas por el DL 3.500(a través de su artículo 16), a la Ley N° 19.728 que introduce el Seguro de Desempleo, el tope establecido para calcular este seguro es de UF 90.</p>	<p>De acuerdo a la Reforma Previsional, todos los años se debe revisar el Tope Imponible Mensual en relación a la variación positiva que experimente el Índice de Remuneraciones reales determinado por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas). El tope imponible en este caso para el año 2011 aumentó desde UF 97,1 (tope correspondiente al año 2010) a UF 99.</p>
<p><u>Análisis:</u> El seguro de cesantía es pagado por el trabajador siempre y cuando tenga un contrato indefinido. La Ley N° 20.255 cambiando su tope de UF 90 en el año 2009 a UF 99 en el año 2011. Este tope se reajusta anualmente a través del índice de remuneraciones reales.</p>	

II.d) Cotizaciones de Salud:

1) Básicas.

DL 3.500	Ley N° 20.255
Fonasa	Fonasa
De acuerdo al artículo 84, los trabajadores deben cotizar el 7% de sus remuneraciones imponibles para el Fondo Nacional de Salud que da cobertura de salud a sus beneficiarios, bonificando total o parcialmente las prestaciones de salud que son otorgadas por profesionales e instituciones tanto del sector público como del privado en convenio con la institución. Asimismo, financia los subsidios de incapacidad laboral (licencias médicas de sus cotizantes) y otorga préstamos de salud.	No cambia.
Isapres Ley 18.933	Isapres Ley 18.933
El mismo 7% que establece el artículo 84, el trabajador podrá optar por una institución privada de salud, más adicionales que pacte el afiliado Estas instituciones otorgan servicios de financiamiento de prestaciones de salud. Los servicios de salud y el financiamiento de las licencias médicas por enfermedad se prestan con cargo a las cotizaciones. Las prestaciones de salud se entregan a través del financiamiento de las mismas mediante la contratación de servicios médicos financiados por las Isapres.	No cambia.

2) Cobertura de enfermedades de alto costo

DL 3.500	Ley N° 20.255
Fonasa	Fonasa
El Fondo Nacional de Salud tiene un sistema de enfermedades de alto costo, llamado AUGE que consiste en 69 problemas de salud cubiertas por igual para todos.	No cambia.
Isapres Ley 18.933	Isapres Ley 18.933
De acuerdo a Consalud, el plan de Garantías explícitas de Salud (GES) que tiene por objeto garantizar la cobertura del plan AUGE por parte de las Isapres. Se cotiza UF 0.25% (en promedio) por afiliado y por carga; llegando a un límite de copago de UF 122. A Julio de 2011, este sistema cubre 69 problemas de salud, los mismos que el plan AUGE.	No cambia.

- **III) Trabajador Independiente**

III.a) Cotizaciones AFP

DL 3.500	Ley N° 20.255
	2012
<p>Su afiliación al Sistema de Pensiones es de carácter voluntario</p> <p>La renta imponible mensual será aquella que el interesado declare mensualmente a la Administradora en que se afilie, la que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo, ni superior al equivalente a UF 60.</p>	<p>A través del artículo 86, queda expresada la obligación de afiliarse al Sistema de Pensiones.</p> <p>El mismo artículo establece que la renta imponible será anual y corresponderá al 80% del conjunto de rentas brutas gravadas por el artículo 42, N°2, de la Ley sobre Impuesto a la Renta, obtenida por el afiliado independiente en el año calendario anterior a la declaración de dicho impuesto, la que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual, ni superior al producto de multiplicar 12 por el límite máximo imponible establecido en el inciso primero del artículo 16, para lo cual la unidad de fomento corresponderá a la del último día del mes de diciembre.</p>
<p><u>Análisis:</u> La ley 20.255 obliga progresivamente a partir del año 2012, a cotizar a los trabajadores independientes. Esta modificación se hace de manera gradual, partiendo a cotizar, en el año 2012 para las Administradoras de Fondo de Pensiones con una base de 40% de la renta imponible, para el segundo año con una base de 70% de la renta imponible y para el tercer año se cotiza por el 100% de la renta imponible.</p> <p>Esta obligatoriedad se realiza en 3 etapas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Obligación a imponer al Fondo de Pensiones • Obligación a imponer al Fondo de Salud o Isapres. • Obligación a imponer a otras prestaciones previsionales, como Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, Seguro de Cesantía. 	

III.b) Cotizaciones de Salud

DL 3.500	Ley N° 20.255
Es de carácter voluntario. La renta imponible mensual será aquella que el interesado declare mensualmente a la Administradora en que se afilie, la que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo, ni superior al equivalente a UF 60.	Las personas que se afilien al Sistema de Pensiones, tendrán derecho a las prestaciones de salud, ya sea al Sistema Público (FONASA) o al Sistema Privado (ISAPRES).
<p><u>Análisis:</u> Desde el año 2012 al 2018 no hay obligación a cotizar, pero desde el 1 de enero de 2018, será obligatoria la cotización del 7% para salud, ya sea para el Sistema Público (FONASA) o para el Sistema Privado (ISAPRES). Hay una gradualidad de salud.</p>	

3.2 Ejemplo Práctico:

• Situación 1: Sueldo Mínimo

Un trabajador masculino tiene una remuneración imponible de \$172.000.- el cual está afiliado a la AFP Cuprum y cotiza en FONASA y posee contrato de plazo fijo. Para FONASA se cotiza un 7%, para AFP Cuprum un 11,48% y para el Seguro de Cesantía un 0,6% de parte del trabajador y un 2,4% por parte del empleador y la empresa tiene más de 100 trabajadores.

UF al 31 de Mayo 2011: \$21.809,84

- Antes de la Ley N° 20.255.

Topes: **UF 60:** \$1.308.590,4

UF 90: \$1.962.885,6

Cálculos:

<i>Trabajador:</i>	$\$172.000 \times 11,48\% = \$19.746.-$	Cotización AFP Cuprum.
	$\$172.000 \times 7\% = \$12.040.-$	Cotización FONASA.
	$\$172.000 \times 0,6\% = \$1.032.-$	Cotización Seguro Cesantía
	$\$172.000 \times 1,87\% = \$3.216.-$	Cotización Seg. Invalidez y Supervivencia
	<hr/>	
	Total	\$36.034.-

$\$172.000 - \$39.034 = \mathbf{\$135.966.-}$ Remuneración Líquida.

Empleador: $\$172.000 \times 2,4\% = \$4.148.-$ Cotización Seguro Cesantía

Total **\$4.148.-**

- Después de la Ley N° 20.255. (Mayo, 2011)

Topes:	UF 66: \$1.439.449,44
	UF 99: \$2.159.174,16

Cálculos:

<i>Trabajador:</i>	$\$172.000 \times 11,48\% = \$19.746.-$	Cotización AFP Cuprum.
	$\$172.000 \times 7\% = \$12.040.-$	Cotización FONASA.
	$\$172.000 \times 0,6\% = \$1.032.-$	Cotización Seguro Cesantía

Total	\$32.818.-
-------	-------------------

$\$172.000 - \$32.818 = \mathbf{\$139.182.-}$ Remuneración Líquida.
--

<i>Empleador:</i>	$\$172.000 \times 2,4\% = \$4.148.-$	Cotización Seguro Cesantía
	$\$172.000 \times 1,49\% = \$2.563.-$	Cotización Seg. Invalidez y Supervivencia

Total	\$6.711.-
-------	------------------

Situación 2: Sueldo UF 30

Un trabajador masculino tiene una remuneración imponible de \$654.292.- el cual está afiliado a la AFP Cuprum y cotiza en FONASA y posee contrato de plazo fijo. Para FONASA se cotiza un 7%, para AFP Cuprum un 11,48% y para el Seguro de Cesantía un 0,6% de parte del trabajador y un 2,4% por parte del empleador y la empresa tiene más de 100 trabajadores.

UF al 31 de Mayo 2011: \$21.809,84

- Antes de la Ley N° 20.255.

Topes: **UF 60:** \$1.308.590,4

UF 90: \$1.962.885,6

Cálculos:

<i>Trabajador:</i>	$\$654.292 \times 11,48\% = \$75.113.-$	Cotización AFP Cuprum.
	$\$654.292 \times 7\% = \$45.800.-$	Cotización FONASA.
	$\$654.292 \times 0,6\% = \$3.926.-$	Cotización Seguro Cesantía
	$\$654.292 \times 1,87\% = \$12.235.-$	Cotización Seg. Invalidez y Supervivencia

Total **\$137.074.-**

$\$654.292 - \$137.074 = \mathbf{\$517.218.-}$ Remuneración Líquida.

Empleador: $\$654.292 \times 2,4\% = \$15.703.-$ Cotización Seguro Cesantía

Total **\$15.703.-**

- Después de la Ley N° 20.255. (Mayo, 2011)

Topes:	UF 66: \$1.439.449,44
	UF 99: \$2.159.174,16

Cálculos:

<i>Trabajador:</i>	$\$654.292 \times 11,48\% = \$75.113.-$	Cotización AFP Cuprum.
	$\$654.292 \times 7\% = \$45.800.-$	Cotización FONASA.
	$\$654.292 \times 0.6\% = \$3.926.-$	Cotización Seguro Cesantía

Total	\$124.838.-
-------	--------------------

$\$654.292 - \$124.838 = \mathbf{\$529.453.-}$ Remuneración Líquida.
--

<i>Empleador:</i>	$\$654.292 \times 2.4\% = \$15.703.-$	Cotización Seguro Cesantía
	$\$543.292 \times 1.49\% = \$9.749.-$	Cotización Seg. Invalidez y Supervivencia

Total	\$25.451.-
-------	-------------------

Situación 3: Sueldo 60 UF

Un trabajador masculino tiene una remuneración imponible de \$1.308.590.- el cual está afiliado a la AFP Cuprum y cotiza en FONASA y posee contrato de plazo fijo. Para FONASA se cotiza un 7%, para AFP Cuprum un 11,48% y para el Seguro de Cesantía un 0,6% de parte del trabajador y un 2,4% por parte del empleador y la empresa tiene más de 100 trabajadores.

UF al 31 de Mayo 2011: \$21.809,84

- Antes de la Ley N° 20.255.

Topes: UF 60: \$1.308.590,4

UF 90: \$1.962.885,6

Cálculos:

Trabajador: \$1.308.590 x 11,48% = \$150.226.- Cotización AFP Cuprum.

\$1.308.590 x 7% = \$91.601.- Cotización FONASA.

\$1.308.590 x 0.6% = \$7.852.- Cotización Seguro Cesantía

\$1.308.590 x 1.87% = \$24.471.- Cotización Seg. Invalidez y Supervivencia

Total	\$274.150.-
-------	-------------

\$1.308.590 - \$274.150 = \$1.034.440.- Remuneración Líquida.
--

Empleador: \$1.308.590 x 2.4% = \$31.406.- Cotización Seguro Cesantía

Total	\$31.406.-
-------	------------

- Después de la Ley N° 20.255. (Mayo, 2011)

Topes:	UF 66: \$1.439.449,44
	UF 99: \$2.159.174,16

Cálculos:

Trabajador: \$1.308.590 x 11,48% = \$150.226.- Cotización AFP Cuprum.

\$1.308.590 x 7% = \$91.601.- Cotización FONASA.

\$1.308.590 x 0.6% = \$7.852.- Cotización Seguro Cesantía

Total \$249.679.-

\$1.308.590 - \$249.679 = \$1.058.911.- Remuneración Líquida.
--

Empleador: \$1.308.590 x 2.4% = \$31.406.- Cotización Seguro Cesantía

\$1.308.590 x 1.49% = \$19.498.- Cotización Seg. Invalidez y Supervivencia

Total \$50.904.-

Situación 4: Sueldo 100 UF.

Un trabajador masculino tiene una remuneración imponible de \$2.180.984.- el cual está afiliado a la AFP Cuprum y cotiza en FONASA y posee contrato de plazo fijo. Para FONASA se cotiza un 7%, para AFP Cuprum un 11,48% y para el Seguro de Cesantía un 0,6% de parte del trabajador y un 2,4% por parte del empleador y la empresa tiene más de 100 trabajadores.

UF al 31 de Mayo 2011: \$21.809,84

- Antes de la Ley N° 20.255.

Topes: **UF 60:** \$1.308.590,4

UF 90: \$1.962.885,6

Cálculos:

Trabajador: \$1.308.590 x 11,48% = \$150.226.- Cotización AFP Cuprum.

\$1.308.590 x 7% = \$91.601.- Cotización FONASA.

\$1.308.590 x 1.87% = \$24.471.- Cotización Seg. Invalidez y Supervivencia.

\$1.962.885,6 x 0.6% = \$11.777.- Cotización Seguro Cesantía

Total **\$278.075.-**

\$2.180.984 - \$278.075 = \$1.902.909.- Remuneración Líquida.

Empleador: \$1.962.885,6 x 2.4% = \$47.109.- Cotización Seguro Cesantía

Total **\$47.109.-** Cotización Seguro de Invalidez y Supervivencia

- Después de la Ley N° 20.255. (Mayo, 2011)

Topes:	UF 66: \$1.439.449,44
	UF 99: \$2.159.174,16

Cálculos:

Trabajador: \$1.439.449 x 11,48% = \$165.249.- Cotización AFP Cuprum.
 \$1.439.449 x 7% = \$100.761.- Cotización FONASA.
 \$2.159.174 x 0.6% = \$12.955.- Cotización Seguro Cesantía

Total \$278.965.-

\$1.308.590 - \$249.679 = \$1.902.019.- Remuneración Líquida.
--

Empleador: \$2.159.174 x 2.4% = \$51.820.- Cotización Seguro Cesantía
 \$1.439.449 x 1.49% = \$21.448.- Cotización Seg. Invalidez y Supervivencia

Total \$73.268.-

De este ejemplo se puede concluir, que con el cambio de la obligatoriedad de la cotización del Seguro de Invalidez y Supervivencia las personas aumentan su Remuneración Líquida (tal como se ve en las Situaciones N°1, N°2 y N°3). En la situación N°4, no se ve directamente este aumento, debido a que está afecto a los nuevos topes de cotización y por ende, debe cotizar más.

CAPÍTULO IV:

Discusión de Resultados

La Ley N° 20.255 introduce varias modificaciones en la estructura de cotizaciones, siendo una de las más importantes la obligatoriedad de los trabajadores independientes al sistema de pensiones. Esta modificación se hace de manera gradual, partiendo a cotizar, en el año 2012 para las Administradoras de Fondo de Pensiones con una base de 40% de la renta imponible, para el segundo año con una base de 70% de la renta imponible y para el tercer año se cotiza por el 100% de la renta imponible.

La obligatoriedad establecida para los trabajadores independientes también está contemplada en el ámbito de la salud, ya que a partir del 1 de enero de 2018, será obligatoria la cotización del 7%, éstos últimos deberán cotizar ya sea para alguna ISAPRES o para el Fondo Nacional de Salud, en su defecto a éste último.

También dentro de la obligatoriedad del trabajador independiente, está la cotización al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, Ahorro Previsional Voluntario, Seguro de Cesantía entre otros; todo esto a partir del año 2019.

Otro de los cambios introducidos por ésta ley, es el incremento en los topes que se ocupan como base para el cálculo de las cotizaciones. Estas bases se calculan por el reajuste que experimentó el Índice de Remuneraciones Reales, (que da a conocer el INE) cuando sea positiva. Si fuese negativa, el tope mantendrá su valor vigente en UF y sólo se reajustará en la oportunidad en que se produzca una variación positiva.

Para el caso del cálculo del Seguro de Cesantía, el cual era UF 90 hasta el año 2009, en el año 2010 con el reajuste del Índice de Remuneraciones Reales, quedó en UF 97.1 y para el año 2011 a UF 99.

El tope establecido para el cálculo de las demás cotizaciones previsionales, era hasta el año 2009 de UF 60, al cual aplicándole el reajuste de ese período, aumento para el año 2010 a UF 64,7 y para el año 2011 a UF 66.

La cotización el Seguro de Invalidez y Supervivencia es otra de las modificaciones introducidas por ésta ley. Anteriormente, este seguro se cancelaba por el trabajador a través de la cotización de AFP, en la cual la misma Administradora de Fondo de Pensiones era la que contrataba directamente el seguro con la Compañía de Seguros, que para ellas resultaba conveniente, por lo que el porcentaje del Seguro de invalidez en cada Administradora era variable, pasando de esta forma a constituir una prestación de las AFP hacia sus cotizantes, hoy esto mismo, pasará a ser un servicio que realizarán directamente las Compañías de Seguros con un porcentaje fijo.

A través de una licitación, se estipuló que desde Julio de 2010 a Julio de 2012 el porcentaje de cotización para el seguro de Invalidez y Supervivencia bajaría un 0.38%, bajando desde el 1.87% establecido anteriormente a 1.49%.

Otra de las modificaciones en la misma área es quien paga esta cotización. Por regla general, pasa de cargo del trabajador a cargo del empleador, pero de forma progresiva, esto es desde Julio de 2009 están obligadas las Empresas Públicas y Empresas con 100 o más trabajadores y a Julio de 2011 el trabajador deja de pagar dicho seguro en su totalidad y es el empleador quien asume dicha responsabilidad en su totalidad.

De acuerdo al DL 3.500, la expectativa de vida era 65 años, y el cotizante era un trabajador fordista urbano (establecido por Henry Ford, como un trabajador que cotiza mensualmente y por el mínimo). Esta expectativa de vida ha cambiado en base a los estudios que realizó la Comisión Marcel, la cual establece que ésta ha aumentado en los últimos años y se estima que en el quinquenio 2020-2025, los hombres que lleguen a los 65 años en promedio vivirán hasta los 83 años; mientras que las mujeres que alcancen los 60 años, lo harán hasta los 86 años.

También se establece que la condición de los trabajadores a cotizar ha cambiado, ya que por el cambiante mercado de trabajo, las personas obtienen trabajos por temporadas y esto vuelve variable la cotización mensual.

Las cotizaciones de salud se mantienen igual, por lo que no han sufrido modificaciones a partir de esta ley.

Dado que se ha producido un aumento en la estimación de vida de las personas, el financiamiento del sistema no alcanzaba a sustentar a sus afiliados. Es por esto que anteriormente Luis Larraín Arroyo, propone tres soluciones para compensar el déficit del sistema. En la Ley N° 20.255 toma dos de estas soluciones, las cuales son a grandes rasgos, el aumento de las cotizaciones a través del aumento del tope de la base para calcular las cotizaciones y aumentar los aportes del Estado a través del Pilar Solidario.

CAPÍTULO V:

Conclusiones

A través de los años, las necesidades de las personas han cambiado, es por ello que el Sistema Previsional se ha modificado en ciertos aspectos, de los cuales son introducidos por la Ley N° 20.255.

Desde que se crearon las Administradoras de Fondo de Pensiones en el año 1981 con el DL 3.500, la expectativa de vida de las personas, las necesidades en materia de salud y de seguridad social se han incrementado. Esto ha inducido a la legislación chilena a adecuar las leyes a los nuevos requerimientos del sistema, como por ejemplo:

- La ley N° 20.255 profundiza la estructura de cotizaciones; los pilares en los que se sustenta el sistema siguen siendo los mismos: Pilar Solidario, Pilar Contributivo y Pilar Voluntario, los cuales se intensifican con esta ley. En el Pilar Solidario implica el destino de mayores fondos públicos a pensiones con criterio social (pensión solidaria, bono por hijo, entre otras), el Pilar Contributivo se amplía con el aumento de la base para las cotizaciones, y en el Pilar Voluntario, se crea el APVC.
- El propósito principal de esta investigación: “Analizar los cambios en las cotizaciones previsionales introducidos por la Ley N° 20.255” se ha cumplido a través de la creación de un cuadro de análisis y sus respectivos comentarios. Al analizar y graficar la estructura de cotizaciones, se infiere que se mantiene relativamente estable, introduciéndose algunos cambios como por ejemplo, en el caso del empleador, el traslado del costo del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia para que este último lo absorba.
- Como una de las grandes modificaciones que introduce ésta ley, es hacer obligatorio la cotización a los trabajadores independientes de forma paulatina desde el año 2012. La finalidad de esta introducción, es tener igualdad de beneficios tanto para todos los trabajadores, tanto dependientes como independientes.

A partir de esta modificación se establecen las siguientes condiciones generales:

- ✓ La afiliación obligatoria y gradual de los trabajadores independientes al Sistema de Pensiones, al Sistema de Salud y al Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- ✓ Los trabajadores independientes tendrán derecho a recibir asignación familiar por sus cargas legales.
- ✓ Tendrán la opción de afiliarse a las Cajas de Compensación.
- ✓ Obtendrán el derecho al Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.

La gradualidad de la afiliación de obligaciones y beneficios al sistema de pensiones, se implementará 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%, a excepción de que en forma expresa manifiesten lo contrario. Pero a partir del 1 de enero de 2015 en adelante la obligación de cotizar sobre el 100% de la Renta Imponible no admitirá excepciones. Desde el 1 de enero de 2018, se hará obligatoria la cotización del 7% para salud. Los trabajadores independientes que no se encontraran obligados a cotizar, podrán hacerlo de manera voluntaria, accediendo a los mismos beneficios.

- Se establece que el incremento progresivo de la base para el cálculo de las cotizaciones, el que se regula por la variación positiva que presente el Índice Real de Remuneraciones, que cual lo calcula el Instituto Nacional de Estadísticas con el promedio anual de las remuneraciones. Con este incremento progresivo, se busca ir ajustando las cotizaciones a las remuneraciones en una forma más actualizada.
- El traslado del costo del Seguro de Invalidez y Supervivencia desde el trabajador al empleador, que resulta de la Ley N° 20.255, generará un mayor costo para el empleador porque debe asumir una cotización que anteriormente era de cargo del trabajador

- En un mediano plazo, al aumentar la base imponible previsional para los trabajadores que están afectos al tope de las cotizaciones, les aumenta sin lugar a dudas, el aporte por cotización, disminuyendo su alcance líquido. Esto puede producir que los trabajadores al intentar mantener su alcance líquido, demandarán incrementos remuneraciones para compensar este mayor costo previsional, que generará un efecto en cadena al producir un efecto de incremento general de remuneraciones.
- También en un mediano plazo, para el sector PYMESse puede generar una mayor incobrabilidad previsional dado que funcionan con márgenes más estrechos, lo cual se ve incrementado al tener que asumir a partir de Julio de 2011 el pago del SIS.

BIBLIOGRAFIA

- Baeza, S.; Bustamante, J.; Cáceres, C.; Cheyre, H.; Larraín, G.; Millán, J.; Piñera, J. (2006) *AFP: 25 Años. Un Modelo Exitoso*. Santiago de Chile. Editorial: Fundación Libertad y Desarrollo.
- BCI Inversiones. (2010) *Ahorro Previsional Voluntario*. Santiago de Chile. [Versión electrónica] Disponible en: http://www.bci.cl/inversiones/apv/queesapv_act.html
- Cabrera, Cristian. (2010) *Aprendiendo sobre el sistema de Isapre*. Santiago de Chile. [Versión electrónica] Disponible en: <http://www.slideshare.net/CristianCabrera/sistema-de-isapre>
- Cheyre, H. (1991) *La previsión en Chile Ayer y Hoy: Impacto de una Reforma*. Santiago de Chile. Editorial: Centro de Estudios Públicos.
- Cuprum. (2010) *Administradora de Fondo de Pensiones*. Santiago de Chile. [Versión electrónica] Disponible en: <http://www.cuprum.cl/webcuprum/apv/index.aspx>
- Dirección del Trabajo. (2010) *¿Cuál es el valor del ingreso mínimo mensual?*. Santiago de Chile. [Versión electrónica] Disponible en: <http://www.dt.gob.cl/consultas/1613/w3-article-60141.html>
- Franco Modigliani. (2011) *Teoría del Ciclo Vital*. Santiago de Chile. [Versión electrónica] Disponible en: <http://metologiadelainvestigacion.blogspot.com/>
- Grupo Santander. (2010) *¿Qué es APV?* Santiago de Chile. [Versión electrónica] Disponible en: <http://www.santander.cl/contenidos/inversiones/apv/index.asp>
- Instituto de Normalización Previsional. (2006) *INP en la Seguridad Social chilena*. Santiago de Chile.

- Instituto de Previsión Social. (2006) Santiago de Chile. [Versión electrónica]. Disponible en: <http://www.ips.gob.cl/>
- Isapre Banmédica. (2011) Santiago de Chile. [Versión electrónica] Disponible en : <http://www.banmedica.cl/TeAsesoramos/ConoceC%C3%B3moseCalculatuCotizaci%C3%B3n/PreciodelGESAUGE.aspx>
- ISP. (2006) *Manual para usuarios Centros de Atención Previsional Integral CAPRI "Las Administradoras de Fondos de Pensiones(D.L. 3.500de 1980)"*. Santiago de Chile.
- Lagos y Tapia (2006). *"Análisis Comparativo e Implicancias del Perfeccionamiento al Sistema Previsional"*. Tesis para optar al grado de Contador Auditor. Escuela de Auditoría. Universidad de Valparaíso – Valparaíso Chile.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social. (1980) Decreto Ley N° 3.500. *Establece Nuevo Sistema de Pensiones*. Santiago de Chile.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Subsecretaría de Previsión Social. (2008) Ley N° 20.255. *Establece Reforma Previsional*. Santiago de Chile.
- Ministerio de Salud. (2011) *Acceso Universal Garantías Explícitas (AUGE)*. Santiago de Chile. [Versión electrónica]. Disponible en: http://www.minsal.gob.cl/portal/url/page/minsalcl/g_gesauge/presentacion.html
- Subsecretaría de Previsión Social.(2010) Santiago de Chile. [Versión electrónica]. Disponible en:<http://www.previsionsocial.gob.cl/subprev/>

- Superintendencia de Isapres. (2010) *¿Cuáles son las Garantías del plan AUGE o GES?* Santiago de Chile. [Versión electrónica]. Disponible en: <http://www.supersalud.cl/consultas/570/w3-article-4608.html>
- Superintendencia de Pensiones. (2010) *Donde se realiza APV y APVC.* Santiago de Chile. [Versión electrónica]. Disponible en: <http://www.safp.cl/573/propertyvalue-2489.html>
- Superintendencia de Pensiones. (2011) *Seguro de Cesantía; Bases del Sistema.* Santiago de Chile. [Versión electrónica]. Disponible en: <http://www.safp.cl/573/article-7570.html>
- Transtecnia.(2011). *Nueva Tasa Seguro Invalidez y Sobrevivencia.* Santiago de Chile. [Versión electrónica]. Disponible en: http://www.transtecnia.cl/articulos_interes/conversemos_de/nueva_tasa_seguro_invalidez/nueva_tasa_seguro_invalidez.pdf

ANEXO

RESUMEN EJECUTIVO INFORME COMISIÓN MARCEL

El mandato del Consejo

Chile está envejeciendo. Gradual pero inexorablemente, los adultos mayores están representando una fracción creciente de la población. Este proceso es el resultado del progreso en las condiciones de vida y los estándares de salud, producido a lo largo de varias décadas, así como del descenso de la natalidad desde la década del 60.

Como producto de estos cambios, se estima que en el lapso de 70 años que media entre 1950 y 2020 la esperanza de vida al nacer de los chilenos se habrá incrementado en 25 años, para llegar a alrededor de 80 años.

Este espectacular aumento en las expectativas de vida debería ser una buena noticia, pues significa que, por el hecho de llevar una vida más saludable y contar con mejores medios para enfrentar la enfermedad, los chilenos pueden vivir bastante más.

Sin embargo, ante la posibilidad de vivir más años, lo natural es preguntarse *cómo* se vivirá esos años adicionales. Seguir el camino de una vejez autónoma o una ancianidad desvalida depende de los recursos personales, institucionales y patrimoniales que las personas son capaces de acumular a lo largo de su vida para enfrentar ese período. Las pensiones están entre esos recursos.

Este Informe, encargado por la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, a un Consejo Asesor de 15 expertos, busca responder a las preocupaciones e interrogantes de los chilenos respecto de sus condiciones de vida en la vejez. Con este propósito, el Informe revisa la situación del sistema previsional chileno, identifica sus fortalezas, debilidades y desafíos, y propone un conjunto integrado de reformas destinadas a mejorar su capacidad para cumplir de manera eficaz, oportuna y eficiente a sus objetivos.

El Consejo inició su trabajo con un intenso proceso de consulta y estudio, que consideró principalmente un ciclo de audiencias con organizaciones sociales, organismos empresariales, actores de la industria financiera, institutos de estudio, organismos internacionales y expertos. El carácter de las audiencias, junto con el número significativo de organizaciones y personas que participaron directa e indirectamente en ellas, constituye una de las experiencias más completas de participación ciudadana conocidas en Chile en torno a la formulación de políticas públicas

El Informe del Consejo responde a la solicitud de contar con las opiniones y propuestas sobre reforma previsional de un conjunto de expertos y, por tanto, no compromete las decisiones que pueda tomar el Ejecutivo sobre la materia, ni los pronunciamientos que al respecto pueda adoptar el Congreso Nacional.

Asimismo, el Consejo indicó a las personas y organizaciones que concurrieron a las audiencias que su participación en ellas no las inhibía de participar de la discusión de el o los proyectos de reforma previsional que elabore el gobierno.

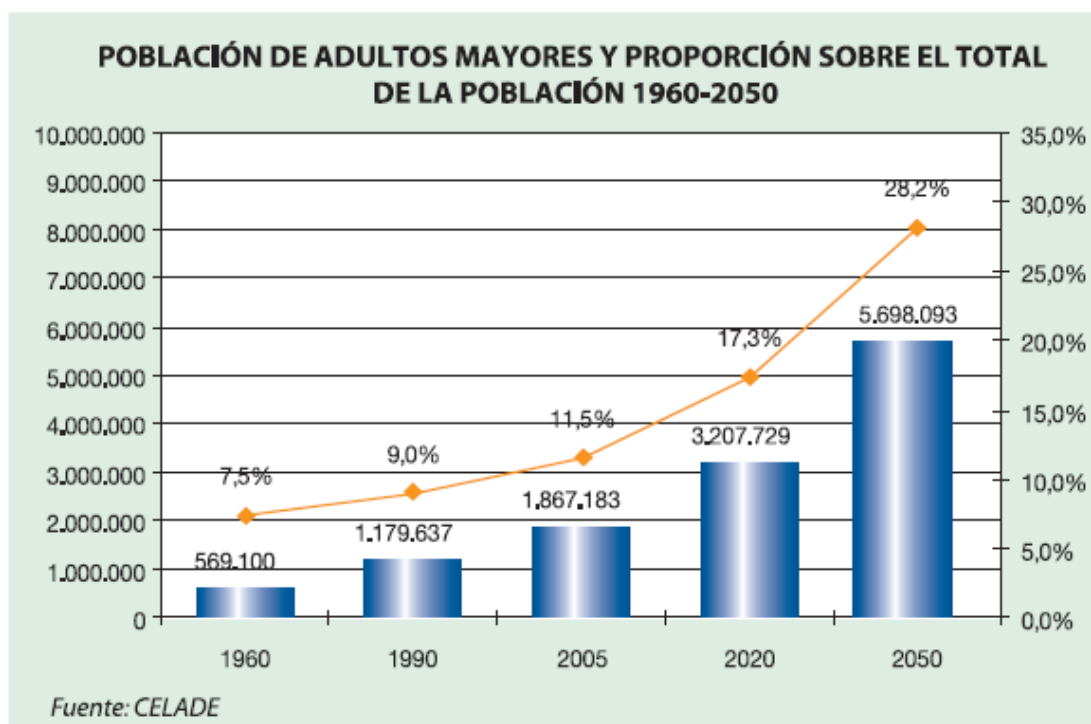
¿Por qué preocupa la previsión?

El régimen de pensiones de capitalización individual creado en 1981 no ha alcanzado aún plena maduración. La mayor parte de los actuales jubilados corresponde a trabajadores pensionados de las antiguas cajas de previsión y beneficiarios de pensiones asistenciales. De los pensionados del nuevo sistema, una gran mayoría son trabajadores que se trasladaron desde el antiguo sistema a comienzos de la década del 80 y, por tanto, sus pensiones están determinadas en parte importante por el Bono de Reconocimiento. Sólo dentro de unos 20 años, el nuevo sistema habrá madurado lo suficiente como para reflejarse en una mayoría de los pensionados del país. ¿Por qué sería entonces necesario preocuparse ahora por el sistema previsional en lugar de esperar a constatar en plenitud sus beneficios? El Consejo sostiene que en seguridad social siempre es conveniente anticipar los problemas antes que esperar a que éstos se produzcan, en particular para ir adaptando el diseño y la operación del sistema al entorno económico, social, cultural y político dentro de los cuales éste debe operar.

En los 25 años transcurridos desde la reforma de 1981, se han producido suficientes cambios en el mercado del trabajo, la demografía y la estructura social de Chile como para alterar el funcionamiento del sistema previsional respecto de lo previsto. Muchos cambios más se pueden esperar para los 20 años que restan para su plena maduración. Este es, por tanto, un momento oportuno para evaluar el funcionamiento del sistema, identificar y comenzar a implementar las reformas necesarias para mejorar su desempeño.

Cambia la población chilena

En la actualidad la población mayor de 60 años alcanza a casi dos millones de personas. Esto representa menos de un 12% de la población total. Como producto de la mejora en las condiciones de vida del país y de los avances de la salud, en 2020, los mayores de 60 años superarán los tres millones de personas, un 17% de la población total, mientras que en 2050 llegarán a casi 5,7 millones de personas, equivalentes a un 28% de la población. **(IMAGEN)**



El régimen de capitalización individual creado por la reforma de 1981 no está en crisis. Este funciona de acuerdo a lo previsible: las cotizaciones de los trabajadores dependientes se efectúan con regularidad; las AFP cumplen con sus obligaciones legales; los afiliados tienen seguros sus fondos; sólo en dos años las inversiones han producido rentabilidades negativas, y en 25 años de funcionamiento del sistema no se han producido fraudes ni ha quebrado ninguna AFP.

El régimen de capitalización individual como mecanismo de financiamiento no ha fracasado. Para trabajadores con empleos estables, que cotizan con regularidad a lo largo

de toda su vida laboral, los fondos acumulados permiten financiar pensiones cercanas a sus ingresos en actividad.

Esto se traduce en un gradual aumento en las expectativas de sobrevivencia en las edades cercanas a la jubilación. Así, se estima que en el quinquenio 2020-2025, los hombres que lleguen a los 65 años en promedio vivirán hasta los 83 años; mientras que las mujeres que alcancen los 60 años, lo harán hasta los 86 años.

En el futuro habrá proporcionalmente más abuelos y bisabuelos, con una expectativa de vida más larga y con familias más pequeñas, muchas de ellas de estructura monoparental o encabezadas por una mujer. Esta situación hará que el cuidado de los adultos mayores se transforme en una carga más difícil de sobrellevar para las familias a través de la convivencia o de las transferencias intrafamiliares, especialmente en los hogares de menores ingresos. Por esta razón es indispensable que el sistema previsional ayude a hacer de la mayor autonomía de los adultos mayores una oportunidad y no un drama social.

No obstante estas realidades, muchas trabajadoras y trabajadores no ven actualmente en la previsión social una fuente de seguridad futura. Ya sea por desconocimiento, imprevisión o por la urgencia de resolver necesidades más inmediatas, muchos trabajadores han ahorrado poco o nada a través del sistema de pensiones. Otros tienen dudas sobre la magnitud real de los fondos de que podrán disponer para su jubilación o sobre el apoyo que les podría dar el estado para complementarlos. Para estas personas, la previsión no está asegurando que al llegar la vejez se podrán mantener los niveles de vida o evitar la pobreza. En estas circunstancias, algunos piensan que podrían contar con otros recursos personales, familiares o patrimoniales para enfrentar la vejez, o que aún podrían hacer un buen negocio que les genere ahorros suficientes, pero muchos optan también por no pensar en el futuro.

Contrariamente de lo que se espera de la previsión, para muchos chilenos ésta no está ayudando a reducir la inseguridad respecto del futuro.

¿Crisis en el sistema previsional?

El régimen de capitalización individual también ha tenido efectos positivos sobre el crecimiento y el desarrollo del mercado de capitales del país. Estos efectos no se reflejan

sólo en indicadores macroeconómicos, sino en realidades mucho más cercanas a las personas, como el costo de los créditos hipotecarios, los créditos de consumo y los créditos para las pequeñas empresas.

Sin embargo, un sistema de pensiones, no requiere estar inmerso en una crisis para que sea necesario reformarlo. Basta con que esté expuesto a mayores exigencias de la sociedad.

La información disponible indica que una parte importante de los trabajadores del país no ha logrado cotizar con la constancia requerida por el nuevo sistema y el rendimiento de sus aportes no ha sido suficientemente alto para subsanar esta situación. Por ello, de seguir las cosas como están, una fracción mayoritaria de los trabajadores obtendrá pensiones significativamente más bajas que sus remuneraciones, y no es evidente que esta situación pueda ser subsanable mediante transferencias intrafamiliares o el apoyo subsidiario del estado.

Lo anterior puede deberse a diferencias en la operación del sistema o a diferencias en el comportamiento de los afiliados, pero también a los cambios que experimentó el país en los últimos 25 años. Entre los cambios más relevantes a este respecto se cuentan:

- El importante aumento de las expectativas de vida y la postergación de la entrada al mercado del trabajo remunerado, debido a la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educacional. Todo ello ha reducido la extensión del período de acumulación en relación al período de desacumulación de los ahorros previsionales.
- El incremento de la participación de la mujer en el mercado del trabajo, pero con una inserción laboral más inestable que la del hombre, lo cual afecta su capacidad para acumular fondos previsionales.
- La mayor rotación laboral ha disminuido la importancia relativa de los contratos de trabajo indefinidos, y ha aumentado la emergencia de empleos a plazo fijo, empleos de temporada y de jornada parcial, lo que, unido a la creciente reticencia de los trabajadores independientes a cotizar, se ha traducido en densidades de cotización menores a las que se preveían al momento de la reforma.
- La reducción de la importancia de la familia extendida, disminuyendo el tamaño promedio de los hogares. Junto a ello, la proporción de hogares monoparentales, muchos de ellos encabezados por una mujer sola. Todos estos cambios dificultan

que las carencias previsionales puedan suplirse mediante transferencias intrafamiliares.(IMAGEN)

A. Datos demográficos y laborales 1980-2005	1980	2005
Expectativa de vida al nacer (1)		
<i>Total población</i>	70,7	78,5
<i>Hombres</i>	67,4	75,5
<i>Mujeres</i>	74,2	81,5
Expectativa de sobre vida a los 60 años (1)		
<i>Hombres</i>	16,8	20,7
<i>Mujeres</i>	20,2	24,5
Tasa de participación laboral del grupo 15 a 24 años (2)	38,7% (1982)	30,0%
Tasa de participación de la mujer en el mercado del trabajo (3)	28,7% (1986)	37,2%
B. Características de los hogares (4)	1982	2002
Tamaño promedio de los hogares	4,5	3,6
Proporción de hogares monoparentales	7,1%	11,4%
Proporción de hogares encabezados por mujer	21,6%	31,5%
Tasa de dependencia para fines previsionales (5)	14,41%	17,41%

*Fuente: (1): Celade; (2) Ine – Celade; (3) Ine; (4) Censos 1982-2002
(5): Hombres 65 y más años y Mujeres 60 y más años sobre Hombres entre 20 y 64 años y Mujeres entre 20 y 59 años*

Estos cambios significan que la imagen predominante en la época de la reforma previsional de una fuerza laboral compuesta mayoritariamente por hombres jefes de hogar, con empleos indefinidos, cotizando en forma continua a lo largo de su vida activa, se ha ido volviendo menos representativa de la realidad del país y lo será aún menos en el futuro. Esto hace que el sistema entonces diseñado también vaya perdiendo capacidad para responder a las necesidades del conjunto de la población.

Frente a esta realidad, los mecanismos subsidiarios de apoyo estatal se vuelven insuficientes. Muchos trabajadores no han cotizado con la constancia suficiente para reunir el requisito de 240 meses de cotizaciones para acceder a la garantía estatal de pensión mínima. Las pensiones asistenciales son bajas para las SA es de un 35% y para

las Soc. de personas, es un 10%, un 1% sobre el avalúo fiscal y un 20% sobre los autos. Y están sujetas a un complejo procedimiento de evaluación socioeconómica de la familia, por lo que no es fácil contar con ellas.

De seguir las cosas como están, se estima que dentro de 20 años sólo alrededor de la mitad de los adultos mayores podrá contar con una pensión superior a la pensión mínima, menos de un 5% podrá acceder a la pensión mínima garantizada por el estado (actualmente de \$87.853 mensuales) y el resto deberá conformarse con una pensión inferior a la mínima, una pensión asistencial (actualmente de \$44.186), una pensión de sobrevivencia o no tendrá pensión. Esto significa cerca de un millón de personas con pensiones inferiores a la mínima en 2025. Entre quienes se encuentran en mayor riesgo de encontrarse en esta situación se cuentan los trabajadores de bajos ingresos, los temporeros, los trabajadores por cuenta propia y una importante proporción de las mujeres.

Esta realidad contrasta con las exigencias hacia el sistema previsional que surgen de los convenios internacionales, de la Constitución y de las opiniones ciudadanas. Estas exigencias apuntan hacia una amplia cobertura, adecuadas tasas de reemplazo, protección mínima contra la pobreza, predictibilidad y transparencia.

Ante estos contrastes, la limitada adhesión que la población revela hacia el sistema previsional es un problema que puede ir profundizándose en el tiempo. Esta escasa adhesión, originada en la falta de información, la complejidad del sistema y su baja legitimidad política, que hoy día complica el funcionamiento de los mecanismos de mercado en que éste se sustenta, puede transformarse en un rechazo más abierto en el futuro si sus beneficios se encuentran muy por debajo de las expectativas de la población.

Postergar la reforma previsional involucra no sólo el riesgo de que los problemas no se resuelvan, sino de que se genere un círculo vicioso de frustraciones, cuestionamientos y conflictos que a la larga amenacen la propia viabilidad del sistema. La inacción conlleva, por tanto, un riesgo demasiado alto que no se debería validar.

Si la reforma de 1981 generó un sistema desequilibrado, que hizo recaer demasiadas responsabilidades sobre el régimen de capitalización individual, difícilmente este sistema podrá, por sí solo, corregir los problemas y hacer frente a los cambios que el país seguirá experimentando en el futuro próximo.

La responsabilidad por corregir las limitaciones del sistema no es de las AFP y no parece prudente esperar a que los problemas se presenten para improvisar compensaciones desde el estado. Prevenir la frustración y evitar la improvisación debe

ser el objetivo de la reforma previsional. Impulsar ahora una reforma previsional es un signo de que Chile no sólo envejece, sino que también madura.

Un nuevo contrato en la seguridad social

Una reforma previsional es una oportunidad para renovar el contrato de la ciudadanía con la seguridad social. Esto significa reconstruir el marco de derechos, obligaciones y garantías institucionales de manera que éstos puedan responder de mejor forma a las necesidades de las personas de cara a los riesgos del envejecimiento y la invalidez, reconociendo los estándares cambiantes de la sociedad respecto del bienestar que puede entregar a sus miembros y las responsabilidades que puede exigirles.

Para renovar el contrato con la seguridad social, una reforma previsional debe ser capaz de generar más conciencia sobre los riesgos de una vejez desprotegida, garantizar mayor justicia en la retribución de los ahorros de las personas durante su vida activa, reconocer el aporte que se hace a través del trabajo remunerado y no remunerado, y elevar la confianza en las instituciones públicas y privadas que invierten los ahorros y administran los beneficios.

Para esto no se requiere necesariamente una reforma total, pero tampoco es suficiente un catálogo de ajustes puntuales. De lo que se trata más bien es de articular un conjunto de reformas, en diversos aspectos del funcionamiento y organización del sistema previsional, que sean capaces de ampliar y reequilibrar la estructura de derechos, obligaciones y responsabilidades institucionales.

En esta perspectiva, el Consejo cree que Chile puede plantearse 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. Para hacer esto posible, es necesario un mayor compromiso contributivo de las personas a lo largo de su período activo en relación a su capacidad económica, de los administradores del sistema, de los empleadores y del estado como garante de los derechos previsionales y de la integridad y eficiencia del sistema.

La reforma, por tanto, debe ser capaz de fortalecer la estructura que soporta los derechos y obligaciones del sistema previsional. En particular, en lugar de privilegiar un determinado mecanismo financiero debe procurar su complementariedad. Esto significa

construir un pilar solidario integrado, fortalecer el pilar contributivo, desarrollar el pilar voluntario y asegurar la consistencia entre ellos.

En otras palabras, la reforma debe ser una construcción articulada, apoyada en los mejores elementos de la trayectoria de la seguridad social en Chile y el resto del mundo, donde cada derecho garantizado vaya acompañado de un renovado compromiso con el esfuerzo contributivo, y con los elementos del régimen de capitalización que permiten el sustento del ahorro individual.

Una reforma concebida en esta lógica debería ser capaz de elevar la legitimidad del sistema previsional frente a la ciudadanía, generando más confianza en la seguridad social. Un sistema que no cuente con la confianza de sus beneficiarios difícilmente podrá cumplir con su responsabilidad final de reducir la inseguridad económica y social, ni menos podrá cumplir con su objetivo esencial de garantizar la seguridad social como derecho económico y social de las personas.

Hacia un sistema previsional integrado

La visión del Consejo es que para que el esfuerzo involucrado en una reforma previsional tenga sentido, es necesario que ésta sea integral, enfocada bajo una lógica de protección social, más que una simple colección de perfeccionamientos parciales.

Una reforma capaz de resolver las limitaciones del sistema vigente y asumir los objetivos planteados requiere, entonces, consistencia, ordenando sus diversos componentes de acuerdo a un conjunto coherente de criterios. Tal consistencia será especialmente necesaria a la luz de que ésta será la primera oportunidad en muchas décadas en que la sociedad podrá pronunciarse, a través de sus instituciones representativas, sobre el tipo de seguridad social a la que aspira.

El Consejo identificó diez características que, en su opinión, debería reunir un sistema previsional integrado, capaz de responder a las exigencias del país. Estas características constituyen los criterios ordenadores sobre la base de los cuales se elaboró la propuesta de reforma:

- **Universalidad.** El sistema previsional debe ser capaz de proteger de las contingencias asociadas a la vejez, a la invalidez y a la sobrevivencia, a todas las trabajadoras y trabajadores del país, independientemente de su actividad, dependencia, modalidad de trabajo y sistema remuneratorio. Los derechos que

entregue el sistema deben tener como contrapartida obligaciones que garanticen el compromiso de todas las personas con los principios de éste.

- **Autonomía.** La reforma del sistema de pensiones debe ser capaz de asegurar a las trabajadoras y trabajadores una situación económica digna en la vejez, resguardando su autonomía personal. El sistema debe respetar y, en lo posible, apoyar la solidaridad intrafamiliar, pero no utilizarla para suplir sus responsabilidades.
- **Equidad social.** El sistema de pensiones debe otorgar los mismos beneficios a trabajadoras y trabajadores que, en igualdad de otras condiciones, han realizado un esfuerzo contributivo equivalente. El sistema debe reconocer y promover el esfuerzo contributivo, ofreciendo mayores beneficios a quienes realizan un mayor esfuerzo, sin perjuicio de los mecanismos solidarios.
- **Equidad de género.** La reforma debe ser capaz de minimizar la brecha de beneficios entre hombres y mujeres, reconociendo que las mujeres tienen derechos propios por su condición de ciudadanas y no sólo derechos derivados de su posición en la familia.
- **Solidaridad.** El sistema debe ser capaz de proteger a todas las trabajadoras y trabajadores de los riesgos derivados de su condición socioeconómica y de la precariedad de su inserción en el mercado del trabajo, en reconocimiento a las interdependencias existentes. El sistema debe establecer los mecanismos necesarios para prevenir la pobreza en la vejez e invalidez, con cargo a recursos provenientes de la sociedad en su conjunto.
- **Eficiencia.** Los beneficios del sistema se deben obtener a un costo solventable para los trabajadores y para la sociedad, evitando que su operación y funcionamiento distorsionen otros mercados y actividades necesarios para el desarrollo del país.
- **Transparencia.** Los beneficios del sistema, los requisitos necesarios para obtenerlos y los mecanismos financieros e institucionales en que éstos se apoyen deben ser plenamente conocidos por las trabajadoras y trabajadores afiliados, permitiendo proyectar las condiciones que éste entregará para enfrentar la vejez, la invalidez o la sobrevivencia y los mecanismos para hacer válidos sus derechos.
- **Responsabilidad compartida.** La operación del sistema de pensiones es responsabilidad del estado, de los administradores y aseguradores privados, de los trabajadores y de los empleadores, desde los distintos roles que les asigna la

ley. En particular, el estado es el responsable último de la integridad del sistema y de su capacidad de cumplir con las garantías que establece la Constitución. Debe contar con las facultades ejecutivas, de gestión, fiscalizadoras, regulatorias, y las estructuras y los recursos para ejercer esa responsabilidad. Sin perjuicio de las diferencias en las responsabilidades de cada actor en la gestión y regulación del sistema, éste debe facilitar que las visiones de unos y otros se expresen oportunamente respecto del cumplimiento y actualización de sus normas, y la difusión de sus principios.

- **Sostenibilidad.** El sistema debe ser capaz de mantener sus compromisos a través del tiempo, requiriendo para ello resguardar sus diversas fuentes de financiamiento.
- **Complementariedad.** El sistema de pensiones debe ser capaz de cumplir sus objetivos de mitigar los riesgos de pérdida de ingresos asociados a la vejez y la invalidez, complementando otras prestaciones de la seguridad social, programas públicos e iniciativas comunitarias, orientados a cubrir estados de necesidad producidos por ciertas contingencias sociales y elevar la calidad de vida de los adultos mayores, los inválidos y sus familiares.

En consecuencia, el Consejo propone pasar desde un sistema dominado por el régimen de capitalización individual, a un sistema previsional capaz de equilibrar e integrar sus distintos componentes, incluido dicho régimen. Esto significa que, en lugar de privilegiar un régimen de pensiones por sobre otro, o desarrollar sistemas paralelos, se propone estructurar el sistema en base a tres pilares: un pilar solidario, un pilar contributivo y un pilar voluntario. Estos pilares deben ser capaces de complementarse e integrarse para contribuir a que los adultos mayores tengan una vida digna en la vejez.

Las propuestas del Consejo

Para cumplir con su tarea, el Consejo realizó un exhaustivo diagnóstico del sistema previsional chileno, identificando sus fortalezas, sus debilidades y sus desafíos futuros. A partir de este diagnóstico y de las metas propuestas, se elaboraron 70 propuestas de reforma, distribuidas en 11 áreas de trabajo, las que comprenden:

- Nuevo pilar solidario
- Cobertura, densidad de cotizaciones y cumplimiento del mandato de cotizar
- Equidad de género

- Competencia y organización de la industria de AFP
- Competencia y precios
- Inversión de los fondos de pensiones
- Pensiones en el pilar contributivo
- Ampliación del pilar voluntario
- Educación e información
- Institucionalidad
- Disciplina financiera

A continuación se presentan las principales propuestas del Consejo, ordenadas sobre la base de cómo responden a los criterios ordenadores a partir de los cuales trabajó.

Derecho a la protección y a la autonomía para todos

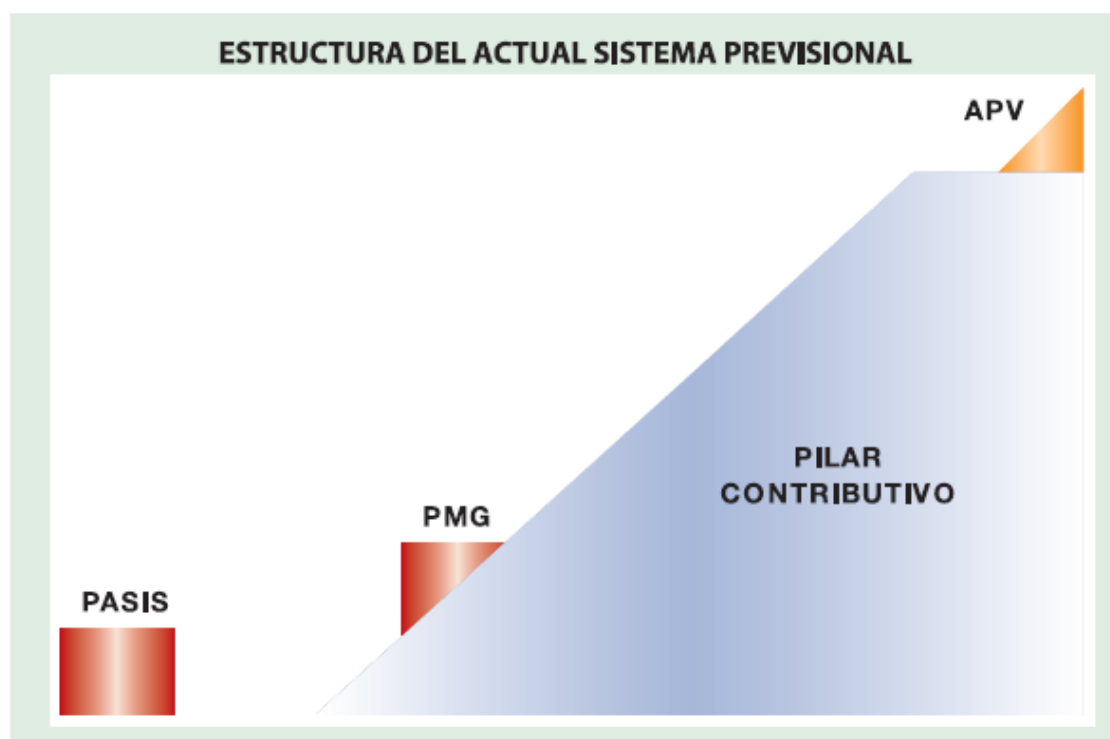
El régimen de capitalización creado por la reforma de 1981 no es actualmente capaz de resolver las necesidades previsionales de todos los chilenos.

Quienes cotizan regularmente a este régimen equivalen a cerca de 60% de la fuerza de trabajo. Los afiliados cotizan, en promedio, durante poco más de la mitad de su vida laboral, principalmente cuando se desempeñan en empleos dependientes. No obstante, como en la realidad buena parte de los trabajadores alternan durante su vida laboral períodos en que se desempeñan como trabajadores dependientes, períodos de cesantía, períodos de informalidad, o períodos en que se retiran del mercado del trabajo para estudiar, dedicarse al cuidado de los hijos o al hogar, una proporción importante de los trabajadores registra numerosas lagunas en sus cotizaciones y bajos niveles de acumulación de fondos.

Entre los grupos con menores densidades de cotizaciones se cuentan parte importante de las mujeres, los trabajadores independientes y trabajadores de bajos ingresos con períodos prolongados de cesantía.

En el régimen de capitalización individual una baja acumulación de fondos se traduce en una baja pensión. Esta está en principio protegida por la garantía estatal de pensión mínima, pero muchos trabajadores no han tenido una historia laboral que les permita reunir el requisito de 240 meses de cotizaciones para obtenerla. Por su parte, la Pensión Asistencial si bien es un beneficio al que pueden acceder adultos mayores de

bajos recursos, no está integrada al sistema previsional y su obtención queda sujeta a una evaluación sobre la base de la caracterización socioeconómica del grupo familiar del postulante. De esta manera, las actuales prestaciones del estado para cubrir las necesidades no resueltas por el régimen de capitalización individual se encuentran débilmente integradas al sistema previsional, operan bajo una racionalidad subsidiaria y son escasamente reconocidas por las personas como una fuente de seguridad en la vejez. (IMAGEN)



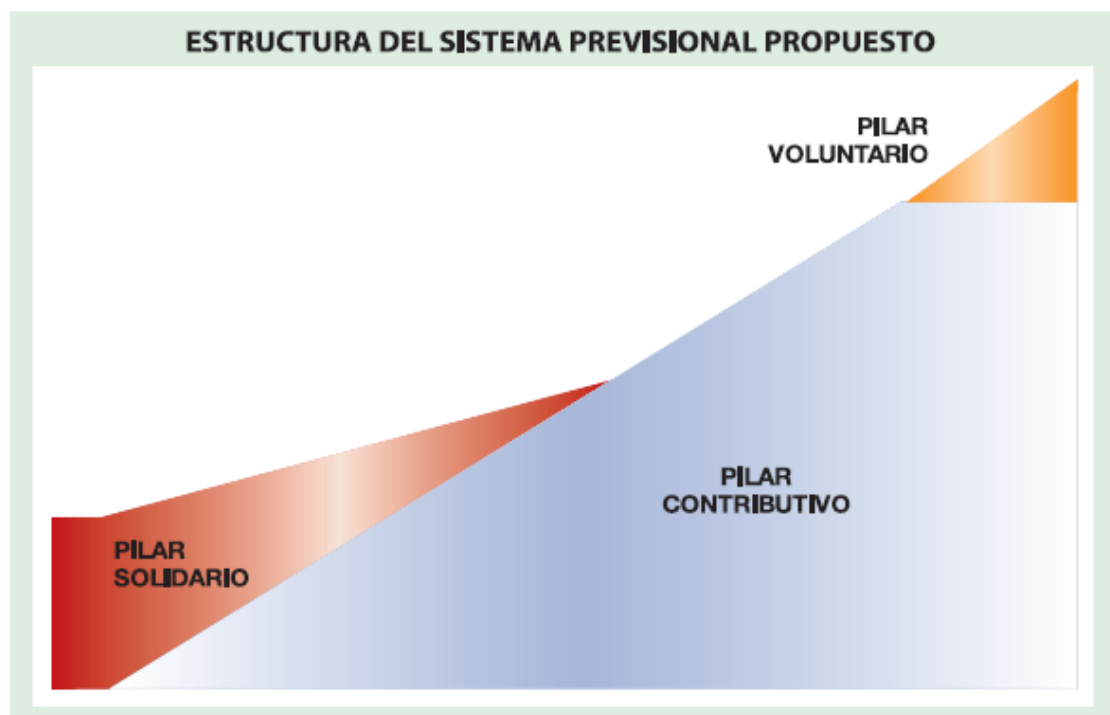
Como producto de estas realidades, aún con niveles de cobertura aceptables para los estándares latinoamericanos, se proyecta que el sistema generará pensiones bajas para una proporción significativa de la población.

El contraste entre estos sectores desprotegidos y los que participan a plenitud del sistema de capitalización individual se acentúa al considerar que de estos últimos sólo una pequeña fracción puede acceder actualmente a los regímenes de ahorro previsional voluntario, complementando con ello los fondos acumulados en el régimen obligatorio.

Para superar esta situación, el Consejo propone crear un nuevo pilar solidario del sistema previsional.

Este pilar ofrecería beneficios de vejez, invalidez y sobrevivencia, integrados a los beneficios del pilar contributivo, con financiamiento solidario a través de recursos fiscales, reemplazando a los actuales programas de pensión asistencial y pensión mínima garantizada.

De acuerdo a la propuesta del Consejo, el nuevo pilar solidario estaría estructurado a partir de una Pensión Básica Universal (PBU) para las personas que no obtengan ninguna pensión autofinanciada del sistema contributivo. Este beneficio se mantendría para las personas con algún nivel de acumulación de fondos, sumándose a la pensión que es capaz de autofinanciar con sus fondos, en una proporción decreciente, quedando completamente absorbido a partir de una pensión autofinanciada de \$200.000. (IMAGEN)



Del pilar solidario sólo se excluiría a las personas pertenecientes al 40% más rico de los hogares y para determinar sus beneficios se eliminaría el requisito de años de cotizaciones, para reemplazarlo por el valor de la pensión autofinanciada por los ahorros del trabajador. Con ello se eliminaría una fuente de discriminación en contra de los trabajadores con ingresos eventuales, como los temporeros y los trabajadores por cuenta propia. De acuerdo a este diseño, el trabajador siempre podrá incrementar su pensión

final con un mayor esfuerzo de ahorro, mientras que el aporte del estado irá aumentando para los trabajadores con menor capacidad de ahorro. Las proyecciones encargadas por el Consejo indican que los beneficios del Nuevo Pilar Solidario alcanzarían -en distintas proporciones- a más de la mitad de los mayores de 65 años.

Adicionalmente, el Consejo propone eliminar la actual distinción entre trabajadores dependientes e independientes en el sistema previsional, incorporando a estos últimos con los mismos derechos y obligaciones que los primeros. Para este efecto, se propone que los trabajadores independientes accedan en plenitud a los beneficios de asignación familiar y la ley de accidentes del trabajo, que puedan afiliarse a las cajas de compensación, que tengan un tratamiento tributario de sus cotizaciones previsionales igual al de los dependientes, y que accedan a los mismos beneficios de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia. Asimismo, se propone desarrollar sistemas que faciliten la cotización de estos trabajadores, adecuando los actuales mecanismos de recaudación a su realidad laboral y organizacional. Para desarrollar plenamente estos mecanismos y motivar la afiliación de los trabajadores independientes, se propone un período de transición de alrededor de 5 años para hacer plenamente efectiva la obligación de cotizar.

Por otra parte, se propone eliminar algunas restricciones actuales a la participación de trabajadores independientes en el sistema de ahorro previsional voluntario, adecuar el tratamiento tributario de ahorros originados en rentas exentas y crear un nuevo sistema de ahorro previsional voluntario colectivo, con aportes pactados entre los trabajadores y el empleador. Estas medidas permitirán incorporar a una proporción importante de trabajadores de sectores medios a este sistema.

Las propuestas del Consejo para estructurar un nuevo pilar solidario, incorporar a los trabajadores independientes y ampliar el acceso al pilar voluntario equivalen, de este modo, a transformar la previsión en un derecho para todos los chilenos y no sólo una obligación para los que ejercen determinados empleos.

Pensiones sin discriminación, entre los que contribuyen y los que requieren apoyo solidario

Las diferencias en la capacidad contributiva de los trabajadores en el régimen de capitalización individual y la actual debilidad de las prestaciones estatales determinan importantes diferencias en las pensiones que se podrán obtener en el futuro. Estas diferencias se acentúan cuando los trabajadores se han visto afectados por períodos de

cesantía e informalidad y cuando no han cotizado siendo jóvenes, fenómenos que se concentran en los trabajadores de menores ingresos. De esta manera, el sistema actual no es capaz de reducir las desigualdades de ingresos que se producen durante el período de actividad laboral ni de prevenir completamente la pobreza en la vejez.

Las diferencias en las pensiones futuras serán particularmente marcadas para las mujeres. El diagnóstico elaborado por el Consejo indica que éstas obtendrían en el futuro pensiones sustancialmente inferiores a las de los hombres y algunas de ellas no obtendrían pensión alguna. Esto no tiene una causa única. Más bien existe un conjunto de factores que se combinan en perjuicio de las mujeres.

La división desigual del trabajo reproductivo y doméstico hace que las mujeres tengan una participación más esporádica en el mercado del trabajo; una vez incorporadas al mercado del trabajo, las condiciones laborales y salariales de las mujeres son más precarias; todo lo anterior reduce el fondo de capitalización que pueden acumular, lo que luego, debido a la menor edad legal de jubilación y a la mayor expectativa de vida, debe distribuirse durante un período más largo de tiempo, reduciendo aún más el valor de las pensiones de las mujeres e incrementando la brecha de ingresos entre géneros que existe en la fase activa. Estos problemas no llegan a ser neutralizados por los actuales beneficios de pensión mínima, pensión asistencial y pensiones de sobrevivencia, aun cuando la mayoría de sus beneficiarios sean mujeres.

La propuesta del Consejo para estructurar un nuevo pilar solidario está concebida no sólo para incorporar a todos los chilenos a la previsión, sino para ofrecer un mayor apoyo a los trabajadores de menores ingresos y con menor capacidad de acumulación, generando una protección efectiva contra la vejez.

Es así como todos los chilenos con bajos niveles de acumulación tendrán derecho a acceder al apoyo del nuevo pilar solidario, en proporción inversa a la pensión que sean capaces de financiar con sus propios ahorros. La relación entre pensión autofinanciada y aporte del pilar solidario, sin embargo, está diseñada de manera que siempre el trabajador que ahorra más pueda obtener una pensión total mayor.

La máxima protección del pilar solidario aseguraría un ingreso personal que permitiría prevenir la pobreza en la vejez. A partir del marco financiero propuesto por el Consejo, se ha estimado que el valor de la pensión básica universal para una persona sin fondos acumulados podría ubicarse en los \$ 75.000 mensuales, cifra que excede en 67% la línea de pobreza y generaría un ingreso líquido equivalente a 92% del actual ingreso mínimo líquido para los trabajadores mayores de 65 años que se mantienen en actividad.

El nuevo pilar solidario también generará pensiones de invalidez. El acceso a estas pensiones estará sujeta a una validación médica y los beneficios así obtenidos se mantendrán aun cuando el beneficiario obtenga un empleo, incentivando la integración plena de los discapacitados.

Sin perjuicio de los beneficios contemplados en el nuevo pilar solidario, el Consejo también ha propuesto apoyos adicionales para elevar la acumulación de fondos por parte de los trabajadores de bajos ingresos a lo largo de su vida laboral. Es así como se propone: (a) que el Seguro de Cesantía pague las cotizaciones para pensiones durante los meses en que el trabajador se encuentre cobrando beneficios del seguro; (b) establecer un subsidio equivalente al 50% de las cotizaciones mensuales efectivas durante los primeros 24 meses de cotizaciones de todos los trabajadores de bajos ingresos; (c) eliminar la actual distinción entre la renta mínima imponible especial que rige para trabajadoras de casa particular y la renta mínima imponible correspondiente al salario mínimo nacional, y (d) descontar la comisión fija desde el salario y no desde el saldo de la cuenta de capitalización individual.

Pese a que tanto el diseño del Nuevo Pilar Solidario como las medidas propuestas para facilitar la incorporación de trabajadores independientes tienen una incidencia especial sobre las mujeres, el Consejo propone un conjunto de medidas adicionales orientadas a minimizar las diferencias de género en materia previsional. El objetivo de estas propuestas es que a igualdad de otras condiciones (remuneración, acumulación de fondos, estructura familiar), el sexo no sea por sí solo una causa de diferenciación de pensiones.

Las medidas propuestas incluyen:

- Incorporar el cuidado infantil a los derechos de la mujer trabajadora, de manera similar a otros beneficios de la seguridad social, facilitando la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado.
- Establecer una bonificación especial de un año de cotizaciones sobre el ingreso mínimo por hijo nacido vivo, de cargo fiscal, para todas las mujeres pertenecientes al 60% más pobre de la población, independientemente de su historia previsional. Esta bonificación tendrá por objeto compensar el costo que tiene para las mujeres el abandonar el mercado del trabajo por razones de maternidad.
- Incluir como beneficiario de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge hombre.

- 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 un tratamiento tributario igual 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 las tareas del hogar.
- Separar los contratos de seguro de invalidez y sobrevivencia para hombres y mujeres, autorizando al mismo tiempo a las AFP para que hagan descuentos en la comisión que cobren a las mujeres, acumulando la diferencia en su cuenta de capitalización. Esta sola modificación generaría un incremento de las pensiones futuras de las mujeres de alrededor de 6%.
- Realizar un estudio que permita comparar la incidencia del sexo como determinante de la expectativa de vida en comparación con otras variables (como la situación socioeconómica), a objeto de evaluar la conveniencia de reemplazar la actual práctica de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo.
- 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.

Hacia un sistema eficiente y transparente

El sistema previsional debe ser capaz de administrar sus recursos con eficiencia. En particular, el pilar contributivo debe ser capaz de garantizar un buen retorno a los fondos depositados por el trabajador sin incurrir en riesgos excesivos que pudieran comprometer sus pensiones futuras. Expresión de esta eficiencia es la intensidad de la competencia en el mercado de administración de fondos, las comisiones cobradas a los afiliados, la rentabilidad de los fondos administrados y el costo de las rentas vitalicias al momento del retiro.

Diversos estudios confirman que existe escasa competencia en precios en el mercado de las AFP en Chile. A pesar de los márgenes de utilidad obtenidos por las empresas administradoras, desde hace varios años no se ha producido la entrada de

nuevos actores al mercado. Esta débil competencia se explica por una combinación de factores: la insensibilidad al precio de los afiliados, la obligación legal de cobrar una tasa única de comisión a los cotizantes de una misma AFP, y una serie de barreras a la entrada.

La baja elasticidad a variaciones del precio se origina en varios factores, entre ellos, la obligatoriedad y complejidad del producto. Esto hace que la gran mayoría de los trabajadores no se informe y no responde a las diferencias de comisiones entre AFP. De este modo, una estrategia comercial basada en la reducción de comisiones no es efectiva en atraer nuevos afiliados.

Adicionalmente, la ley obliga a cobrar una tasa única de comisión sobre el salario a todos los afiliados de una AFP. Como las diferencias de costos asociados a atender a trabajadores de distintos niveles de remuneración varían mucho menos que las remuneraciones mismas, se genera un impacto distributivo dentro de cada AFP desde los cotizantes de alta renta a los de baja renta. Al mismo tiempo, sin embargo, como los márgenes por afiliado alcanzan grandes diferencias, se vuelve atractiva la estrategia de conseguir los clientes de ingresos altos y estables. La comercialización basada en regalos y descuentos permite llegar a estos clientes, soslayando la obligación de bajar el precio a todos los afiliados.

Por último, las barreras que dificultan la entrada de nuevos actores se deben en parte a la regulación y en parte a la organización de la industria. El giro único y las restricciones al uso compartido de algunos activos físicos, tecnológicos y humanos, el empaquetamiento de servicios con distinta escala mínima eficiente, el encaje y la prohibición del uso de nombres, siglas o símbolos de empresas ya existentes, constituyen barreras impuestas por la ley. En cambio, la amenaza de un comportamiento comercial agresivo por parte de las AFP existentes es un resultado de la estructura organizacional de este mercado.

El desafío para el Consejo era proponer mecanismos que sensibilizaran a los afiliados al precio, permitieran una mayor competencia y, eventualmente, la entrada de nuevos actores. Estos mecanismos deben apuntar a conseguir rebajas en las comisiones pagadas, sin sacrificar otros atributos relevantes como la calidad de la gestión financiera y la del servicio prestado, y sin reducir la eficiencia productiva de la industria.

Para este efecto el Consejo ha propuesto:

- Establecer 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.
- En particular, se propone efectuar los ajustes regulatorios y tributarios que permitan una subcontratación de funciones. Para este efecto se propone eliminar las restricciones legales y tributarias que hoy impiden o desincentivan la subcontratación por parte de las AFP de las funciones relacionadas con la atención de público en sucursales, administración de cuentas individuales (back office), permitiendo la participación en estas funciones de entidades vinculadas a la seguridad social.
- Junto con lo anterior, el Consejo propone reforzar las normas que buscan prevenir conflictos de interés en la gestión de fondos y en la comercialización de los servicios previsionales, y que por su debilidad actual, no hacen recomendable la participación de algunos agentes en la propiedad de AFP. Particularmente, se propone reforzar las regulaciones sobre 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.
- El Consejo propone, asimismo, 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. Este mecanismo permitiría que más de 200.000 trabajadores pudieran integrarse al sistema a un costo inferior al más bajo del mercado
- A objeto de extender los beneficios de una menor comisión a los afiliados que no estén participando directamente en esta licitación, se propone que la AFP que se adjudique la licitación tenga 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, así como permitir que las AFP, en general, ofrezcan descuentos sobre sus comisiones por permanencia efectiva, aplicable a todos los afiliados de una misma administradora, con una permanencia superior a los 18 meses.

La gestión de inversiones de los fondos de pensiones es un componente esencial en el éxito de un sistema de capitalización individual. En las audiencias realizadas por el Consejo y en el diagnóstico elaborado por éste, se destacó el efecto determinante de los resultados de rentabilidad de las inversiones sobre el valor futuro de las pensiones, así como el aporte de los fondos de pensiones al crecimiento y al desarrollo del mercado de capitales.

A este respecto, el diagnóstico del Consejo concluyó que la afirmación de que el sistema de pensiones ha generado rentabilidades reales del 10% anual no refleja adecuadamente el desempeño del sistema desde la perspectiva de los afiliados. Estimaciones más realistas de la rentabilidad efectiva de los aportes del trabajador, es decir, del retorno neto de comisiones hasta el momento del retiro, indican que ésta se ubicaría entre un 4,5% y un 6,5% anual.

El Consejo conoció diversas proyecciones que revelan la importancia de la rentabilidad para generar mejores pensiones en el sistema de capitalización individual, concluyendo que incrementar la rentabilidad no es sólo beneficioso para los afiliados, sino también posible, en la medida que se adecuen algunas normas regulatorias y se promueva una mayor competencia por rentabilidad.

Para este efecto el Consejo propone:

- 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, remplazar gradualmente el límite de inversión en el extranjero por límites a la exposición al riesgo de monedas.

- 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 aumentar la competencia en administración de inversiones.
- En síntesis, el Consejo ha propuesto un conjunto de reformas orientadas a incrementar la eficiencia del sistema contributivo por la vía de elevar las exigencias competitivas sobre las AFP, facilitando la entrada de nuevos actores sobre la base de mecanismos que permiten reducir los costos y elevar el rendimiento de los fondos para los afiliados.
-

Seguridad para todos los chilenos

La esencia de un sistema previsional es dar seguridad a las personas, generando los mecanismos necesarios para prevenir o amortiguar los riesgos de pérdida de ingresos derivados de la vejez, la invalidez y la muerte de un familiar.

Existen diversos antecedentes, incluyendo las opiniones recogidas por el propio Consejo a través del ciclo de audiencias y estudios de opinión, que indican que este objetivo no se está logrando satisfactoriamente para una proporción importante de los chilenos.

El propio sistema de capitalización individual es complejo, para los trabajadores no es fácil evaluar las pensiones que podrán obtener en el futuro y a medida que se aproxima la edad de jubilación observan con preocupación fluctuaciones de rentabilidad, cambios en los costos de las rentas vitalicias y difíciles condiciones para seguir trabajando y cotizando.

Como ya se ha reiterado, los beneficios subsidiarios actualmente ofrecidos por el estado no ayudan demasiado a reducir la incertidumbre, agregándose a los factores ya citados, la existencia de otras demandas sobre los recursos fiscales que debilitan la certeza de que los beneficios estarán disponibles cuando los requiera el trabajador.

Aunque las propuestas del Consejo en cuanto a estructurar un pilar solidario, incorporar a los trabajadores independientes, generar equidad de género y elevar la eficiencia en la industria de AFP ayudarían a reducir la incertidumbre en un sistema

reformado, éste ha considerado medidas adicionales para fortalecer la transparencia, seguridad y predictibilidad del sistema previsional.

Entre estas propuestas destacan:

- Desarrollar alternativas de medición y evaluación 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.
- Desarrollar un mercado de Rentas Vitalicias Anticipadas, permitiendo que afiliados con diez años o menos para pensionarse adquieran anticipadamente “módulos” de renta vitalicia, a recibir a partir de la fecha de jubilación futura.
- 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.
- Crear un fondo para la educación previsional, 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.
- Unificar en una sola institución pública –La Superintendencia de Pensiones– la regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto su pilar solidario como contributivo y voluntario. Esta superintendencia se estructuraría sobre la base de intendencias especializadas en cada uno de los pilares que integrarán el sistema, y requeriría 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– formado a partir del actual INP, la que debe quedar

bajo la supervisión de un Intendencia especializada de la Superintendencia de Pensiones.

- 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.
- Diseñar un régimen presupuestario que dé 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, efectuando cada 5 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.

Efectos proyectados

Las propuestas del Consejo permitirían lograr las siguientes metas finales:

- Universalizar la cobertura del sistema previsional, no sólo incorporando a sus beneficios a las chilenas y chilenos de menores recursos o con una baja acumulación de ahorros, sino generando garantías de continuidad de ingresos y protección contra la pobreza en la vejez para todos los adultos mayores. Por esta vía, la previsión social se transformaría en un derecho económico y social de todos los chilenos, cuya contraparte debe ser una profundización de los compromisos de los actuales y futuros beneficiarios con el sistema previsional.
- Elevar la tasa de reemplazo de las pensiones de vejez contributivas hasta niveles similares a los de países de mayor desarrollo. La tasa de reemplazo corresponde a la relación entre la pensión y las últimas remuneraciones, y es un indicador de la capacidad del sistema de pensiones de reducir los riesgos de caída del consumo al pasar de la vida laboral activa al retiro. Se ha estimado que la tasa de reemplazo que generaría el sistema de capitalización individual se ubicaría en torno al 44%. Las proyecciones realizadas para el Consejo indican que con las

reformas propuestas, la tasa de reemplazo del sistema previsional como un todo podría incrementarse hasta poco más del 70%.

- Eliminar el riesgo de pobreza en la vejez, generando beneficios mínimos universales superiores al ingreso per cápita de pobreza. Aunque esta meta no evitaría que un pensionado pertenezca a un hogar pobre (debido a la situación del resto de sus integrantes), sí le garantizaría la autonomía suficiente para mantener su consumo a un nivel que le permita al menos satisfacer sus necesidades básicas.
- Reducir la dispersión de tasas de reemplazo. Las proyecciones para el actual sistema previsional indican una gran variabilidad de las tasas de reemplazo futuras como producto de las diferencias entre los afiliados respecto a su densidad de cotizaciones, los diferenciales de rentabilidad de los aportes de los afiliados según estrato de ingreso, y la debilidad de la garantía estatal de pensión mínima y las pensiones asistenciales para aminorar el efecto de estas diferencias. Las proyecciones indican que de aplicarse las reformas propuestas por el Consejo, esta dispersión podría reducirse significativamente. Es así como para el 20% de afiliados con menor acumulación de fondos proyectada, su tasa de reemplazo se elevaría por sobre el 80%, superando el promedio de la población, mientras que en el caso de las mujeres, la tasa de reemplazo prácticamente se duplicaría, nivelándose con la de los hombres.
- Sostener los logros en el tiempo. Los beneficios propuestos, el esfuerzo por fortalecer cada pilar del sistema previsional y las medidas orientadas a fortalecer su transparencia permitirían que las demás metas puedan sostenerse en el tiempo.

El logro de estas metas finales es posible en la medida que las reformas propuestas permiten alcanzar seis metas intermedias que, por estar más directamente asociadas al funcionamiento del sistema previsional, permiten vincular reformas específicas en distintas áreas del funcionamiento del sistema con sus resultados finales. Estas son:

- Estructurar un pilar solidario fuerte e integrado. Un pilar solidario es un soporte fundamental de cualquier sistema previsional que aspire a lograr altos estándares de protección, equidad y cobertura. Las propuestas del Consejo demandan

recursos fiscales adicionales equivalentes a 1% del PIB en el año 2025, lo que equivale a duplicar los compromisos fiscales que actualmente se proyectan para financiar las pensiones mínimas y asistenciales. Estos mayores compromisos pueden ser financiados con el menor gasto que irá demandando en el tiempo el antiguo sistema previsional.

- Elevar la densidad de cotizaciones al sistema contributivo. Esta es una condición imprescindible para incrementar las tasas de reemplazo y reducir su dispersión. Con las medidas propuestas para incorporar a trabajadores no asalariados (independientes, cesantes e inactivos), el Consejo estima que se podría aspirar a incrementar la densidad de cotizaciones en alrededor de diez puntos porcentuales, desde 51% a 61% en un plazo de cinco a diez años, incremento que beneficiaría especialmente a los afiliados de ingresos medios.
- Intensificar la competencia en base a precios en la industria de servicios previsionales. El régimen de capitalización individual, al recurrir a mecanismos de mercado para asegurar la eficiencia en la administración de fondos, requiere de altos niveles de competencia. La competencia es también una garantía a los afiliados de que no serán víctimas de arbitrariedades de parte de los administradores y de que tendrán alternativas de elección que se adecuen a sus necesidades, dentro de las limitaciones que impone un sistema obligatorio. El conjunto de medidas propuestas por el Consejo permitiría incorporar nuevos actores e intensificar la competencia de precios en la industria de AFP.
- Mejorar la gestión de riesgo financiero y aumentar el retorno de los aportes del trabajador. La esencia del régimen de capitalización individual es utilizar los aportes del trabajador capitalizados para financiar sus pensiones futuras. La fortaleza de este mecanismo depende directamente de la rentabilidad neta lograda en la inversión de dichos aportes y de los niveles de riesgo que se asumen con éste propósito. El Consejo estima que con el conjunto de medidas propuestas se podría aspirar a aumentar el rendimiento neto anual de los aportes de los afiliados en un punto porcentual anual respecto de un escenario sin reformas.
- Fortalecer el pilar voluntario. El ahorro previsional voluntario es un instrumento particularmente apropiado para que los trabajadores que lo requieran compensen los efectos de un insuficiente monto de ahorro previsional obligatorio. Además, el ahorro previsional voluntario permite a las personas que tienen remuneraciones por sobre el tope imponible financiar pensiones que sean razonablemente

proporcionales a los ingresos efectivos que tenían en actividad. Las reformas propuestas permiten aspirar a duplicar la importancia relativa de este pilar respecto del escenario sin reforma

- Elevar la transparencia y predictibilidad del sistema. Un sistema obligatorio de pensiones busca subsanar los problemas de imprevisión de las personas, anticipándose a las consecuencias sociales futuras de tal comportamiento. La obligatoriedad de afiliación acarrea como contrapartida una obligación de transparencia y predictibilidad del sistema y sus administradores lo que, a su vez, resulta fundamental para lograr el objetivo de reducir la incertidumbre de las personas respecto de sus medios de subsistencia en la vejez. Las propuestas del Consejo apuntan a elevar la responsabilidad de las administradoras de fondos, el estado y los empleadores por el buen funcionamiento del conjunto del sistema previsional.

EXPECTATIVAS Y PROYECCIONES PARA LA REFORMA PROPUESTA



Organización de la transición

La información con que contó el Consejo y el análisis desarrollado por sus integrantes le permitió proponer un extenso conjunto de reformas destinadas a desarrollar un sistema previsional capaz de responder a las demandas y aspiraciones de todos los chilenos, en la medida que todos los actores del sistema –incluyendo a los propios afiliados- sean capaces de aportar su cuota particular de esfuerzo, compromiso y responsabilidad.

Gran parte de estas propuestas, sin embargo, no tienen efectos inmediatos. Algunas requieren de un período gradual de implantación, otras inciden paulatinamente sobre los beneficios del sistema, muchas tienen costos fiscales y deben irse aplicando en base a las disponibilidades de financiamiento que se vayan produciendo en el tiempo. El propio proceso de discusión de estas propuestas, la elaboración de proyectos de ley y su aprobación definitiva por el Congreso Nacional también requerirán de tiempo.

Parte importante del trabajo que se debe desarrollar para llevar la reforma previsional a la práctica consiste, precisamente, en organizar una transición ordenada, donde las chilenas y chilenos entiendan la secuencia de medidas y cómo ellas irán incidiendo sobre su bienestar.

Al elaborar sus propuestas, el Consejo no ha buscado generar beneficios inmediatos. Un sistema previsional no opera en el corto plazo, pero eso no debe ser excusa para iniciar un proceso de reforma.

El esfuerzo del Consejo ha estado puesto en articular un conjunto armonioso de reformas, capaz de complementarse para generar un sistema previsional integrado.

Es esta visión, la de un país en que todos tengan el derecho a una vida digna en la vejez, sobre la base de un nuevo contrato social con la previsión, la que ha querido construir el Consejo. Esta es la visión que el Consejo ha buscado compartir con el gobierno y con todos los chilenos a través de este Informe.

Integrantes del Consejo Asesor

Harald Beyer. Ingeniero comercial de la Universidad de Chile; Master y Doctor en Economía de la UCLA. Es autor de varios artículos en economía y política social en revistas especializadas y actualmente es investigador y coordinador académico del CEP y profesor de la Universidad de Chile.

David Bravo. Ingeniero comercial de la Universidad Católica; Master y candidato a Doctor en economía de la Universidad de Harvard. Ha realizado investigaciones en mercado del trabajo, desigualdad y seguridad social, y dirigió la encuesta de protección social en Chile. Actualmente es profesor del Departamento de Economía de la Universidad de Chile y director del Centro de Microdatos.

Axel Christensen. Ingeniero civil industrial de la Universidad Católica; MBA de la Universidad de Stanford. Se desempeñó como Gerente de Inversiones de AFP Cuprum y Gerente de Estudios de Citicorp. Actualmente es Gerente de Desarrollo de Moneda Asset Management y profesor de finanzas y regulación en la Universidad Católica.

Regina Clark. Abogada de la Universidad Católica; diplomada del Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social (CIESS) y de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) México. Fue Fiscal del INP y actualmente es integrante del Grupo de Expertos Latinoamericano de Turín, Bolonia y Castilla de la Mancha de la OIT. Experta en sistemas de pensiones, mercado del trabajo y género, se desempeña como consultora asociada de la Fundación Friedrich Ebert.

Álvaro Clarke. Ingeniero comercial de la Universidad de Chile, Master y candidato a Doctor en Economía de la Universidad de Lovaina; se ha desempeñado como subsecretario de Hacienda y superintendente de Valores y Seguros, y es experto en gobiernos corporativos, seguros y mercado de valores.

Rosanna Costa. Ingeniero comercial de la Universidad Católica. Actualmente es directora del Programa Económico del Instituto Libertad y Desarrollo y miembro del Consejo de Alta Dirección Pública. Es autora de trabajos sobre macroeconomía, finanzas públicas, políticas de empleo y políticas públicas. También realizó clases en la Escuela de Economía de la Universidad Católica y de la Universidad Gabriela Mistral.

Martín Costabal. Ingeniero comercial de la Universidad Católica; MBA de la Universidad de Chicago. Fue director de Presupuestos y ministro de Hacienda. También se desempeñó como ejecutivo de Pizarreño, Infraestructura Dos Mil y AFP Habitat. Actualmente es director de empresas.

Margarita María Errázuriz. Socióloga, Presidenta de Comunidad Mujer, miembro del Consejo Superior de la Universidad Alberto Hurtado y directora de Prohumana. Se ha especializado en convivencia social, género y pobreza. Anteriormente trabajó en CELADE, CEPAL y FAO.

Alejandro Ferreiro. Abogado de la Universidad de Chile; Master de la Universidad de Notre Dame. Se desempeñó como Secretario Ejecutivo de la Comisión Nacional de Ética Pública, como Superintendente de ISAPRES, como Superintendente de AFP, y Superintendente de Valores y Seguros. Actualmente es profesor investigador de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez.

Augusto Iglesias. Ingeniero Comercial de la Universidad Católica; Master en Economía de la UCLA. Fue gerente de Estudios de AFP Habitat y es autor de numerosos estudios en asuntos previsionales. Actualmente se desempeña como consultor en materias económicas, financieras y previsionales; y es profesor universitario.

Mario Marcel (Presidente). Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; M. Phil en Economía de la Universidad de Cambridge; Gran Bretaña. Fue director de Presupuestos y Director Ejecutivo por Chile y Ecuador en el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Es autor de numerosos trabajos sobre macroeconomía, finanzas públicas, políticas sociales y reforma del Estado. Actualmente se desempeña como consultor independiente e investigador de CIEPLAN, a la vez que es profesor de la Universidad de Chile.

Alejandra Mizala. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Actualmente se desempeña como directora del Centro de Economía Aplicada y del Magíster en Gestión y Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Sus áreas de especialización son economía laboral y economía para la educación, en las que ha realizado investigación y consultorías, y cuenta con numerosas publicaciones.

Andrea Repetto. Ingeniero comercial de la Universidad Católica; Doctor en Economía, M.I.T. Es profesora del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile;

especializada en macroeconomía, finanzas públicas. Cuenta con publicaciones sobre incentivos al ahorro para la vejez.

Jaime Ruiz-Tagle. Doctor en Sociología de la Universidad de Lovaina. Fue Director del Programa de Economía del Trabajo (PET) y jefe de la Unidad de Estudios Prospectivos de MIDEPLAN. Es autor de numerosas publicaciones sobre sistemas de pensiones.

Andras Uthoff. Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile; Doctor en Economía de la Universidad de California, Berkeley. Coordinó el proyecto de Diagnóstico y Perspectivas de Reforma de los Sistemas de Pensiones en América Latina de la CEPAL y trabajó también en la OIT y en el Fondo de las Naciones Unidas para Actividades en Materia de Población. Actualmente ejerce como oficial a cargo de la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional
Santiago, julio de 2006