



UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

ANÁLISIS CRÍTICO DE LA REFORMA PREVISIONAL

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

PATRICIO JAVIER CAVIERES MUÑOZ

FRANCISCO REYES OLMEDO

Profesor Guía: Sr. RICARDO JURI SABAG

Santiago, Chile

Año 2009

<u>ÍNDICE</u>	Pág. 01
<u>INTRODUCCIÓN: ¿Por qué hacer una reforma previsional?</u>	Pág. 05
<u>CAPITULO I: HISTORIA DE LA LEY 20.255</u>	Pág. 09
1. CREACIÓN DEL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL.....	Pág. 09
1.1 Objetivos del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.....	Pág. 10
1.2 Informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.....	Pág. 11
1.3 Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.....	Pág. 16
1.3.1 Derecho a la protección y a la autonomía para todos.....	Pág. 17
1.3.2 Pensiones sin discriminación entre quienes contribuyen y los que requieren apoyo solidario.....	Pág. 19
1.3.3 Hacia un Sistema Eficiente y Transparente.....	Pág. 23
1.3.4 Seguridad para todos los chilenos.....	Pág. 26
1.4 Efectos proyectados por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma previsional.....	Pág. 29

2.	MENSAJE DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA CON EL QUE SE INICIA EL PROYECTO DE LEY DE REFORMA PREVISIONAL.....	Pág. 33
3.	TRAMITACIÓN, DISCUSIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA REFORMA PREVISIONAL EN CHILE.....	Pág. 35
	<u>CAPITULO II: FUNDAMENTOS DE LA REFORMA PREVISIONAL.....</u>	Pág. 40
1.	INTRODUCCIÓN.....	Pág. 40
2.	DIAGNÓSTICO GENERAL DEL SISTEMA PREVISIONAL REGIDO POR EL D.L. 3.500.....	Pág. 40
3.	CAMBIOS DEMOGRÁFICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES OCURRIDOS EN EL PAÍS.....	Pág. 41
4.	NECESIDAD DE REFORMAR EL SISTEMA.....	Pág. 43
5.	FACTORES INSTITUCIONALES COMO CONDICIONANTES DE LOS RESULTADOS.....	Pág. 45
	<u>CAPÍTULO III: CONTENIDOS DEL PROYECTO.....</u>	Pág. 47
1.	CREACIÓN DE UN SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS.....	Pág. 47
1.1	Pensión Básica Solidaria.....	Pág. 47
1.1.1	Pensión Básica Solidaria de Vejez.....	Pág. 49
1.1.2	Pensión Básica Solidaria de Invalidez.....	Pág. 52

1.2	Aporte Previsional Solidario.....	Pág. 54
1.2.1	Aporte Previsional Solidario de Vejez.....	Pág. 55
1.2.2	Aporte Previsional Solidario de Invalidez.....	Pág. 58
2.	INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA EL SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL.....	Pág. 58
2.1	Creación del Instituto de Previsión Social.....	Pág. 59
2.2	Creación de la Superintendencia de Pensiones.....	Pág. 62
3.	ÁMBITO SOCIAL DE LA REFORMA.....	Pág. 68
3.1	Participación Ciudadana.....	Pág. 69
3.2	Equidad de Género.....	Pág. 71
3.2.1	Acceso Preferencial de la Mujer al Sistema de Pensiones Solidarias.....	Pág. 71
3.2.2	Bonificación por Cada Hijo Nacido Vivo.....	Pág. 75
3.2.3	Separación del Seguro de Invalidez y Supervivencia entre Hombres y Mujeres.....	Pág. 79
3.3	Cobertura para Trabajadores Independientes.....	Pág. 82
3.3.1	Cotizaciones de los Trabajadores Independientes.....	Pág. 85
3.4	Cobertura para Trabajadores Jóvenes.....	Pág. 91
4.	MAYOR COMPETENCIA EN LA INDUSTRIA PREVISIONAL.....	Pág. 95
4.1	Licitación de Nuevos Afiliados.....	Pág. 96
4.2	Flexibilización de la Subcontratación de Servicios.	Pág. 97

4.3	Modificación del Seguro de Invalidez y Supervivencia.....	Pág. 98
4.4	Cambios en la Estructura de Comisiones.....	Pág. 100
4.5	Entrada de Nuevos Actores.....	Pág. 102
5.	MAYOR RENTABILIDAD DE LOS FONDOS DE PENSIONES.....	Pág. 106
6.	AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO Y COLECTIVO.....	Pág. 111
6.1	Nuevo Régimen Tributario.....	Pág. 116
<u>CAPÍTULO IV:</u> SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA.....		Pág. 121
1.	NORMAS SOBRE FINANCIAMIENTO FISCAL.....	Pág. 121
2.	FUENTES DE FINANCIAMIENTO.....	Pág. 123
<u>CAPÍTULO V:</u> PROYECCIONES DEL NUEVO SISTEMA		
Y CONCLUSIONES FINALES.....		Pág. 128
BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA.....		Pág. 131

INTRODUCCIÓN: ¿Por qué hacer una reforma al sistema previsional?

El sistema de pensiones creado por el D.L. 3.500 del año 1980, no ha experimentado cambios legales en su sustancia desde que se implementó. Es decir, el sistema contributivo de capitalización individual para la vejez no ha sido alterado.

En general, existen distintas opiniones sobre la legitimidad y la eficacia del sistema, sobre el aporte que éste ha realizado al país y sobre la eficacia de éste al momento de su aplicación.

Hay quienes señalan que por su origen político, creado, discutido y promulgado en el período del gobierno militar, significa que éste adolece de falta de legitimidad y que, por tanto, tiene un carácter autoritario que por sí mismo amerita una reforma sustancial.

Hay otros, en cambio, que señalan que el sistema ha traído grandes beneficios para los cotizantes y para el país en general. Señalan que el sistema funciona de acuerdo a lo previsible, los trabajadores dependientes cotizan con regularidad, las administradoras de fondos de pensiones cumplen con sus obligaciones legales y los afiliados tienen propiedad sobre sus fondos para la vejez, los que son administrados con seguridad. De paso, señalan que el sistema también ha tenido efectos positivos en el sistema financiero y en el crecimiento y desarrollo del mercado de capitales del país, los que redundan en un beneficio económico para todo el país.

Sin embargo, a pesar de las distintas visiones, existe unanimidad respecto a la necesidad de introducir cambios al sistema previsional chileno, para así adecuarlo a los nuevos requerimientos a que es sometido en la actualidad y a los que será sometido en el futuro.

Los cambios demográficos, económicos y sociales provocan que los supuestos sobre los que se creó el sistema contributivo de capitalización individual pierdan vigencia y, por tanto, eficacia para cumplir su cometido.

La imagen sobre la que se construyó el sistema, compuesto mayoritariamente por hombres jefes de hogar, con contratos de trabajo indefinidos, cotizando en el sistema en forma continua durante toda su vida laboral, se ha vuelto cada vez menos representativa de la realidad laboral del país, y lo será aun menos en el futuro.

Chile está envejeciendo. La población de adultos mayores alcanza a casi dos millones de personas y se espera que para el año 2050, dicha cifra aumente a casi 5.7 millones, equivalente a un 28 % de la población.¹ Por ello las exigencias y desafíos a los que está sometido el sistema hacen que éste no de abasto para proteger con igualdad y equidad a los chilenos en su vejez.

El sistema de pensiones chileno no ha alcanzado aun plena maduración. La mayor parte de los actuales jubilados corresponde a trabajadores pensionados bajo el sistema anterior, constituido por las antiguas cajas de previsión. Solo dentro de 20 años el nuevo sistema se habrá desarrollado lo suficiente como para reflejarse en la mayoría de los pensionados del país. Muchos cambios pueden surgir dentro de de éste período de maduración, por los que parece apropiado realizar un diagnóstico y evaluar el funcionamiento del sistema para implementar las reformas necesarias para mejorar su desempeño hacia el futuro.

De acuerdo a las proyecciones, se estima que dentro de 20 años, solo la mitad de los adultos mayores podrá acceder a una pensión superior a la mínima. Entre quienes se encuentran con mayor riesgo se encuentran los trabajadores con menos ingresos, los independientes, los de temporada y una gran porción de mujeres. Para ellos, el sistema previsional no va a ser capaz de cubrir sus necesidades, generando a futuro, altas tasas de pobreza en la vejez.

Ante esta realidad, se observa una limitada adhesión por parte de la población hacia el sistema, la que puede ir profundizándose en el tiempo. Esta situación, originada en la falta de información, en la complejidad del sistema y en su baja

¹ Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma del Sistema Previsional. *El Derecho a una Vida Digna en la Vejez*. Santiago, julio de 2006. Pág. 4.

legitimidad política, puede transformarse en un rechazo más abierto y extendido en el futuro.

Existe cierta concordancia respecto a que el sistema previsional no está en crisis, que funciona de acuerdo a lo previsto. Sin embargo, tal como lo señala el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, “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.”²

Postergar la reforma del sistema previsional no sólo conlleva el riesgo que los problemas actuales se acrecienten, sino también, eventualmente, se puede generar un círculo vicioso de frustraciones, cuestionamientos y conflictos, que en definitiva pongan en riesgo la propia viabilidad del sistema. Postergar la reforma previsional implica un peligro muy alto, que es necesario atajar a tiempo.

Como lo señaló la presidenta Bachelet en su discurso de promulgación de la ley de reforma previsional, “para que la democracia sea cada día más sólida, es indispensable que exista un conjunto de derechos sociales garantizados.”³

Por ello, la presidenta asumió como compromiso de su mandato corregir las limitaciones del sistema y hacer frente a los cambios que el país seguirá enfrentando en el futuro. Se impuso como meta dentro de su gobierno la modificación del sistema previsional chileno, proponiendo una reforma que beneficia por igual a todos los sectores, preocupándose de los trabajadores, los pensionados, las dueñas de casa, los jóvenes, los trabajadores independientes, las personas más pobres y también de clase media; de hombres y mujeres en general.

Mediante un proceso de consulta ciudadana, que se tratará en la primera parte de éste trabajo, se elaboró una reforma que modifica la estructura del sistema, dejando

² Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Op.Cit. Pág. 5.

³ Palabras de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en acto de promulgación de la reforma previsional. 11 de marzo de 2008. Pág.2

la lógica unilateral del sistema contributivo vigente, donde la pensión futura depende solo de la capacidad de ahorro individual de cada trabajador, para pasar a un sistema integrado, donde el pilar contributivo no desaparece, sino que se perfecciona para mantener su vitalidad, introduciendo además un pilar solidario que entregará prestaciones universales a quienes no hayan tenido ninguna capacidad de cotizar durante su vida laboral activa y otorgando un complemento solidario a aquellos trabajadores que, habiendo podido ahorrar en sus fondos de capitalización, no consiguieron sin embargo acceder a un nivel de pensión digno.

En lo fundamental, se trata de una reforma que reconoce derechos a todos los ciudadanos, introduciendo al sistema los valores de la solidaridad y de la integración, fomentando, asimismo la eficiencia y el ahorro, demostrando que Chile no solo envejece, sino que también madura.

CAPITULO I: HISTORIA DE LA LEY 20.255.

1. CREACIÓN DEL CONSEJO ASESOR PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA PREVISIONAL

Desde el inicio de su mandato, la Presidenta introdujo un sello particular a su gobierno, enfocado a la participación ciudadana en la creación y modificación de políticas públicas. Por ello, la intención de la mandataria fue que la reforma previsional y todo su proceso de gestación y discusión fuera extraordinariamente amplio, “tal vez el más amplio y sistemático proceso de consulta ciudadana sobre políticas públicas que se haya desarrollado en Chile”⁴.

Por ello, y en atención a que la reforma del sistema de pensiones ocupó un lugar trascendental dentro de su programa de gobierno, la Mandataria dispuso la creación del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional, cuya labor fundamental fue elaborar propuestas para mejorar el sistema de pensiones entonces vigente, establecido en el DL N° 3.500.

Con fecha 17 de marzo de 2006 se dictó el Decreto N° 336 del Ministerio de Hacienda, donde la Presidenta crea el Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional.

El decreto señala en sus considerandos que uno de los compromisos esenciales de su gobierno es establecer un sistema de protección social donde uno de los componentes elementales sea la protección de los ingresos en los años de vejez y, así también, que la política del gobierno es escuchar a la ciudadanía y contar con la mejor asesoría técnica en el proceso de formación de las políticas públicas. Y, en atención a “que después de 25 años de la instalación del sistema de pensiones chileno

⁴ Discurso de S.E la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en ceremonia de constitución del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Santiago 17 de marzo de 2006.

de capitalización individual, materializada en la dictación del Decreto Ley N° 3.500, 1980, es posible realizar una evaluación más informada de los logros y carencias del sistema previsional chileno”⁵, decretó la creación de un Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional, integrado por las siguientes personas: Harald Beyer, David Bravo, Axel Christensen, Regina Clark, Alvaro Clarke, Rossana Costa, Martín Costabal, Margarita María Errázuriz, Alejandro Ferreiro, Augusto Iglesias, Alejandra Mizala, Andrea Repetto, Jaime Ruiz-Tagle, Andras Uthoff y Mario Marcel, en calidad de presidente; quienes deberán elaborar propuestas para la reforma del sistema de pensiones establecido en el Decreto Ley N° 3.500.

1.1 Objetivos del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

El decreto N° 336 que creó el Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional estableció que éste “tendrá por objeto elaborar propuestas para reformar el sistema de pensiones establecido por el decreto ley N° 3.500, de 1980. Dichas propuestas estarán orientadas a resolver los principales problemas del sistema vigente e identificar otras medidas complementarias a la luz de los mandatos constitucionales sobre la materia, las necesidades de la ciudadanía y los desafíos que enfrenta el sistema como consecuencia del desarrollo económico y social del país”.⁶

La Presidenta, en la ceremonia de constitución del nuevo consejo, señaló que no obstante, el sistema de pensiones vigente ha tenido una serie de éxitos y beneficios para sus afiliados, también tiene un conjunto de falencias que se deben superar.

En atención a que han transcurrido más de 25 años desde su implementación, parece necesario hacer una evaluación para diagnosticar las falencias y carencias de éste para así implementar las reformas y modificaciones que sean necesarias.

⁵ Decreto N° 336 del Ministerio de Hacienda, de 17 de marzo de 2006.

⁶ Ídem nota anterior.

Se otorgó al Consejo un mandato expreso para conducir un amplio proceso de consulta pública y ciudadana sobre los asuntos sometidos a su consideración, donde, por medio de audiencias con los distintos actores e intervinientes en la materia, se recogerán sus inquietudes, diagnósticos, propuestas y planteamientos, para así crear un informe final que represente e interprete, con la mayor amplitud posible, las necesidades de todos los chilenos en materia previsional.

1.2 Informe final del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

Con fecha 6 de julio de 2006, el Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional hizo entrega oficial a la presidenta de la República del informe final que le fuera encargado. El Consejo recibió las propuestas de todo un abanico político, gremial, sindical y empresarial para dar cumplimiento con el mandato que le fuera encargado y así hacer un diagnóstico más amplio e inclusivo, dando un consenso técnico a las propuestas que el informe incluyó.

El Consejo inició su trabajo por medio de un proceso de consulta y estudio, que incluyó principalmente, un ciclo de audiencias con organizaciones sociales, organismos empresariales, actores de la industria financiera, institutos de estudios, organismos internacionales y expertos en general. Como lo señala el resumen ejecutivo elaborado por el Consejo, “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”⁷.

El Informe, buscando responder las interrogantes de la población respecto a su calidad de vida en la vejez, estudió la situación del sistema vigente establecido por el D.L. 3.500, estableció sus aspectos positivos, sus falencias y los desafíos a los que se verá enfrentado a futuro, proponiendo un conjunto integrado de reformas.

⁷ Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Op. Cit. Pág. 1.

Comenzó haciendo un análisis del sistema vigente. Señala que éste no está en crisis, que funciona de acuerdo a lo previsible ya que las cotizaciones de los trabajadores dependientes se efectúan con regularidad y las Administradoras de Fondos de Pensiones invierten dichos fondos con eficacia en el mercado, incrementándolos y dando seguridad a los cotizantes respecto a estos. El sistema de capitalización individual permite a los trabajadores con empleos estables que han cotizado durante toda su vida laboral, que sus fondos acumulados financien una pensión cercana a los ingresos que percibían cuando se encontraban laboralmente activos.

Sin embargo, la información disponible señala que una parte importante de los trabajadores no se encuentra bajo los supuestos señalados anteriormente, es decir, no cuenta con trabajos estables o son trabajadores independientes que no cotizan regularmente, por lo que no se ven beneficiados por las bondades del sistema de cotización individual. A mayor abundamiento, los estudios indican que de no mediar reformas al sistema, un porcentaje elevado de trabajadores acumulará fondos que financiarán pensiones, al momento de jubilarse, significativamente más bajas que sus remuneraciones o que simplemente no alcanzarán para cubrir el mínimo establecido por la ley.

Chile ha experimentado importantes cambios desde la dictación del D.L. 3.500, por lo que los supuestos sobre los que se fundaba han perdido vigencia y representación de la realidad vigente y futura. A saber:

- Las expectativas de vida han aumentado enormemente desde la entrada en vigencia del sistema de cotización individual.
- Paulatinamente se ha postergado la entrada al mercado laboral remunerado debido a la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educacional, en especial, por el desarrollo de la educación superior y la posibilidad de que una mayor cantidad de personas accedan a ella.

- Se ha incrementado la participación de la mujer en el mercado laboral, sin embargo, con características más inestables lo que afecta su capacidad para acumular fondos previsionales.
- Existe una mayor rotación laboral. Han disminuido los contratos de trabajo indefinidos, aumentando las relaciones laborales a plazo fijo, los empleos de temporada y los de jornada parcial, por lo que se producen vacíos en el tiempo en las cotizaciones de los trabajadores que impiden una mayor acumulación de fondos previsionales.
- En los trabajadores independientes se observa una mayor reticencia a cotizar por lo que no acumulan fondos suficientes para obtener una pensión importante.

Es decir, como lo señala el consejo “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”⁸.

El Consejo Asesor, luego del diagnóstico del sistema de pensiones vigente, establece la necesidad de reformar el marco de derechos, obligaciones y garantías institucionales de manera que éstos tengan la capacidad de reaccionar de mejor forma a los requerimientos de los ciudadanos de cara a los riesgos del envejecimiento e invalidez. La reforma al sistema previsional debe ser capaz, entre otras cosas, de generar una conciencia entre los ciudadanos sobre los riesgos de una vejez desprotegida, de generar confianza respecto a las instituciones que intervienen en el sistema previsional y de incentivar y promover los beneficios que traerá este sistema en el futuro.

⁸ Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Op. Cit. Pág. 6.

Para esto, el Consejo señala que no es necesaria una reforma total del sistema vigente ni tampoco una restringida lista de reformas. Lo que se necesita es “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”.⁹

Desde ésta perspectiva, el Consejo se planteó tres desafíos fundamentales: universalizar el derecho a la protección de la seguridad social, minimizar el riesgo de la pobreza en la vejez y transformar 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 ello, señala el Consejo, la reforma debe construir un pilar solidario integrado, fortalecer el pilar contributivo, desarrollar el pilar voluntario y asegurar la consistencia sistemática entre ellos. Es decir, es imprescindible para que la reforma tenga sentido, que ésta sea integral, siempre enfocada bajo la lógica de la protección social a todos los ciudadanos, más que una simple reestructuración y perfeccionamientos parciales.

El Consejo estableció como ideas matrices de la reforma diez características que deberá reunir este sistema integrado para que sea capaz de dar solución a las falencias del sistema vigente y también para responder a las exigencias a las que será sometido en el futuro:

[• 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.

⁹ Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Página 11.

• **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].¹⁰

En conclusión, el Consejo propone la modificación del sistema de pensiones, pasando de una institucionalidad basada en la capitalización individual, a un sistema basado en el equilibrio de sus distintos componentes, proponiendo, de acuerdo a los diez principios explicados anteriormente, un sistema basado en tres pilares: pilar solidario, pilar contributivo y pilar voluntario, los que deberán ser capaces de complementarse e integrarse para lograr un sistema que permita a los ciudadanos tener una digna vejez.

1.3 Propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional

Luego del acabado diagnóstico del sistema vigente, regido por el D.L. 3.500, del estudio de los nuevos requerimientos a que será sometido y de las metas que inspiraron a la Presidenta para reformar el sistema, el Consejo planteó sus principales

¹⁰ Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Página 12.

propuestas ordenadas de acuerdo a como responden a los criterios sobre los cuales se trabajó.

1.3.1 Derecho a la protección y a la autonomía para todos

De acuerdo al diagnóstico realizado al sistema vigente, éste no es capaz de responder a las necesidades previsionales de todos los chilenos. Según las informaciones recabadas por el Consejo, quienes cotizan regularmente corresponden al 60% de la fuerza de trabajo, cotizando, en promedio, durante poco más de la mitad de su vida laboral, generalmente cuando se desempeñan en empleos dependientes. Esto se produce ya que van alternando períodos de empleo regular y formal, períodos de desempleo y períodos de trabajos independientes e informales, donde no cotizan con regularidad. Por ello, una porción importante de los trabajadores presenta grandes lagunas en sus cotizaciones previsionales y bajos niveles de acumulación de fondos.

Como señala el informe emitido por el consejo, los grupos con menores índices de cotizaciones corresponden a mujeres, trabajadores independientes y trabajadores de ingresos bajos con largos períodos de cesantía; y en un régimen de capacitación individual, la baja acumulación de fondos, significa una baja pensión al momento de jubilar.

El sistema de capitalización individual, para los casos en que los fondos acumulados no sean suficientes para asegurar una pensión mínima y cuando los trabajadores han cotizado por 240 meses, establece una garantía de pensión estatal mínima. Así mismo, para los adultos mayores de escasos recursos que no cumplen los requisitos para acceder al mínimo establecido por la ley existe una pensión asistencial, sin embargo, ésta no se encuentra integrada al sistema de pensiones por lo que los requisitos para obtenerla dicen relación con la caracterización socioeconómica del grupo familiar y no con criterios acordados al D.L. 3.500.

En consecuencia, las prestaciones establecidas por el estado para cubrir aquellos casos no resueltos 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”¹¹.

Para superar esta situación, el Consejo Asesor propone, como primera medida, la creación de un *Pilar Solidario del Sistema Previsional*, el que ofrecerá beneficios para la vejez, invalidez y sobrevivencia, integrados a los beneficios del pilar contributivo con financiamiento a través de recursos fiscales, reemplazando los programas vigentes de pensión asistencial y pensión mínima garantizada, solucionando con ello, la falta de integralidad del sistema vigente, incluyendo en el sistema de pensiones tanto a aquellos que financian sus pensiones con sus cotizaciones individuales, como a aquellos que no poseen fondos suficientes para financiarla.

El nuevo Pilar Solidario estará integrado a partir de una Pensión Básica Universal para aquellas personas que no obtengan ninguna pensión financiada con los propios fondos que acumularon durante su vida laboral. Este beneficio se extenderá también para aquellas personas que habiendo acumulado fondos durante su vida laboral, éstos no sean suficientes para autofinanciar pensiones por sobre \$200.000.- y para determinar sus beneficios se eliminará el requisito de años de cotizaciones, reemplazándolo por el valor de la pensión autofinanciada por el trabajador.

De éste pilar, el Consejo propone excluir a aquellos cotizantes pertenecientes al 40% más rico de los hogares, quienes serán capaces de autofinanciar pensiones sobre el mínimo establecido.

Con ésta medida, se eliminará una fuente de discriminación en contra de los trabajadores con períodos de cotización discontinuos, por ser trabajadores independientes o de temporadas. Con la implementación de éste 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

¹¹ Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Op. Cit. Pág. 18.

Nuevo Pilar Solidario alcanzarían -en distintas proporciones- a más de la mitad de los mayores de 65 años.”¹²

Como segunda medida, para ampliar la protección que existe en el sistema vigente de pensiones regulado por el D.L.3.500, el Consejo Asesor propone eliminar las distinciones entre trabajadores dependientes e independientes, asignando los mismos derechos y obligaciones para ambos. Para ello el Consejo Asesor 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.”

Además, y en el mismo orden de ideas, propone el Consejo Asesor, el desarrollo de sistemas que faciliten las cotizaciones previsionales de éste tipo de trabajadores, adecuando los mecanismos de recaudación y motivando la afiliación de éstos al sistema. Así mismo, propone eliminar ciertas restricciones existentes para los trabajadores independientes a la hora de cotizar en el sistema de ahorro previsional voluntario, adecuando el tratamiento tributario de los ahorros originados por rentas externas y creando un sistema colectivo de ahorro previsional voluntario, con aportes efectuados por los trabajadores y los empleadores. Con la implementación de éstas medidas, el Consejo Asesor señala que se permitirá el acceso de una porción importante de trabajadores de la clase media al sistema de cotizaciones previsionales.

Las propuestas del Consejo Asesor en ésta materia van encaminadas a transformar la previsión en un derecho para todos los chilenos y no solo una obligación para quienes ejercen determinados empleos.

1.3.2 Pensiones sin discriminación entre quienes contribuyen y los que requieren apoyo solidario.

¹² Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Op.Cit. Pág. 19.

Las diferencias que se generan en el sistema entre los trabajadores que cotizan regularmente en sus cuentas individuales y los que por diversos motivos no lo hacen, sumado a la debilidad y falta de integración en las medidas de ayuda estatales, generan inequidades, desigualdades y situaciones de pobreza en la vejez que el sistema regido por el D.L. 3.500 no es capaz de reducir ni de prevenir.

La propuesta del Consejo Asesor, de crear y estructurar un nuevo pilar solidario dentro del sistema previsional, no está concebida solamente para incorporar a todos los chilenos al sistema de previsión, sino también para generar un apoyo para aquellos trabajadores de menores ingresos y que por tanto tengan menor capacidad para acumular fondos, para así crear una protección efectiva al momento de jubilar.

Todos los chilenos con bajos niveles de acumulación, propone el Consejo Asesor, tendrán derecho a ser cubiertos por el pilar solidario, en proporción inversa a la pensión que sean capaces de autofinanciar al momento de su jubilación. “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”.¹³ Con esto se confiere un incentivo a los trabajadores para ahorrar más en sus fondos de capitalización individual durante su período de actividad laboral y así evitar una baja aun mayor en las cotizaciones.

El Consejo Asesor propone que el valor de una pensión básica universal para un trabajador que no acumuló fondos en su cuenta de capitalización individual, debería ser de \$75.000, cifra que, según los datos entregados en el Informe Final del Consejo, excede en un 67% la línea de pobreza, generando, a su vez, un ingreso líquido para el pensionado equivalente a un 92% del ingreso mínimo de ese entonces para los trabajadores mayores de 65 años que se mantienen laboralmente activos.

El nuevo pilar solidario generará también pensiones de invalidez para aquellos trabajadores que de acuerdo a los criterios médicos preestablecidos cumplan con los

¹³ Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Op. Cit. Pág. 20.

requisitos. Dicha pensión se mantendrá aun cuando el beneficiario obtenga posteriormente un empleo, incentivando de paso, la integración de los discapacitados al mundo laboral y a la sociedad en general.

Además de los beneficios anteriormente señalados, el Consejo Asesor propone nuevos incentivos para elevar la acumulación de fondos en las cuentas de capitalización individual, para que los trabajadores de bajos ingresos puedan acceder a mayores beneficios al momento de jubilarse, a saber:

- a) Que el seguro de cesantía pague las cotizaciones previsionales durante los meses en que el trabajador se encuentre en situación de desempleo, cobrando dicho seguro.
- b) Crear un subsidio equivalente al 50% de las cotizaciones mensuales efectivas durante los primeros 24 meses de cotizaciones de todos los trabajadores de bajos ingresos. Esta medida se explica ya que las primeras cotizaciones efectuadas en la vida laboral serán las que más capitalizarán intereses, por tanto, incidirán de mayor manera en incrementar los fondos ahorrados durante la vida laboral del trabajador.
- c) Eliminar la actual distinción entre la renta mínima imponible especial que rige para las 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. Con ello se evita retirar fondos de dichas cuentas, incrementando así la base que se capitaliza a lo largo de la vida laboral del trabajador.

Así mismo, el Consejo Asesor propone medidas especiales y adicionales, orientadas a minimizar las diferencias que se producen entre hombres y mujeres en materia previsional. A pesar de que el nuevo Pilar Solidario genera incentivos para que nuevos trabajadores se incorporen al sistema previsional, parece necesario crear medidas especialmente dirigidas hacia las mujeres trabajadoras, para así eliminar los obstáculos y dificultades que naturalmente existen a la hora de ingresar al mundo laboral:

- a) Incorporar el cuidado infantil a los derechos de la mujer trabajadora, de manera similar a otros beneficios de la seguridad social. Con ésta medida se busca facilitar la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado.
- b) 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 tiene por objeto incrementar los fondos de capitalización individual, permitiendo que éste aporte se capitalice durante toda la vida laboral de la trabajadora. Así mismo, pretende compensar el costo que tiene para las mujeres el abandonar sus trabajos para dedicarse al cuidado de sus hijos.
- c) Incluir como beneficiario de pensión de sobrevivencia generada por la mujer a su cónyuge hombre, aminorando así la situación de pobreza a que se vería expuesto el cónyuge que obtuvo una baja pensión al momento de jubilar.
- d) Autorizar la división del saldo acumulado en las cuentas individuales de cada cónyuge en caso de divorcio o nulidad.
- e) Autorizar aportes previsionales solidarios en cuentas de terceros, con un tratamiento tributario igual que respecto de los ahorros previsionales propios. Con ésta medida se incentiva, 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 y así incrementar sus fondos en la cuenta de capitalización individual.

- f) 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%.¹⁴
- g) Igualar en 65 años la edad máxima de cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia para hombres y mujeres.
- h) 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.¹⁵

Con éstas medidas, el Consejo Asesor propone dar una nueva estructura de integración al sistema de pensiones, permitiendo abarcar a todos los chilenos, eliminando las distinciones entre aquellos trabajadores que acumularon fondos en su vida laboral y aquellos que no pudieron hacerlo, creando sistemas integrales que permitan tener una vejez digna a todos los trabajadores, incentivando el ahorro previsional y aminorando las dificultades que existen actualmente para las mujeres a la hora de ingresar al mundo laboral.

1.3.3 Hacia un Sistema Eficiente y Transparente

¹⁴ Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Página 21.

¹⁵ Ídem nota anterior.

El sistema vigente regido por el D.L.3.500 se ha caracterizado por la eficiente administración y capitalización de los fondos acumulados por los trabajadores. Desde la creación de éstos, se han verificado solo dos años de rentabilidades negativas, siendo todo el resto del tiempo, rentabilidades positivas que incrementan los ahorros previsionales de los trabajadores.

La creación del Pilar Solidario y de la reforma en general, impone la necesidad de mejorar la eficiencia y confiabilidad del sistema, transparentando su funcionamiento y sus riesgos para así obtener una aprobación y legitimidad por parte de todos los chilenos.

El diagnóstico efectuado por el Consejo Asesor señala que existe una escasa competencia en el mercado de las Administradoras de Fondo de Pensiones, explicada por la estructura del sistema, la existencia de comisiones fijas para todas ellas y, en fin, una serie de barreras de entrada al mercado dadas por su regulación y complejidad.

Para mejorar ésta situación, “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.”¹⁶

Para lograr éste objetivo el Consejo Asesor sugiere una serie de propuestas:

- a) Establecer modificaciones legales y mecanismos que permitan separar las funciones de gestión de inversiones y administración de los fondos, de aquellas ligadas a las operaciones de recaudación, redes de sucursales y administración de cuentas, con el objetivo de lograr economías a escala y así reducir las barreras de entrada.

¹⁶ Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Op.Cit. Pág. 22.

- b) En Particular, el Consejo Asesor propone la subcontratación de funciones. Para ello es necesario efectuar cambios a las regulaciones legales y tributarias para así permitir el ingreso en dichas funciones a entidades ligadas a la seguridad social.

- c) Así mismo, se propone reforzar las normas que buscan prevenir los conflictos de interés en la gestión de fondos y en la comercialización de los servicios previsionales.

- d) También propone organizar un mecanismo de licitación de los nuevos afiliados que se incorporen al régimen de capitalización individual. Con ésta medida se busca que los nuevos trabajadores puedan ingresar al sistema a costos inferiores a los que existen actualmente en el mercado.

- e) Finalmente, se propone que las Administradoras de Fondos de Pensiones puedan ofrecer descuentos sobre sus comisiones para aquellos trabajadores que permanezcan efectivamente en cada una de ellas, fijando una permanencia mínima de 18 meses. Con ésta medida se busca establecer una mayor competencia en el mercado y rebajar los costos para los cotizantes.

En materia de eficiencia de administración de los fondos, el Consejo Asesor destacó el efecto determinante para los resultados finales de los fondos de capitalización individual, tanto en la rentabilidad de éstos a lo largo de la vida laboral del trabajador, así como también, en el aporte de dichos fondos al crecimiento y desarrollo del mercado de capitales. Por lo tanto, incrementar las rentabilidades de los fondos no es un beneficio exclusivo para los afiliados, sino también para el mercado de capitales en general.

Para incrementar los fondos de capitalización y maximizar los beneficios para los trabajadores y para el mercado en general, El Consejo Asesor propone una serie de medidas encaminadas a dicho fin:

- a) En cuanto a la elegibilidad de los instrumentos donde invertir los fondos y a los límites establecidos, se propone mantener en la ley solo una estructura esencial, es decir, los lineamientos generales, delegando el detalle más preciso de la regulación al Ejecutivo, a través de Decretos Supremos.
- b) Propone la creación de un Consejo Técnico de Inversiones cuyo fin sea la recomendación de modificaciones a los límites de inversión.
- c) Cambiar los criterios de regulación en relación a los límites de inversión en el extranjero, racionalizándolos de acuerdo a la exposición al riesgo de cada moneda en particular.

En síntesis, el Consejo Asesor propone un conjunto de reformas encaminadas a incrementar la eficiencia del sistema contributivo por la vía de aumentar la competencia entre las Administradoras de Fondos de Pensiones, para así facilitar 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.

1.3.4 Seguridad para todos los chilenos.

Tal como los señala el Consejo Asesor en su Informe Final, “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.”¹⁷

¹⁷ Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Op.Cit. Pág. 23.

De acuerdo a lo señalado y al diagnóstico efectuado por el Consejo Asesor del sistema regulado por el D.L. 3.500 el objetivo del sistema no se está logrando de manera satisfactoria para una gran cantidad de chilenos.

El sistema de capitalización individual, como señala el Consejo Asesor, dada su complejidad, es de difícil comprensión para los cotizantes, especialmente en relación a las pensiones que obtendrán en el futuro y a los beneficios de cotizar permanentemente sin importar las fluctuaciones de rentabilidad. Así mismo, los beneficios que el Estado entrega subsidiariamente, dada su falta de integralidad al sistema, no contribuyen en aclarar el panorama de los trabajadores al momento de jubilar.

El Consejo Asesor ha propuesto la creación del Pilar solidario, la incorporación de los trabajadores independientes, ha propuesto medidas para asegurar la equidad de género y mejorar la eficacia de las Administradoras de Fondos de Pensiones, sin embargo, a juicio de éste, todas éstas medidas no son suficientes por lo que ha considerado la creación de medidas adicionales con el fin de robustecer la transparencia, seguridad y predictibilidad del sistema. Entre ellas mencionamos las de mayor importancia:

- “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.”¹⁸

- “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.
- 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.
- 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.”¹⁹

Como explicamos en los cuatro títulos anteriores, el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional ordenó sus propuestas para cambios al sistema previsional regido por el D.L. 3.500 de acuerdo a cuatro criterios: derecho a la protección y a la autonomía para todos, pensiones sin discriminación entre quienes contribuyen y los que requieren apoyo solidario, modificaciones hacia un sistema eficiente y transparente y seguridad para todos los chilenos. En cada uno de éstos apartados realizó propuestas específicas encaminadas a mejorar el sistema previsional

¹⁸ Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Op.Cit. Pág. 24.

¹⁹ Ídem nota anterior.

vigente, todas inspiradas en metas finales y metas intermedias, que el mismo Consejo Asesor se impuso.

1.4 Efectos proyectados por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma previsional

En este apartado, el informe presentado por el Consejo Asesor señala las metas finales que se pretenden alcanzar con la materialización de la reforma, así como también las metas intermedias que permitirán alcanzar aquellas.

- a) Universalizar la cobertura del sistema previsional. La meta final del consejo es que la previsión social se transforme en un derecho económico y social para todos los chilenos, no siendo suficiente la incorporación de todos los trabajadores de menores recursos o con menos ahorros, sino la creación de un sistema que genere garantías de continuidad de ingresos y protección contra la pobreza en la tercera edad.
- b) Elevar las tasas de reemplazo de las pensiones de vejez contributiva. “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%”.²⁰ Es decir, se mejorará sustancialmente el poder adquisitivo de los sectores más vulnerables de la sociedad, permitiendo que al salir de la vida laboral activa no se reduzcan dramáticamente sus ingresos.

²⁰ Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Op.Cit. Pág. 29.

- c) Eliminar el riesgo de pobreza en la vejez. Para ello se propuso la creación de beneficios mínimos universales. Si bien, esta meta no significará para un pensionado salir de una situación de pobreza, dado su entorno familiar, permitirá una autonomía suficiente para enfrentar sus necesidades básicas y mantener un nivel de consumo similar al que tenía al momento de jubilarse. Además, resultará enormemente beneficiado por la nueva estructura del sistema de pensiones, en comparación con la realidad del sistema regido por el D.L. 3.500.
- d) Reducir la dispersión de tasas de reemplazo. De acuerdo a las proyecciones manejadas por el Consejo Asesor, de no mediar las reformas propuestas, existirá una gran variabilidad de tasas de reemplazo, dependiendo de la situación de cada trabajador. Es decir, una gran desigualdad entre los chilenos al momento de jubilar. Entre una mujer que trabajó esporádicamente, un trabajador independiente o de temporada y un trabajador que cotizó con cierta regularidad a lo largo de su vida laboral, existirán enormes desigualdades respecto a sus tasas de reemplazo, siendo menor para aquellos que menos cotizaron y siendo mayor para los trabajadores que pudieron cotizar con mayor regularidad. Las medidas propuestas por el Consejo Asesor buscan equiparar los porcentajes de tasa de reemplazo entre todos los chilenos y así no perjudicar a aquellos que no pudieron acumular una mayor cantidad de fondos.
- e) 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.”²¹ Lo que el Consejo Asesor busca es establecer modificaciones que permitan al sistema generar beneficios a lo largo del

²¹ Ídem nota anterior.

tiempo, no solo corregir de forma temporal los vacíos dejados por el sistema previsional regido por el D.L. 3.500.

El Consejo Asesor planteó, así mismo, seis metas intermedias que harán posible alcanzar las metas finales anteriormente descritas. Se les individualiza como metas intermedias ya que están más directamente vinculadas al sistema previsional y a su funcionamiento en particular. Estas son:

- a) Estructurar un pilar solidario fuerte e integrado. Para el Consejo Asesor, el pilar solidario es el soporte sobre el que se funda todo sistema previsional que tenga como meta lograr altos niveles de protección, equidad y cobertura.
- b) Elevar la densidad de cotizaciones al sistema contributivo. De acuerdo a las proyecciones dadas por el Consejo Asesor, ésta es una condición fundamental e imprescindible para incrementar las tasas de reemplazo y evitar su dispersión. Con las medidas propuestas para incorporar al sistema previsional a trabajadores independientes, de temporada, cesantes o inactivos, se proyecta que se incrementará la densidad de cotizaciones, beneficiando específicamente a este tipo de trabajadores.
- c) Intensificar la competencia en base a precios en la industria de servicios personales. Aumentar la competencia entre los distintos actores que integran el sistema previsional significará para los afiliados una mayor eficiencia en la administración de sus fondos, la existencia de alternativas de elección de acuerdo a las necesidades particulares de cada uno y como garantía de que no serán víctimas de arbitrariedades de parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones. Las medidas propuestas por el Consejo Asesor, además de incentivar la competencia están encaminadas a facilitar la entrada de nuevos actores al sistema para profundizar aun más el nivel de competitividad.

- d) Mejorar la gestión de riesgo financiero y aumentar el retorno de los aportes del trabajador. Como señala el Consejo Asesor “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.”²² Con las medidas propuestas se pretende fortalecer éste pilar, permitiendo a los cotizantes que aumenten el rendimiento de sus aportes lo que finalmente se traduce en pensiones más elevadas y en una mayor tasa de reemplazo.

- e) Fortalecer el pilar voluntario. Las propuestas entregadas por el consejo asesor van encaminadas a incrementar significativamente la importancia y relevancia del ahorro previsional voluntario en las pensiones finales de los trabajadores. Por medio de su incentivo y de las facilidades tributarias propuestas, se busca aumentar la incidencia de éste pilar en los ahorros de los cotizantes y así compensar los efectos de cotizaciones insuficientes.

- f) Elevar la transparencia y predictibilidad del sistema. Las propuestas del Consejo Asesor van encaminadas a elevar la responsabilidad de las Administradoras de Fondos de Pensiones, del Estado y de los empleadores, buscando el correcto funcionamiento del sistema, elevando los estándares de transparencia y otorgando mayor seguridad a los cotizantes por medio de la entrega de información y reglas claras que hagan del sistema más seguro y predecible.

²² Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma Previsional. Op.Cit. Pág. 30.

El Consejo Asesor reconoce que gran parte de las propuestas no tienen un efecto inmediato para los cotizantes, requiriendo de períodos de gradual implementación. Un sistema previsional no opera a corto plazo, sin embargo ello no debe ser excusa para iniciar un proceso de reforma. Su trabajo fue encaminado a la creación de un conjunto de modificaciones capaces de complementarse con el sistema vigente, formando un sistema previsional integrado que cubra las necesidades de todos los chilenos.

2. MENSAJE DE LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA CON EL QUE SE INICIA EL PROYECTO DE LEY DE REFORMA PREVISIONAL.

Con fecha 15 de diciembre de 2006, la Presidenta de la República, en uso de sus facultades constitucionales envió a la Honorable Cámara de Diputados, en Mensaje N° 558-354, el proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional vigente en Chile.

En discurso pronunciado con motivo del envío del mensaje señaló que “El proyecto de ley que hemos firmado esta mañana es una reforma de aquellas que hacen historia, que recoge el sentir de los ciudadanos de contar con una mayor seguridad en sus vidas, seguridad que les otorgue una tranquilidad mínima para soñar con un mejor futuro, emprender sin temores, desarrollarse como personas y vivir una vejez digna.”²³

El proyecto de ley enviado por la Presidenta a la Honorable Cámara de Diputados proviene, tal como se explicó en el capítulo anterior, de un trabajo encargado al Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, el que, para

²³ Intervención de la Presidenta de la República, Michelle Bachelet J., al firmar proyecto de reforma previsional. Santiago, 15 de diciembre de 2006.

llevar a cabo su misión, escuchó a un amplio espectro de actores relacionados con el sistema, expertos nacionales e internacionales, y a la ciudadanía, para así recoger las inquietudes respecto a las falencias del sistema vigente y de las reformas necesarias para ampliar su cobertura.

Una vez entregado dicho informe por el Consejo Asesor, las propuestas fueron revisadas por un Consejo de Ministros, presidido por el Ministro del Trabajo y Previsión Social e integrado por el Ministro de Hacienda, la Ministra de SEGPRES, la ministra del SERNAM y por el director de presupuestos. Dicho consejo revisó cada una de las propuestas realizadas por el Consejo Asesor para posteriormente dar estructura al proyecto de ley que envió la Presidenta para su tramitación.

En su mensaje la Presidenta explica sistemáticamente el contenido del proyecto, sus fundamentos y todos los cambios que se realizarán al sistema vigente regido por el D.L. 3.500. Señala en su discurso pronunciado con motivo del envío del proyecto de ley a la Honorable Cámara de Diputados, que dicho proyecto contiene un conjunto de transformaciones de distinta naturaleza y significación, siendo las los ejes sobre los que se construirá el sistema las siguientes diez grandes transformaciones:

- a) La creación de un pilar solidario;
- b) Una institución renovada
- c) La participación de la ciudadanía en éste sistema;
- d) La equidad de género entre hombres y mujeres;
- e) La mayor cobertura para los trabajadores independientes;
- f) La mayor cobertura para los jóvenes;
- g) La mayor competencia en la industria previsional;
- h) La rentabilidad de los fondos;

- i) El fomento al ahorro previsional voluntario; y
- j) La disciplina y transparencia fiscal.

Como se puede apreciar, se trata de una profunda revisión transformadora del sistema de pensiones, dando origen a un nuevo arreglo social en el ámbito de la protección social. Dichos reformas o principios que inspiraron la reforma previsional se explicarán detalladamente en el capítulo tercero, donde se desarrolla in extenso el contenido de la reforma.

3. TRAMITACIÓN, DISCUSIÓN Y PROMULGACIÓN DE LA REFORMA PREVISIONAL EL CHILE

En éste capítulo se señalará el itinerario legislativo que concluyó con la dictación de la ley N° 20.255 que establece la reforma previsional. No se analizará detalladamente el proceso de discusión parlamentaria ya que dicho trabajo, dada su extensión y relevancia, amerita un estudio en particular diverso al presente trabajo, donde nos avocamos al estudio de las reformas establecidas por la ley de reforma previsional.

El proceso para la dictación de la reforma previsional comenzó con fecha 17 de marzo de 2006, donde por Decreto N° 336 del Ministerio de Hacienda, se creó el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, al que se le encargó la elaboración de propuestas para reformar el sistema de pensiones establecido por el D.L. 3.500, de 1980. La labor del Consejo y las propuestas finales se explicaron en el capítulo Primero de éste estudio.

Con fecha 6 de julio de 2006 el Consejo Asesor entregó el informe final que contiene todas las propuestas orientadas a resolver los principales problemas del sistema vigente en ese entonces.

Posteriormente, el informe evacuado por el Consejo Asesor fue revisado y discutido por un Consejo de Ministros, presidido por el Ministro del Trabajo y Previsión Social e integrado por el Ministro de Hacienda, la Ministra de SEGPRES, la ministra del SERNAM y por el director de presupuestos. Como señalamos anteriormente, dicho consejo revisó las propuestas realizadas y dio la estructura al proyecto de ley para enviarlo al Congreso. En ésta etapa, podríamos señalar, concluye el proceso pre legislativo, el que se caracterizó por una gran participación ciudadana, donde intervinieron todos los actores relevantes del sistema previsional.

Luego, con fecha 25 de diciembre de 2006, la presidenta envió a la Honorable Cámara de Diputados, por mensaje N° 558-354 el Proyecto de ley que perfeccionar el sistema previsional, dando inicio al primer trámite constitucional.

El Proyecto de ley fue revisado por la Comisión del Trabajo y Seguridad social, la que, con fecha 21 de julio de 2007, en boletín N° 4742-13-1, emitió su informe respectivo. En dicho informe se señala que el proyecto de ley fue revisado y discutido in extenso por la Comisión, aprobando la mayoría de su articulado, realizando indicaciones solo en alguno de ellos.

Así mismo, la Comisión de Hacienda de la Honorable Cámara de Diputados, con fecha 28 de agosto de 2007, en boletín N° 4.742-13, emitió su informe final recaído en el proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional.

Evacuados los respectivos informes, con fecha 28 de agosto de 2007 se dio inicio a la discusión en sala del proyecto de perfeccionamiento del sistema previsional. Durante dicha etapa expusieron alrededor de 60 diputados respecto del alcance de la reforma, las principales modificaciones y sus efectos para todos los chilenos.

Con fecha 29 de agosto de 2007 se realizó la votación en la Honorable Cámara Diputados respecto a la aprobación o rechazo del proyecto de ley. En votación general del proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional se aprobó por 107 votos a favor, cero votos en contra y cero abstenciones. Hubo votación particular respecto a artículos determinados, sin embargo, la mayoría de éstos fueron aprobados.

Esa misma fecha, por oficio N° 6977 se remitió a Su Excelencia el Presidente del Honorable Senado, el proyecto de ley aprobado por la Honorable Cámara de Diputados, para su estudio en sala y posterior aprobación.

En segundo trámite constitucional, el proyecto que perfecciona el sistema previsional, fue revisado por las comisiones de Hacienda y del Trabajo y Previsión Social, unidas, del Honorable Senado, quienes debatieron el proyecto de ley en general. Con fecha 16 de octubre de 2007, en boletín N° 4.742-13, la Comisión unida entregó el informe respecto al proyecto de ley. Con fecha 17 de octubre de 2007, dicho proyecto de ley se sometió a discusión en sala donde los honorables senadores expusieron sus observaciones respecto a las reformas generales contenidas en el proyecto de ley. Finalmente fue aprobado el proyecto de ley en general con 32 votos a favor.

Concluido dicho trámite, vuelve el proyecto de ley a la Comisión de Hacienda y del Trabajo y de Seguridad Social, unidas, para el estudio del proyecto en particular.

Con fecha 9 de enero de 2008 la Comisión evacuó su segundo informe, en boletín N° 4.742-13, conteniendo el estudio en particular el proyecto de ley y pronunciándose sobre las indicaciones formuladas por la Honorable Cámara de Diputados y por S.E. la Presidenta de La República.

Con la Misma fecha de dio inicio a la discusión en sala en el Honorable Senado. Los Senadores expusieron sus observaciones al proyecto de ley y se sometieron a votación modificaciones en particular. Concluido el trámite en la Sala y efectuadas todas las votaciones, con fecha 14 de enero de 2008, en oficio N° 43/SEC/08, se remitió el proyecto de ley aprobado a la Honorable Cámara de Diputados.

En tercer trámite constitucional, se sometió a votación en sala las modificaciones efectuadas por el Honorable Senado. Con fecha 16 de enero de 2008 fue aprobado el proyecto de ley por 107 votos a favor, sin abstenciones ni votos en contra.

Luego, con fecha 25 de enero de 2008, se remitió el Proyecto de ley al Excmo. Tribunal Constitucional para ejercer el control de constitucionalidad respecto de disposiciones contenidas en el proyecto de ley. El Excmo. Tribunal Constitucional, con fecha 4 de marzo de 2008, por sentencia 1032, declaró la constitucionalidad de las normas sometidas a su consulta.

Con fecha 5 de marzo de 2008, la Honorable Cámara de Diputados, en su calidad de cámara de origen, remite el proyecto de ley aprobado por el Congreso y revisado por el Excmo. Tribunal Constitucional, para su promulgación y publicación.

Con fecha 11 de marzo de 2008 la Presidenta de La República promulgó la reforma previsional. Tal como lo señaló en su discurso de promulgación, ésta reforma se creó, discutió y promulgó con una agilidad y rapidez sin precedentes gracias a la sintonía de todos los actores políticos y sociales del país.

Finalmente, con fecha 17 de marzo de 2008, exactamente dos años después de la creación del Consejo Asesor Presidencial para la reforma Previsional, se publicó en el Diario Oficial la ley N° 20.255 que establece la Reforma Previsional.

CAPÍTULO II: FUNDAMENTOS DE LA REFORMA PREVISIONAL.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de la Reforma Previsional es, a grandes rasgos, “que las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez para así vivir dignamente.”²⁴ O sea, entregar protección social efectiva a toda la población, independiente de las oportunidades que cada ciudadano haya tenido durante su vida activa.

Los fundamentos de la reforma del sistema previsional chileno se encuentran principalmente en los estudios realizados por el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional. Por ello es que dedicamos un capítulo completo de éste estudio en revisar el trabajo realizado por dicho Consejo, el que incluyó un diagnóstico del sistema vigente regido por el D.L. 3.500 y las modificaciones que necesitaría para cubrir las falencias actuales y los requerimientos a los que será sometido a futuro.

En éste capítulo se analizará, a grandes rasgos, los fundamentos finales que motivaron el proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional, y finalmente la reforma misma.

2. DIAGNÓSTICO GENERAL DEL SISTEMA PREVISIONAL REGIDO POR EL D.L. 3.500

²⁴ Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia el proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional. 15 de diciembre de 2006. Pág. 1.

El régimen de pensiones creado por el D.L. 3.500 generó un cambio radical en el sistema previsional existente en Chile. Significó una profunda transformación, reemplazando un régimen público de beneficio definido, administrado por corporaciones sin fines de lucro, donde los trabajadores ingresaban sus ahorros al patrimonio de un fondo común, entregando pensiones determinadas por norma legal o reglamentaria.

El D.L. 3.500 estableció un régimen de capitalización individual a fin de que cada trabajador acumule sus fondos para la vejez. En este sistema, cada trabajador tiene la propiedad sobre sus cuotas, las cuales, administradas por las Administradoras de Fondos de Pensiones, generarán intereses y rentabilidad, incrementando sus ahorros y finalmente obteniendo una buena pensión al momento de jubilar. Al mismo tiempo, el sistema de capitalización individual, por medio de la inversión de los ahorros de los trabajadores en el sistema de capitales chileno, ha contribuido al desarrollo de dicho mercado y, de paso, de la economía chilena en general.

Sin embargo, para que las expectativas sobre las cuales se estructuró el sistema pudieran alcanzarse, era necesario que éste se comportara de acuerdo a ciertos supuestos. Así mismo, los cambios que ha vivido nuestra sociedad luego de más de 25 años desde la vigencia del sistema, hacen necesaria una revisión para acondicionarlo a la realidad actual.

3. CAMBIOS DEMOGRÁFICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES OCURRIDOS EN EL PAÍS

Los cambios vividos por nuestra sociedad dentro de los últimos 25 años han provocado que el sistema de pensiones no cumpla sus metas para las cuales fue creado.

“El centro latinoamericano de demografía ha calculado que, de aquí al año 2050, en Chile, la proporción de adultos mayores respecto de la población total pasará de un 11.5%, que era el porcentaje correspondiente al año pasado, a un 28.2%.”²⁵

Así mismo, las expectativas de vida han aumentado considerablemente tanto para hombres como para mujeres y paulatinamente ha ido aumentando la proporción de personas en edad de jubilar en relación a aquellas en edad laboral activa.

A éste contexto demográfico hay que agregarle nuevas características del mercado de trabajo, donde los jóvenes han postergado su entrada reduciendo su período de acumulación, donde han aumentado los trabajadores independientes y por temporadas, sumado además, del ingreso paulatino de las mujeres al mercado laboral. Por su parte, se registra una alta rotación laboral y una retención de los trabajadores a cotizar, lo que deriva en bajas acumulaciones de fondos y, por tanto, en bajas pensiones al momento de jubilar.

En lo que dice relación con la competencia del sistema, considerando las altas rentabilidades conseguidas por las Administradoras de Fondos de Pensiones, existe un bajo nivel de competencia. “Las causas de ello son a lo menos tres. En primer lugar, la baja sensibilidad de la demanda a nivel de comisiones cobradas, lo cual no genera una presión a las administradoras para obtener mejores resultados. En segundo lugar, la presencia de fuertes barreras a la entrada, las cuales desincentivan a potenciales nuevos inversionistas...Y en tercer lugar, distorsiones competitivas, en las señales de

²⁵ Clase Magistral del Ministro del Trabajo y Previsión Social, Señor Osvaldo Andrade Lara: “*Reforma Previsional en Chile. Elementos de Diagnóstico y principales aspectos de una propuesta integrada*”. Santiago, año 2006. Pág. 2.

precios y en los intereses de las firmas, causadas por el diseño del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.”²⁶

Teniendo en cuenta los supuestos sobre los que se construye el sistema y también los cambios aquí descritos, resulta imperiosa la necesidad de reformar el sistema.

4. NECESIDAD DE REFORMAR EL SISTEMA

El sistema previsional chileno regido por el D.L.3.500 opera financieramente como un sistema mixto, estando compuesto por un régimen de capitalización individual donde cada trabajador acumula fondos para su jubilación, y por el Estado. Este último además del rol de garante y regulador del sistema administrado por el sector privado, está encargado además de otorgar pensiones asistenciales no contributivas.

Dicho régimen funcionó de acuerdo con lo previsto, sin embargo cada día más trabajadores no alcanzaban a cumplir los requisitos mínimos para convertirse en beneficiarios. En efecto, “la información disponible de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y del Instituto Nacional de Previsión muestra que, el año 2005, los cotizantes a los diversos sistemas de pensiones civiles vigentes en el país, representan un 65,9% de los trabajadores ocupados y el 61,3% de la fuerza de trabajo total.”²⁷

²⁶ Clase Magistral del Ministro del Trabajo y Previsión Social, Señor Osvaldo Andrade Lara. Op. Cit. Pág. 4.

²⁷ Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia el proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional. 15 de diciembre de 2006. Pág. 5.

Así mismo, resulta igualmente relevante la densidad de las cotizaciones de los trabajadores y el tiempo que se encuentran cotizando dentro del sistema. Sin el mínimo de tiempo establecido en la ley ni los adecuados índices de cotizaciones, el trabajador no será beneficiario del sistema contributivo.

La encuesta de protección social del año 2002 demuestra que solo el 28% de los trabajadores independientes cotiza sistemáticamente en el sistema, así mismo, los trabajadores de temporada y quienes trabajan en forma irregular a lo largo del tiempo no logran acumular ahorros suficientes en sus fondos de capitalización individual, por lo tanto tampoco son beneficiarios del sistema contributivo.

Adicionalmente, “las proyecciones disponibles muestran que del total de la población adulta mayor, el grupo cubierto por una pensión contributiva se reduciría de 65% en la actualidad a alrededor de 50% en 2020, y que alrededor de un 60% de los pensionados del sistema de AFP obtendrá una pensión igual o inferior a la pensión mínima garantizada por el Estado. Por su parte, proyecciones de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP) muestran que el 46% del flujo anual de nuevos pensionados del sistema de AFP entre los años 2020 y 2025, tendrá una pensión inferior a la mínima y no tendrá acceso a la Garantía Estatal, y que este grupo estará mayoritariamente compuesto por mujeres, representando un 65% de dicho total.”²⁸

Los datos contenidos en el mensaje presidencial respecto a la situación del sistema previsional en la etapa inmediatamente anterior a su reforma y a las proyecciones a futuro respecto a los desafíos que éste afrontará, hacían imperiosa la necesidad de reformar el sistema.

²⁸ Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia el proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional. 15 de diciembre de 2006. Página 6.

5. LOS FACTORES INSTITUCIONALES COMO CONDICIONANTES DE LOS RESULTADOS

Independiente de los factores señalados en los dos puntos anteriores, en relación al ámbito institucional del sistema, y con el fin de mejorar su eficiencia, capacidad de conducción y coordinación, se requerían modificaciones para enfrentar con la altura requerida, las reformas que perfeccionaron el sistema previsional.

De acuerdo al mensaje presidencial, el sistema previsional presenta tres ámbitos diversos entre sí: el político, el normativo y el de administración.

Respecto al rol político, recae principalmente en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión. Dicha institución presenta debilidades que la reforma previsional subsana por medio de una reorganización sistemática que se explicará más adelante.

En el ámbito regulatorio y de la administración de los beneficios asociados, se observa en el sistema previsional previo a la reforma, una dispersión institucional dada por las diversas normas, instituciones y funciones ejecutivas que lo integran. Dicha dispersión normativa y orgánica se soluciona con la creación de la Superintendencia de Pensiones, responsable de la regulación y fiscalización del régimen contributivo general y del nuevo régimen de pensiones solidarias, y con la creación del Instituto de Previsión Social, que administrará los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias y también gestionará los regímenes previsionales de las antiguas cajas, hasta su extinción.

Existe unanimidad entre los distintos actores que intervienen en el sistema previsional respecto a la necesidad de reorganizar y sistematizar las instituciones intervinientes ya que sin dicha reforma, cualquier modificación al sistema previsional quedará incompleta ya que la nueva normativa se encontraría con una estructura del sistema que impide la organización y la adecuada distribución de los beneficios. Por ello, la reforma tiene dentro de sus modificaciones más importantes, aquella relativa a

la institucionalidad de seguridad social, reconociendo a ésta como un actor fundamental para el éxito de las modificaciones introducidas al sistema previsional chileno.

Revisada la gestación de la reforma previsional, el proceso legislativo que concluyó con su dictación y los fundamentos que subyacen a ella y nos permiten entender su lógica, corresponde ahora la revisión en particular de las modificaciones que introdujo al sistema de pensiones y las nuevas prestaciones que beneficiarán a todos los trabajadores.

CAPÍTULO III: CONTENIDOS DEL PROYECTO

1. CREACIÓN DE UN SISTEMA DE PENSIONES SOLIDARIAS

Uno de los ejes fundamentales de la Reforma al Sistema de Pensiones, está constituido por la creación de un Sistema de Pensiones Solidarias (S.P.S.), cuyos principales beneficios serán la Pensión Básica Solidaria (P.B.S.) y el Aporte Previsional Solidario (A.P.S.).

Este nuevo sistema, entrega beneficios de vejez e invalidez de manera integrada a los beneficios del Sistema de Capitalización Individual y reemplazará al Programa de Pensiones Asistenciales, y gradualmente al Programa de Pensión Mínima Garantizada, que hasta ahora regían. Además tendrán acceso a este sistema, los pensionados y trabajadores activos que imponen en el Instituto de Normalización Previsional (I.N.P.).

En otras palabras, este nuevo sistema beneficia a quienes, por diversas razones, no se han incorporado a un sistema previsional o que encontrándose afiliados a algún sistema, habiendo cotizado y cumpliendo con los requisitos de elegibilidad, no han logrado reunir los fondos suficientes para financiar una pensión digna. En efecto, quienes no tienen ahorros previsionales e integran un grupo familiar perteneciente a los sectores con menores ingresos del país, accederán a la Pensión Básica Solidaria (P.B.S.), la que paulatinamente irá beneficiando a un porcentaje mayor de personas, con el objetivo de alcanzar a afectar hasta el 60% de la población de menores ingresos en el país. Asimismo, para aquellas personas que hayan cotizado y hayan alcanzado a percibir una pensión, se les entregará el denominado Aporte Previsional Solidario (A.P.S.), el cual en términos generales, consiste en un complemento solidario que va decreciendo hasta extinguirse, para aquellos cuyas pensiones sean inferiores a un

monto determinado, que se irá fijando crecientemente hasta los \$255.000 (doscientos cincuenta mil pesos) como objetivo final.

Así las cosas, según lo establece el Art. 3 de la Ley N° 20.255 que establece la Reforma Previsional, a estos importantes beneficios, tendrán acceso todas las personas (hombres y mujeres) que: hayan cumplido los 65 años de edad; que pertenezcan a un determinado porcentaje de la población de menores ingresos en el país, teniendo como meta, cubrir el 60%; y todos aquellos que puedan acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a 20 años continuos o discontinuos, contados desde que el peticionario haya cumplido veinte años de edad y, en todo caso, por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse al beneficio.

De este modo, a grandes rasgos lo que se pretende a través de este sistema es: establecer un importante grado de certeza en relación a los ingresos que se percibirán durante la vejez; entregar una mayor protección a las personas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por el actual sistema de capitalización individual; y tener cobertura para la población de ingresos medios y bajos.

1.1 Pensión Básica Solidaria (P.B.S.)

Tal como lo anunciáramos, el nuevo Sistema de Pensiones Solidarias, fija una Pensión Básica Solidaria, a la que podrán acceder quienes no hayan impuesto cotizaciones o no tengan pensión alguna, e integren un grupo familiar perteneciente a los sectores con menores ingresos del país. Se ha determinado que esta pensión debería cubrir hasta el 60% de la población de menores ingresos del país, fijándose

como meta para ello, el año 2012. Dentro de esta Pensión Básica Solidaria, encontramos:

1.1.1 Pensión Básica Solidaria de Vejez (P.B.S.V.)

Se trata de un beneficio monetario mensual, de cargo fiscal, al cual tienen acceso todas las personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional y cumplan con los requisitos determinados por la ley²⁹. Al respecto el Artículo 2º letra a) de la ley N° 20.255, dispone que: “pensión básica solidaria de vejez, es aquella a la que podrán acceder las personas que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 3º de esta ley”. Es decir:

a) las personas que no tengan derecho a pensión de régimen del Decreto Ley N° 3.500 que regula el sistema de capitalización individual administrado por las AFP o en los regímenes previsionales de las ex Cajas y del ex Servicio Seguro Social, que actualmente son administrados por el INP;

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

c) las personas que hayan cumplido sesenta y cinco años de edad.

²⁹ Manual Informativo de la Reforma Provisional. Síntesis de los Conceptos Fundamentales (en línea). Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Febrero de 2008.<www.mintrab.gob.cl> (consulta: 17 marzo 2008)

d) las que integren un grupo familiar perteneciente al 60% más pobre de la población de Chile conforme a lo establecido en el artículo 32 de esta ley.

Para efectos de este requisito, vale decir para determinar si una persona que postula a la Pensión Básica Solidaria cumple con el requisito de pertenecer al 60% más pobre de la población, se debe considerar el ingreso per cápita y el grupo familiar. Así el artículo 4º de la ley en cuestión, considera que son parte del grupo familiar las siguientes personas:

- i. El peticionario.
- ii. Su cónyuge.
- iii. Sus hijos menores de 18 años.
- iv. Sus hijos mayores de 18 años y menores de 24 años, siempre que se encuentren estudiando.

En todo caso, el solicitante podrá requerir que las personas indicadas como parte del grupo familiar, no sean consideradas para los efectos de la evaluación de la pertenencia al 60% más pobre del país, cuando acredite que éstas no comparten el presupuesto familiar. Adicionalmente, el peticionario también puede solicitar que se consideren dentro de su grupo familiar, las personas que tengan las siguientes condiciones y/o características:

- i. La madre o padre de hijos de filiación no matrimonial.
- ii. Los hijos inválidos mayores de 18 y menores de 65 años.
- iii. Los padres mayores de 65 años. En los últimos dos casos, cuando éstos no puedan acceder a los beneficios del sistema solidario por no cumplir con el correspondiente requisito de residencia.

Para efectos de acceder a los beneficios del sistema solidario, se considerará el grupo familiar que el peticionario tenga a la época de presentación de la respectiva solicitud.

e) las personas que acrediten residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a veinte años continuos o discontinuos, contados desde que el peticionario haya cumplido veinte años de edad; y, en todo caso, por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos cinco años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud para acogerse a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias.

Al respecto, el artículo 5º de la ley, establece que se considerará como lapso de residencia en el país, el tiempo en que los chilenos deban permanecer en el extranjero por motivo del cumplimiento de misiones diplomáticas, representaciones consulares y demás funciones oficiales de Chile. Asimismo, para las personas comprendidas en la definición de exiliados, contenida en la letra a) del artículo 2º de la ley N° 18.994, que hubiesen sido registradas como tales por la Oficina Nacional de Retorno, se considerará como lapso de residencia en el país el tiempo en que permanecieron por esa causa en el extranjero. Para tal efecto, el Ministerio de Justicia extenderá la certificación correspondiente respecto de quienes cumplan con dicha calidad, en la forma que determine el Reglamento.

Un aspecto importante en relación a este requisito es que, para las personas carentes de recursos o de precariedad económica, que son aquellas que determine el respectivo reglamento como tales, en conformidad a lo establecido por el artículo 31 de la ley, se contará el lapso de tiempo de 20 años de residencia en territorio chileno, continuos o discontinuos, desde la fecha de su nacimiento.

Finalmente, en relación a las causales de extinción de esta Pensión Básica Solidaria de Vejez, se han señalado como tales³⁰:

³⁰ Reforma Previsional. Beneficios. (en línea). Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. <www.reformaprevisional.cl> (consulta: 19 de marzo de 2008).

- i) El fallecimiento del beneficiario.
- ii) Por haber dejado el beneficiario de cumplir alguno de los requisitos de otorgamiento (por ej: dejar de estar dentro del 40% más carente de recursos económicos de la población).
- iii) Por permanecer el beneficiario fuera del territorio de la república por un lapso superior a 90 días durante el respectivo año calendario.
- iv) Por haber entregado el beneficiario maliciosamente antecedentes incompletos, erróneos o falsos con el objeto de acreditar o actualizar el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios del sistema solidario.

A su vez, son causales de suspensión de este beneficio:

- i) El no cobro de la P.B.S. de Vejez durante seis meses continuos.
- ii) Cuando el beneficiario no proporcione los antecedentes relativos al beneficio que le requiera el Instituto de Previsión Social (IPS, actual INP), dentro de los tres meses calendario siguientes al respectivo requerimiento. Si transcurren seis meses, el beneficio se extingue.

1.1.2 Pensión Básica Solidaria de Invalidez (P.B.S.I.)

Se trata de un beneficio monetario mensual, de cargo fiscal, a que tienen derecho todas aquellas personas calificadas como inválidas, que no tienen acceso a una pensión en un régimen previsional y cumplen con los requisitos establecidos en la ley³¹. Al respecto el artículo 2º, letra b) de la Ley que establece la Reforma Previsional, señala que: “pensión básica solidaria de invalidez es aquella a la que podrán acceder

³¹ Manual Informativo de la Reforma Previsional. Síntesis de los Conceptos Fundamentales (en línea). Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Febrero de 2008. <www.mintrab.gob.cl> (consulta: 18 marzo 2008).

las personas que cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 16 de esta ley”, vale decir:

a) Las personas que sean declaradas inválidas, conforme a lo dispuesto en el artículo 17 de esta ley, es decir aquellas que sean declaradas como tales por las Comisiones Médicas de Invalidez de la Superintendencia de Pensiones (ex SAFP), a excepción de los actuales imponentes del INP, quienes continuarán con su actual proceso de calificación de invalidez.

b) Aquellas personas que no tengan derecho a pensión en algún régimen previsional.

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

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

e) Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile, por un lapso no inferior a 5 años, en los últimos 6 años inmediatamente anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Respecto a los extranjeros, el inciso final del artículo 16, establece que: “estos no podrán acceder a esta pensión, cuando la causa del principal menoscabo que origine la invalidez, provenga de un accidente acaecido fuera del territorio de la República de Chile. Lo anterior, siempre que el extranjero no tenga la calidad de residente en Chile, de conformidad a lo dispuesto en el decreto ley N° 1.094 de 1975, al verificarse dicho evento”.

El beneficiario de Pensión Básica Solidaria de Invalidez, percibirá dicho beneficio, hasta el último día del mes en que cumpla 65 años de edad. A contar de esa fecha, podrá acceder a la Pensión Básica Solidaria de Vejez antes analizada.

Finalmente, es menester señalar que la Pensión Básica Solidaria de Invalidez total o parcial, será de igual valor al de la pensión básica solidaria de vejez, se devengará desde la fecha de presentación de la correspondiente solicitud en el Instituto de Previsión Social, y será incompatible con cualquier otra pensión de algún régimen previsional.

1.2 Aporte Previsional Solidario (A.P.S.)

El otro gran beneficio que establece el nuevo Sistema de Pensiones Solidarias, es el denominado Aporte Previsional Solidario, el cual está considerado para aquellas personas que hayan cotizado y hayan alcanzado a percibir una pensión, y en términos generales, consiste en un complemento solidario que va decreciendo hasta extinguirse, para aquellos cuya *pensión base*³² sea inferior a un monto determinado, que se irá fijando crecientemente hasta los \$255.000 (doscientos cincuenta y cinco mil pesos) como objetivo final. Así las cosas, la estimación que se ha planteado la Comisión Reformadora, durante los próximos años, es la siguiente:

- Durante el año 2009, se incrementará por la vía de este aporte, el monto de las pensiones inferiores a \$120.000;
- El año 2010, se incrementará el monto de aquellas pensiones inferiores a \$150.000;

³² De acuerdo al artículo 2º, letra c) de la ley nº 20.255, *Pensión Base*, es aquella que resulte de sumar la pensión autofinanciada de referencia del solicitante más las pensiones de sobrevivencia que se encuentre percibiendo, de acuerdo al decreto ley N° 3.500, de 1980. Donde todos los montos serán expresados en moneda de curso legal.

- El año 2011, las inferiores a \$200.000;
- Finalmente, a partir del año 2012, se estima que recibirán este Aporte Previsional Solidario, todos aquellos pensionados que hayan cotizado, que reciban una pensión inferior a \$255.000 mensuales y que cumplan con los demás requisitos establecidos en la ley.

Dentro de este Aporte Previsional Solidario, encontramos:

1.2.1 Aporte Previsional Solidario de Vejez

Consiste en un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, que incrementa las pensiones base inferiores a un determinado monto (de acuerdo a la gradualidad desarrollada en el párrafo anterior), a través de un complemento que aumenta el monto de la pensión final, mejorando de esta forma la suficiencia de los beneficios previsionales.

De acuerdo al párrafo tercero de la ley que nos convoca, artículos 9 y siguientes, tienen derecho al A.P.S. de Vejez:

- Las personas titulares de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia del decreto ley N° 3.500 de 1980.
- Los pensionados por vejez o jubilación, pensionados por invalidez o pensionados de sobrevivencia del actual Instituto de Normalización Previsional (INP).
- Los imponentes del actual INP que obtengan dichas pensiones en el futuro.
- Las personas que tengan derecho a una pensión de sobrevivencia, otorgada por la ley de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales (Ley N° 16.744).

- Los pensionados por gracia, exonerados políticos, y pensionados por Ley Rettig y Ley Valech, que además de esa pensión perciban otra del decreto ley N° 3.500 o de uno de los regímenes administrados por el INP, podrán acceder al APS de Vejez, pero se le deducirá del monto calculado como Aporte Previsional Solidario, el monto de la pensión que perciban por gracia o reparación.

A su vez, los requisitos con los que se debe cumplir para acceder a este importante beneficio son:

a) Tener a lo menos 65 años de edad.

b) Integrar un grupo familiar perteneciente a un determinado porcentaje más pobre de la población de Chile (recordemos que la meta es llegar a cubrir al 60% más pobre de la población).

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

d) Otras situaciones que se deben considerar en el cómputo para la exigencia de los 20 años de residencia en territorio chileno, continuos o discontinuos, son el tiempo de permanencia en el extranjero por razones de exilio político para las personas comprendidas en el artículo 2° de la Ley 18.994 registradas en la Oficina Nacional de

Retorno y el tiempo de permanencia en el extranjero por razones de cumplimiento de misiones diplomáticas, representaciones consulares y demás funciones oficiales de Chile.

e) Que la Pensión Base del solicitante, sea inferior al valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario (PMAS), el cual se irá determinado en forma gradual hasta el año 2012, según vimos anteriormente.

De lo dispuesto en el cuerpo legal que establece la reforma previsional, se desprenden como causales de extinción del A.P.S. de Vejez, las siguientes:

- Por el fallecimiento del beneficiario;
- Por haber dejado el beneficiario de cumplir alguno de los requisitos de otorgamiento;
- Por permanecer el beneficiario fuera del territorio de la república por un lapso superior a 90 días durante el respectivo año calendario;
- Por haber entregado el beneficiario maliciosamente antecedentes incompletos, erróneos o falsos con el objeto de acreditar o actualizar el cumplimiento de los requisitos para acceder a los beneficios del sistema solidario.

Y como causales de suspensión del beneficio, las siguientes:

- Por no cobro del APS de Vejez durante seis meses continuos;
- Cuando el beneficiario no proporcione los antecedentes relativos al beneficio que le requiera el Instituto de Previsión Social (IPS, actual INP), dentro de los tres meses calendario siguientes al respectivo requerimiento. En todo caso, si transcurren seis meses, el beneficio se extingue.

1.2.2 Aporte Previsional Solidario de Invalidez

Consiste en un aporte monetario mensual, de cargo fiscal, para todas aquellas personas que han sido calificadas como inválidas, que habiendo contribuido a un sistema de pensiones, financien una jubilación inferior al valor de la Pensión Máxima con Aporte Solidario, que se determinará en la forma ya comentada, y cumplan con los demás requisitos establecidos en la ley.

2. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA PARA EL SISTEMA DE PREVISIÓN SOCIAL

La Reforma Previsional establece una nueva institucionalidad pública, con el fin de poder otorgar de manera eficiente y completa, los nuevos beneficios del sistema, y que además permita determinar con claridad las responsabilidades que debe asumir el Estado en la materia.

Es así como el Art. 39 de la Ley 20.255, señala expresamente que los órganos públicos que tendrán la principal responsabilidad del sistema de previsión social, serán los siguientes:

- a) El Ministerio del Trabajo y Previsión Social;
- b) La Subsecretaría de Previsión Social;
- c) La Superintendencia de Pensiones;
- d) La Superintendencia de Seguridad Social;

- e) El Instituto de Previsión Social, y
- f) El Instituto de Seguridad Laboral.

Entre las innovaciones más importantes, podemos destacar la creación del Instituto de Previsión Social (IPS) y de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Además, podemos mencionar la implementación de los Centros de Atención Previsional Integral y de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, entre otras instituciones afines.

[Ahora, las nuevas responsabilidades del Estado, requieren de una institucionalidad que garantice que esto funcione y que cumpla. Para ello, la reforma que proponemos es crear el Instituto de Previsión Social, para administrar el Sistema de Pensiones Solidarias y los regímenes previsionales que hoy día están en manos del INP. Para desempeñar estas funciones, además, nos vamos a apoyar en Centros de Atención Previsional Integral, articulados en red en todo el país. Estos tienen una sigla, parece que a los chilenos nos gustan las siglas, que se llama CAPRI, que van a ser lugares de orientación, de conducción para todos los beneficiarios del sistema].³³

2.1 Creación del Instituto de Previsión Social (IPS)

Este nuevo organismo, fundamentalmente tendrá por objeto la administración del Sistema de Pensiones Solidarias y de los regímenes previsionales, que anteriormente eran administrados por el Instituto de Normalización Previsional (INP).

³³ Presidenta de la República, Michelle Bachelet J. Discurso pronunciado al firmar el Proyecto de Ley de Reforma Previsional. 15 de diciembre de 2006.

Es más, este Instituto, será considerado para todos los efectos, como sucesor y continuador legal del antiguo Instituto de Normalización Previsional, con todos sus derechos, obligaciones, funciones y atribuciones. Por tanto, las referencias que hagan las leyes, reglamentos y demás normas jurídicas, al INP, se entenderán efectuadas a este Instituto de Previsión Social.

Se establece como un servicio público descentralizado, y por tanto con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se encuentra bajo la supervigilancia del Presidente de la República, a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, y por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social.

Entre sus principales funciones y atribuciones, podemos mencionar las siguientes³⁴:

a) Administrar el Sistema de Pensiones Solidarias, conceder los beneficios que éste contempla, cesarlos o modificarlos;

b) Administrar las bonificaciones por hijo, para las mujeres establecidas en la ley;

c) Administrar los regímenes previsionales de las cajas de previsión y del Servicio de Seguro Social, como continuador legal del Instituto de Normalización Previsional; y

³⁴ De acuerdo al Art. 55, Ley N° 20.255.

d) Celebrar convenios con organismos públicos y privados, para realizar tareas de apoyo en la tramitación e información, respecto de los beneficios del Sistema Solidario.

Para el cumplimiento de dichas funciones, la ley faculta al Instituto de Previsión Social, para exigir tanto de entidades públicas como privadas del ámbito previsional o que paguen pensiones de cualquier tipo, los datos personales y la información que estimare necesaria, y así establecer lo que se ha denominado como el Sistema de Información de Datos Previsionales. Estos organismos públicos y privados estarán obligados a proporcionar los datos personales y antecedentes requeridos por el Instituto.

Con todo, cuando el Instituto solicite de otras entidades privadas, la información que éstas tengan en su poder, y que resulte necesaria para el cumplimiento de sus funciones, requerirá previa autorización de la persona a que dicha información se refiere.

Así las cosas, a partir de todos los antecedentes que disponga el Sistema de Información de Datos Previsionales, el Instituto deberá verificar el cumplimiento de los requisitos para acceder al sistema de pensiones solidarias.

Cabe agregar, que el personal del Instituto deberá guardar reserva y secreto absolutos de las informaciones de las cuales tome conocimiento en el cumplimiento de sus labores, sin perjuicio de las informaciones y certificaciones que deba proporcionar de conformidad a la ley. Asimismo, deberá abstenerse de usar dicha información en beneficio propio o de terceros.

Por último, según el Art. 59 de la ley, el patrimonio del Instituto de Previsión Social estará formado por:

- a) El aporte que se contemple anualmente en la Ley de Presupuestos.
- b) Los recursos que se le otorguen por leyes especiales.
- c) Los bienes muebles e inmuebles, corporales e incorporeales que se le transfieran o adquiriera a cualquier título.
- d) Los frutos de sus bienes.
- e) Las donaciones que se le hagan y las herencias y legados que acepte con beneficio de inventario. Dichas donaciones y asignaciones hereditarias estarán exentas de toda clase de impuestos y de todo gravamen o pago que les afecten. Las donaciones no requerirán del trámite de insinuación.
- f) Los ingresos que perciba por los servicios que preste.
- g) Los aportes que perciba por concepto de cooperación internacional.

2.2 Creación de la Superintendencia de Pensiones (SUPEN)

Este organismo, ha sido establecido fundamentalmente con la intención de mejorar el control del Sistema de Pensiones. Es así como a su cargo estará la regulación, supervisión y fiscalización del sistema previsional civil, incluyendo tanto el sistema de pensiones solidarias, como los sistemas contributivos obligatorio y voluntario, en este último caso, cuando los oferentes sean las instituciones por ella fiscalizadas.

Al igual que el IPS, se trata de un organismo público descentralizado, y por tanto con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se relacionará con el Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a través de la Subsecretaría de Previsión Social. Estará sometida a la fiscalización de la Contraloría General de la República exclusivamente en lo que concierne al examen de las cuentas de entradas y gastos.

Esta Superintendencia de Pensiones, será considerada para todos los efectos, como sucesora y continuadora legal de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, creada por el decreto ley N°3.500, de 1980, con todos sus derechos, obligaciones, funciones y atribuciones.

De acuerdo al Art. 47 de la ley, entre sus funciones y atribuciones más importantes, podemos destacar las siguientes:

a) Ejercer la supervigilancia y fiscalización del Sistema de Pensiones Solidarias que administra el Instituto de Previsión Social. Para tal efecto, la Superintendencia dictará las normas necesarias, las que serán obligatorias para todas las instituciones o entidades que intervienen en el mencionado Sistema.

b) Fiscalizar al Instituto de Previsión Social respecto de los regímenes de prestaciones de las cajas de previsión y del Servicio de Seguro Social, que éste administre.

c) Velar por el cumplimiento de la legislación, en lo relativo a los procesos de calificación de invalidez, tanto para los afiliados al sistema de pensiones establecido en el decreto ley N° 3.500 de 1980, a los imponentes de los regímenes previsionales administrados por el Instituto de Previsión Social, como a los beneficiarios del sistema de pensiones solidarias de invalidez.

d) Dictar normas e impartir instrucciones de carácter general en los ámbitos de su competencia.

e) Interpretar administrativamente en materias de su competencia, las leyes, reglamentos y demás normas que rigen a las personas o entidades fiscalizadas.

f) Velar para que las instituciones fiscalizadas cumplan con las leyes y reglamentos que las rigen, y con las instrucciones que la Superintendencia emita, sin perjuicio de las facultades que pudieran corresponder a otros organismos fiscalizadores y a la Contraloría General de la República.

g) Aplicar sanciones a sus fiscalizados por las infracciones a las disposiciones legales o reglamentarias que los regulan.

h) Asesorar al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en la celebración y ejecución de convenios internacionales relativos a materias de previsión social, actuando como organismo de enlace de los mismos.

Además de los ya analizados, entre otros organismos que forman parte de esta nueva institucionalidad y que cobran relevancia para alcanzar las finalidades propuestas por la Reforma, podemos mencionar a los Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI) y la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones.

Se entiende que, con la creación de los primeros, se ha pretendido principalmente: garantizar la prestación de servicios esenciales para el sistema previsional, en materias relativas a la información para todos los usuarios; proporcionar nuevos servicios vinculados con el Sistema de Pensiones Solidarias, especialmente los referidos a informar al usuario sobre su situación previsional y a recibir solicitudes de pensiones; y además, realizar los trámites vinculados al otorgamiento, modificación y cese de beneficios que otorga el Instituto de Previsión Social.

Para lograr estos importantes objetivos, la ley ha facultado a estos Centros de Atención para: recibir solicitudes de pensión de los afiliados y beneficiarios del Sistema de Pensiones; para tramitar las solicitudes de beneficios que otorga el Instituto de Previsión Social; para informar y atender las consultas relacionadas con el Sistema de Pensiones; para recibir y remitir a las AFP, los reclamos que se presenten; y para emitir certificados relacionados con los beneficios del Instituto de Previsión Social.

Respecto a la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, nos referiremos brevemente con posterioridad, en relación a la participación ciudadana dentro del Sistema.

A mayor abundamiento, y en armonía con los objetivos a que se han hecho referencia, la Reforma Previsional ha creado el Fondo para la Educación Previsional, administrado por la Subsecretaría de Previsión Social, con el objeto de apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones. Los recursos del Fondo serán asignados por dicha Subsecretaría mediante concursos públicos, previa propuesta del Comité de Selección, el cual, estará integrado por el presidente de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, por un representante de la Subsecretaría de Previsión Social, un representante de la Superintendencia de Pensiones y por un representante del Instituto de Previsión Social.

En definitiva, para ir cerrando este tema, podemos concluir que lo que la Reforma en análisis aspira a lograr con esta nueva institucionalidad implantada es³⁵:

- a) Diferenciar los distintos roles existentes;
- b) Estructurar en forma coherente el nuevo sistema propuesto;
- c) Generar una coherencia con el resto de las medidas propuestas;
- d) Inducir una gestión eficiente, evitando la duplicación de competencias;
- e) Unificar el control y fiscalización del sistema;
- f) Incentivar la participación en el sistema y agilizar el acceso a la información; y,
- g) Introducir altos niveles de asesoría técnica, para la toma de decisiones respecto de la política a seguir en el ámbito del Sistema de Pensiones Solidarias.

³⁵ Consultor Práctico Laboral y Seguridad Social. Editorial Punto Lex. Nº 34 julio de 2008. Tema del mes, la Reforma Previsional. Págs. 61-62.

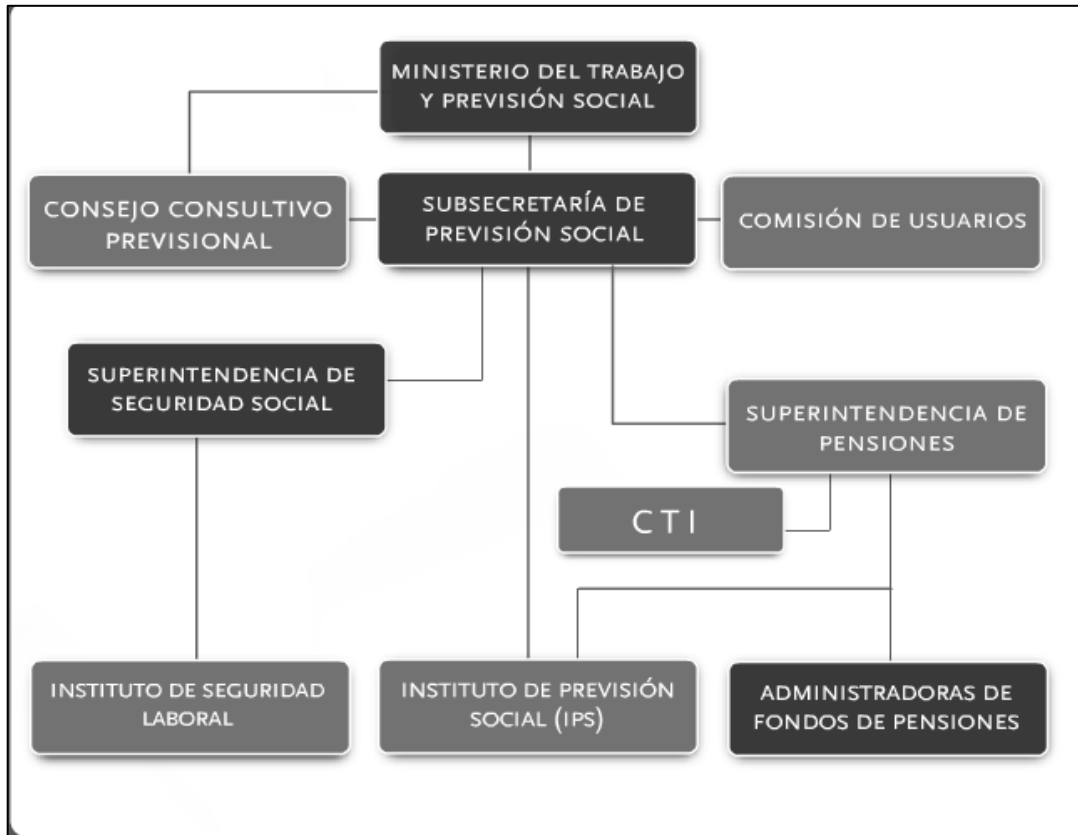
Si pudiésemos ilustrar gráficamente este nuevo esquema institucional, lo haríamos a través de los siguientes organigramas comparativos entre la antigua y la nueva institucionalidad.

*Antigua Institucionalidad*³⁶.



³⁶ Power Point Nueva Institucionalidad (en línea). Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. <www.reformaprevisional.cl>. (Consulta: 11 de agosto de 2009).

*Nueva Institucionalidad*³⁷.



3.- ÁMBITO SOCIAL DE LA REFORMA

Sin dudas, el aspecto central o medular de la Reforma Previsional, dice relación con su aplicación e injerencia dentro una estructura social compleja, cuyas necesidades van dando las directrices y pautas a seguir, para la elaboración de un Sistema de Pensiones, que tienda a regular y, finalmente, a satisfacer dichas necesidades.

³⁷ Ídem nota anterior.

Es por ello, que esta Reforma ha sido el fruto de un diagnóstico profesional de excelencia, y de múltiples consultas a la ciudadanía. Así, observamos que la primera medida del proceso de reforma fue la de constituir el Consejo Asesor Presidencial, el cual como parte de su mandato, realizó un amplio proceso de audiencias ciudadanas, en las que participaron todos los actores relevantes, a saber: organizaciones de trabajadores y de pensionados, agrupaciones de mujeres, representantes del mundo empresarial, y expertos de organismos internacionales y de centros de estudios nacionales.

La misión del Consejo, fue elaborar recomendaciones que sirvieran de base para el diseño de un sistema de pensiones que entregue protección social efectiva a toda la población, que refuerce el carácter solidario del sistema, que amplíe la cobertura y que supere las discriminaciones de género que persisten en la actualidad. Este trabajo se constituyó en una estructura básica para la elaboración de la Reforma que analizamos.

3.1 Participación Ciudadana

La Reforma Previsional persigue mejorar sustantivamente la participación y educación de los ciudadanos en esta materia, para lo cual entre otras medidas, se ha creado la denominada Comisión de Usuarios del Sistema.

Esta Comisión está integrada por un representante de los trabajadores, uno de los pensionados, uno de las instituciones públicas, uno de las entidades privadas del sistema de pensiones, y por un académico universitario que la presidirá.

En ella, se recogerán las opiniones y evaluaciones sobre la marcha de la reforma, y tendrá como función principal, informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a otros organismos públicos del sector, acerca de las evaluaciones que sus representados efectúen sobre el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer las estrategias de educación y difusión de dicho sistema. Por lo tanto, esta Comisión cumplirá un importante papel en el seguimiento y control de la implantación de la Reforma.

Con el fin de garantizar esta participación ciudadana en forma plena, se ha creado además, el Fondo para la Educación Previsional –analizado anteriormente- el cual, como lo dijéramos en su oportunidad, básicamente está destinado a desarrollar iniciativas de promoción, difusión y educación del Sistema Previsional, a través de mecanismos concursables.

[Con la finalidad de aumentar la transparencia del sistema y darle más poder a los afiliados, vamos a crear dos nuevos espacios de Participación Ciudadana y de educación previsional: una Comisión de Usuarios y un Fondo para la Educación Previsional. Tenemos dos comisiones de usuarios que funcionan muy bien, la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía, y también hay una Comisión de Usuarios del Seguro Público de Salud, Fonasa, y ambas han demostrado que es muy útil, porque los usuarios mismos, representantes de los usuarios, pueden ayudar a acompañar este proceso y asegurar que la calidad de lo que estemos entregando, se esté produciendo. Esta Comisión de Usuarios va a tener representación de trabajadores, pensionados y entes administradores.

Pero además vamos a tener un Fondo para la Educación Previsional, porque más de seguro que la mayoría de la gente que está aquí, si le empezamos a preguntar si entiende todo el tema previsional a la hora de tomar decisiones, o si sabe cuándo le llega su cartola de pensión o por qué le llegó lo que le llegó, o por qué no le llegó lo que estaba esperando, muy pocos son capaces de entender efectivamente de qué estamos hablando. Y como ésta es una reforma que trae elementos novedosos, también es necesario apoyar para comunicar, informar y

educar a cada uno. Para que también las personas tengan derecho a pateleo cuando corresponda, saber que hay derechos que tienen y que los pueden exigir. Y para que, entonces decía, estas personas tengan más información, puedan seguir el curso de la reforma y tomar mejores decisiones].³⁸

3.2 Equidad de Género

Esta Reforma Previsional, establece un conjunto de medidas, destinadas a garantizar la igualdad entre hombres y mujeres dentro del sistema. De esta forma, se reconoce el derecho a que se otorguen los mismos beneficios a trabajadoras y trabajadores que, en igualdad de condiciones, hayan realizado un esfuerzo contributivo equivalente.

Del análisis de dichas medidas, que ahora veremos, es posible desprender que definitivamente, las mujeres serán las principales beneficiarias del Sistema de Pensiones Solidarias.

3.2.1 Acceso Preferencial de la Mujer al Sistema de Pensiones Solidarias

Una de las novedades importantes de la Reforma, es que el Sistema de Pensiones Solidarias, no considera requisitos de número de cotizaciones, eliminado de esta manera las barreras que limitaban su acceso, y entregando además mayores aportes a las personas con menores contribuciones al Sistema de Capitalización Individual.

³⁸ Presidenta de la República, Michelle Bachelet J. Discurso pronunciado al firmar el Proyecto de Ley de Reforma Previsional. 15 de diciembre de 2006.

De acuerdo a nuestra estructura social y familiar resulta evidente que, por razones de cuidado del hogar y de la familia, y debido al funcionamiento del mercado del trabajo, una gran cantidad de mujeres en nuestro país, se encuentran en una posición de disparidad respecto de los hombres, en cuanto a sus posibilidades de acceder a pensiones dignas, en consideración a sus respectivas contribuciones dentro del sistema antiguo de capitalización.

En ese sentido, por ejemplo, esta Reforma ha eliminado el requisito de los 240 meses de cotizaciones, necesario para acceder a las Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado, lo cual provocaba una enorme discriminación a aquellas mujeres que realizaban labores eventuales o de temporada.

Así, diversos estudios han estimado que más de un 60% de las personas que accedan a la Pensión Básica Solidaria, serán mujeres. Es decir, serán beneficiarias preferenciales.

Para determinar a qué tipo de beneficios podrán acceder las mujeres dentro de este nuevo Sistema, habrá que distinguir según su clase, situación o actividad que desarrollen. A saber:

A.- Mujeres sin Trabajo Remunerado.

Se entiende que las mujeres sin trabajo remunerado, que se encuentren dentro de la población de menores ingresos y que no hayan cotizado en el sistema de pensiones, serán las principales beneficiarias de la Pensión Básica Solidaria de Vejez.

En ese sentido por ejemplo, se contempla el pago de un bono por cada hijo nacido vivo –el que será analizado con más detención con posterioridad- para aumentar su pensión a partir de los 65 años de edad.

Además, se establece que, en caso de divorcio o nulidad del matrimonio, se podrán dividir los fondos que existan en la cuenta de capitalización individual para pensión de uno de los cónyuges, cuando el juez considere que hubo menoscabo económico del otro de los cónyuges. Este monto de compensación no podrá ser mayor al 50% de lo acumulado en dicha cuenta, exclusivamente durante la unión matrimonial³⁹.

Bajo el antiguo régimen, las personas que realizaban actividades no remuneradas, como las dueñas de casa o los estudiantes, no podían cotizar para su previsión en una AFP. Ahora, para solucionar esta situación, se ha creado la figura del *afiliado voluntario*, quien podrá cotizar en una cuenta de capitalización individual, a pesar de no estar ejerciendo actividades remuneradas, accediendo así a las pensiones correspondientes por vejez, invalidez, enfermedad y sobrevivencia. En este último caso, deben haber cotizado al menos, el mes anterior al siniestro. Además, se permite que un tercero cotice por el afiliado voluntario (por ejemplo, el cónyuge, el padre o la madre). Dicha cotización no podrá ser inferior a un ingreso mínimo, pudiendo cotizar con la periodicidad que deseen. Por último, estos afiliados voluntarios, tendrán acceso al Sistema de Pensiones Solidarias, cumpliendo con los mismos requisitos que los demás afiliados al sistema.

B.- Mujeres con Trabajo Remunerado.

³⁹ En esos términos, el artículo 80 de la ley N° 20.255, haciendo expresa referencia al artículo 62 de la Ley sobre Matrimonio Civil N° 19.947.

Se establece que aquellas mujeres que cotizaron y reciben una pensión inferior a la Pensión Máxima con Aporte Solidario -analizada anteriormente- recibirán un aporte estatal, lo que les permitirá aumentar su pensión.

Al igual que en el caso anterior, las mujeres con trabajo remunerado, también tendrán derecho al pago del bono por hijo nacido vivo, para los efectos de aumentar su pensión a partir de los 65 años.

Respecto del denominado Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, esta Reforma ha entendido, que bajo el anterior régimen, las mujeres pagaban un mayor valor del que les correspondería de acuerdo a su siniestralidad, por la prima de dicho seguro. Ese mayor valor, ahora se les devolverá, depositándolo en su cuenta individual en forma de cotización, mejorando de esta manera el monto de su pensión final. Además, se incluye como beneficiario de la pensión de sobrevivencia de la mujer, a su cónyuge y al padre de los hijos de filiación no matrimonial, que viva a sus expensas.

Otro beneficio importante, se refiere a la eliminación de las *comisiones fijas*, las cuales corresponden a una de las modalidades de cobro de administración, que realizan las AFP. Se estima que la eliminación de este cobro, significará un aumento en los ahorros previsionales y, por tanto, en la pensión. Esta modificación permite, a su vez, que los afiliados puedan comparar mejor las comisiones que cobran las distintas AFP.

Mención aparte merecen las trabajadoras de casa particular, quienes a partir de ahora, contarán con un ingreso mínimo imponible, idéntico al ingreso mínimo nacional. Esto obviamente, les permitirá aumentar el monto de su cuenta y así mejorar su

pensión final. Esta modificación se aplicará en forma gradual, hasta que dicho ingreso mínimo imponible, llegue a ser equivalente al 100% del ingreso mínimo nacional.

C.- Mujeres Temporeras.

Finalmente podemos destacar que aquellas mujeres que se encuentren en una situación laboral eminentemente estacional y con ingresos fluctuantes, igualmente se verán beneficiadas tanto con la Pensión Básica Solidaria de Vejez como con el Aporte Previsional Solidario de Vejez. Más allá de otros beneficios, como el bono por cada hijo nacido vivo.

3.2.2 Bonificación por cada Hijo Nacido Vivo

La Reforma Previsional incorpora un importante beneficio que se otorgará a todas las mujeres, hayan o no contribuido al sistema de pensiones durante su vida activa, que incrementará su pensión, a través del otorgamiento de un bono por cada hijo nacido vivo o adoptado, y que consiste en un aporte estatal equivalente al 10% de 18 ingresos mínimos mensuales, correspondiente a aquél fijado para los trabajadores mayores de 18 años, y que se encuentre vigente durante el mes de nacimiento del hijo.

Según lo dispone expresamente el inc. 2º del artículo 75 de la Ley, al monto total de cada una de las bonificaciones resultantes, de acuerdo al procedimiento señalado, se le aplicará una tasa de rentabilidad por cada mes completo, contado

desde el mes del nacimiento del respectivo hijo y hasta el mes en que la mujer cumpla los 65 años de edad⁴⁰.

Tal como lo planteáramos en los primeros capítulos de esta presentación, el fundamento o espíritu de la incorporación de este bono, constituye un expreso reconocimiento de la sociedad a la maternidad, como una responsabilidad social.

Como características de este beneficio, podemos enunciar las siguientes:

- a) Se otorga una bonificación monetaria de cargo fiscal, por cada hijo nacido vivo. Tienen derecho a esta bonificación, tanto la madre biológica como la adoptante, por sus hijos adoptivos;
- b) Este bono se otorgará a los 65 años de edad de la beneficiaria, e incrementará el monto de la pensión base;
- c) Tienen derecho a este beneficio las mujeres que se pensionen desde el 1º de julio de 2009 y también por los hijos nacidos con anterioridad a esa fecha;
- d) Las mujeres que se encuentren pensionadas antes del 1º de julio de 2009 no se verán beneficiadas con este bono;

⁴⁰ Según el inc. 3º del citado artículo, para efectos de lo dispuesto, se aplicará una tasa de rentabilidad equivalente a la rentabilidad nominal anual promedio de todos los Fondos Tipo C, descontado el porcentaje que represente sobre los Fondos de Pensiones, el total de ingresos de las Administradoras de Fondos de Pensiones por concepto de las comisiones a que se refiere el inciso segundo del artículo 28 del decreto ley N° 3.500, de 1980, con exclusión de la parte destinada al pago de la prima del contrato de seguro, a que se refiere el artículo 59 del mismo cuerpo legal.

e) No se requiere pertenecer al 60% más pobre de la población, para acceder a esta bonificación, pues tiene carácter universal.

De acuerdo al título II, Párrafo Primero, de la Ley que rige esta materia, son beneficiarias de este bono, las mujeres que se encuentren en cualquiera de las siguientes situaciones:

a) La mujer afiliada al sistema de pensiones del Decreto Ley N° 3.500.

b) La mujer beneficiaria de una Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV).

c) La mujer beneficiaria de una pensión de vejez o invalidez del Decreto Ley N° 3.500.

d) La mujer que sin ser afiliada a un régimen previsional, perciba una pensión de sobrevivencia en el sistema del Decreto Ley N° 3.500.

e) La mujer que sin ser afiliada a un régimen previsional, perciba una pensión de sobrevivencia en el actual INP.

Además cabe destacar que, según la ley, los requisitos para acceder al Bono por Hijo Nacido Vivo, son los siguientes:

a) Haber cumplido 65 años de edad.

b) Acreditar residencia en el territorio de la República de Chile por un lapso no inferior a 20 años continuos o discontinuos, contados desde que la peticionaria haya cumplido veinte años de edad; y, en todo caso, por un lapso no inferior a cuatro años de residencia en los últimos 5 años anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud para impetrar este beneficio.

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

Otras situaciones que se deben considerar en el cómputo para la exigencia de los 20 años de residencia en territorio chileno continuos o discontinuos, son el tiempo de permanencia en el extranjero por razones de exilio político, para las personas comprendidas en el artículo 2º de la Ley Nº 18.994 registradas en la Oficina Nacional de Retorno y el tiempo de permanencia en el extranjero por razones de cumplimiento de misiones diplomáticas, representaciones consulares y demás funciones oficiales de Chile.

c) Que la peticionaria se encuentre afiliada al sistema de pensiones del Decreto Ley Nº 3.500; que sea beneficiaria de una PBS de vejez; que sin ser afiliada a un régimen previsional, perciba una pensión de sobrevivencia. En este último caso, dicha pensión puede originarse en el sistema del Decreto Ley Nº 3.500 o ser otorgada por el INP.

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

Por último, en relación a la rentabilidad que se aplica a este bono, más allá de lo señalado por los artículos 75 y siguientes de la Ley -ya analizados-, cabe agregar que⁴¹:

a) Para las madres de hijos nacidos antes de la vigencia de la ley en esta materia, esto es, antes del 1º de julio de 2009, la rentabilidad se aplicará desde la vigencia de este beneficio.

b) Para las mujeres que tienen cuenta de capitalización individual, este bono monetario será depositado en su cuenta de capitalización individual, en el mes siguiente a aquél en que cumpla los 65 años de edad, formando parte del saldo para el cálculo de su pensión.

c) En el caso de las mujeres beneficiarias de Pensión Básica Solidaria de Vejez, el nuevo Instituto de Previsión Social, les calculará una pensión autofinanciada de referencia, considerando como su saldo la o las bonificaciones por hijo, la que incrementará su PBS.

d) Las mujeres beneficiarias de pensión de sobrevivencia, sin ser afiliada o imponentes de algún régimen previsional, se le calculará una pensión con cargo al bono o bonos, y el monto resultante se suma al Aporte Previsional Solidario que le corresponde.

3.2.3 Separación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia entre Hombres y Mujeres

⁴¹ Consultor Práctico Laboral y Seguridad Social. Op. Cit. Págs. 19-20.

Se establece que este Seguro de Invalidez Sobrevivencia, creado por el decreto ley n° 3.500, de 1.980, ahora será adjudicado mediante una licitación pública. Este proceso de licitación, será efectuado por las Administradoras de Fondos de Pensiones, en conjunto, y se regirá por las normas establecidas en la ley y en las respectivas Bases de Licitación.

Podrán participar en la licitación del seguro, las Compañías de Seguros de Vida que se encuentren constituidas a la fecha de la licitación. El seguro deberá ser adjudicado a la o las Compañías que presente la mejor oferta económica, pudiendo adjudicarse a más de una Compañía, con el objeto de evitar una concentración excesiva y cubrir la totalidad del riesgo de invalidez y sobrevivencia. Los criterios de adjudicación serán establecidos por norma de carácter general de las Superintendencias de Pensiones y de Valores y Seguros.

Por su parte, la cotización de los afiliados destinada al financiamiento del seguro, expresada como un porcentaje de las remuneraciones y rentas imposables, tendrá el carácter de uniforme para todos los afiliados al Sistema, independientemente de la prima establecida en los contratos que las Administradoras celebren con cada Compañía de Seguros, en el respectivo proceso de licitación. Las Administradoras deberán transferir la cotización destinada al financiamiento del seguro a las Compañías de Seguros adjudicatarias.

En caso de existir una diferencia, en razón del sexo de los afiliados, entre la cotización destinada al financiamiento del seguro y la prima necesaria para financiarlo, las Administradoras deberán enterar la diferencia en cada una de las cuentas de

capitalización individual de aquellos afiliados que pagaron una cotización superior a dicha prima⁴².

Por lo tanto, observamos que como resultado de esta separación por género de la licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, se aumentarán las contribuciones a las cuentas de capitalización individual de las mujeres. Esto es así porque la mayor esperanza de vida de las mujeres, se traduce en una menor probabilidad de uso del Seguro, razón por la cual, una licitación por separado, debería tener como efecto, una menor prima para las mujeres. Además –tal como lo dijéramos en el punto 3.2.1-, la diferencia entre las primas que den pagar los hombres y las mujeres, como resultado de la licitación, se integrará a las cuentas de capitalización de esta última, mejorando así de manara importante sus pensiones.

Asimismo, se incluirá al cónyuge hombre como beneficiario de las pensiones de sobrevivencia generadas por la mujer y, en caso de divorcio o nulidad, se autorizará la división del saldo acumulado en las cuentas individuales de cada cónyuge.

En definitiva, concluimos que todas estas medidas permitirán que, a igual edad e igual saldo en la cuenta de capitalización, las pensiones de las mujeres sean similares (sino iguales) a la de los hombres.

[Por ejemplo, de acuerdo al antiguo régimen, una mujer que tenía un cónyuge tres años mayor y dos hijos, y que contaba con igual saldo en su cuenta de capitalización individual al de un hombre de la misma edad, tendría una pensión un 3% menor. Sin embargo, de acuerdo a las nuevas medidas, la situación final es la que muestran las barras (...) es decir, para saldos en las cuentas menores a 60 millones de pesos, las mujeres quedan en una mejor situación que los hombres.

⁴² Consultor Práctico Laboral y Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 55.

Cabe destacar que, en la actualidad el 100% de las mujeres, tienen saldos inferiores a \$65 millones].⁴³

3.3 Cobertura para Trabajadores Independientes

Según el artículo 3º letra c, del Código del Trabajo, *trabajador independiente es aquel que en el ejercicio de la actividad de que se trate, no depende de empleador alguno ni tiene trabajadores bajo su dependencia. Y agrega que, El empleador se considerará trabajador independiente para los efectos previsionales.*

Respecto de ellos, la Reforma implementa un conjunto de medidas, destinadas a aumentar su cobertura previsional, buscando igualar sus derechos y obligaciones previsionales, en relación a los trabajadores dependientes.

Así, la Ley N° 20.255, especialmente lo dispuesto por el Título IV, en relación a este tipo de trabajadores, asegura lo siguiente:

- a) La afiliación obligatoria de los trabajadores independientes (que emiten boletas de honorarios) al sistema de pensiones y al sistema de salud.

- b) El acceso al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.

⁴³ Diez Grandes Transformaciones de la Reforma Previsional. Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. <www.gobiernodechile.cl/reforma_previsional/equidad>. (Consulta: 25 de enero de 2008).

c) El derecho a percibir asignación familiar por sus cargas.

d) El derecho a afiliarse a las Cajas de Compensación. Y,

e) El derecho al Seguro de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales

Respecto a lo señalado en la letra a), se buscará implementar gradualmente la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de todos los trabajadores, pretendiendo abolir la actual distinción entre trabajadores dependientes e independientes, de la siguiente manera:

- Durante los tres primeros años de aplicación de la ley, se realizará un activo proceso de educación previsional.

- Transcurrido este período, se empezará a aplicar la obligación de cotizar, salvo que la persona en forma expresa manifieste lo contrario.

- Así, a partir del cuarto año, es decir, a partir 1 de enero de 2012, los trabajadores independientes estarán obligados a cotizar respecto del 40% de su renta imponible; a partir del 1 de enero de 2013, respecto del 70%; y a partir del 1 de enero de 2014, respecto del 100%; salvo que, como dijimos, en forma expresa manifiesten lo contrario.

- A partir del 1 de enero de 2015 en adelante, la obligación de cotizar sobre el 100% de la renta imponible, no admitirá excepciones.

- En el décimo año de aplicación de la Ley, se incorporará la cotización de salud, sin perjuicio de que el trabajador la pueda pagar voluntariamente con anticipación.

[Por su parte, se considerará como renta imponible para los trabajadores independientes, el 80% del conjunto de rentas brutas gravadas por el artículo 42 n° 2, de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Se entiende que dicha renta imponible, no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual, ni superior a 720 UF].⁴⁴

A mayor abundamiento, con este conjunto de medidas, se pretende que los trabajadores independientes, accedan a los beneficios del sistema previsional, en igualdad de condiciones respecto a los trabajadores dependientes. Para que en definitiva, se logre un incremento significativo en la cobertura previsional. Esto, en virtud de que, según diversos estudios estadísticos, al momento de implementarse la Reforma, sólo el 5% de este tipo de trabajadores, participaba activamente del Sistema de Capitalización Individual.

No obstante, respecto a esta materia, es menester citar alguna de las observaciones efectuadas por la Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile A.G. sobre ciertos aspectos de la Reforma. En particular sobre la cobertura a los trabajadores independientes, ha señalado:

[Estimamos necesario dar acceso a los Independientes a las soluciones de ahorro, mas sin la barrera del ahorro previsional obligatorio.

⁴⁴ Manual Informativo. Síntesis de Conceptos Fundamentales. Programa de Fortalecimiento del Sistema de Pensiones, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. 2ª Edición, Abril de 2008. Pág. 17.

Actualmente existen más de 1,5 millones de personas independientes, las cuales deben tener la libertad de elegir libremente entre ahorro obligatorio o APV (uno o ambos). El incentivo para el Ahorro obligatorio es el pilar solidario.

Ahora bien, en el evento de que se apruebe la obligatoriedad de afiliación de este tipo de trabajadores, el escenario actual de decisiones de ahorro para éstos trabajadores se ve considerablemente limitado, ya que no sólo se les obligará a canalizar sus ahorros en un determinado mecanismo, sino que además, a ponerlos en manos de determinadas instituciones acotando considerablemente su campo decisonal, lo que podría traer como consecuencia el desincentivo al ahorro].⁴⁵

3.3.1 Sobre las Cotizaciones de los Trabajadores Independientes

Por no apuntar esencialmente al sentido y objeto de este capítulo, pero que no deja por ello de ser importante, sistematizaremos esta materia, al tenor de lo desarrollado por el Consultor Práctico Laboral y de Seguridad Social -obra ya citada- respecto a este tema.

[A.- Entidad encargada de determinar el monto de cotizaciones que debe pagar el afiliado independiente.

El SII determinará anualmente el monto que debe pagar el afiliado independiente por concepto de cotizaciones al sistema de pensiones y para financiar prestaciones de salud. E informará de ello, tanto a la Tesorería General de la República como a la Administradora de Fondos de Pensiones en la cual se encuentre afiliado el trabajador.

⁴⁵ Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile A.G. Observaciones a la Reforma Previsional. <www.aafm.cl/site/index2>. (Consulta: 14 de agosto de 2009).

El reglamento establecerá la forma de determinar el cálculo de las cotizaciones obligatorias a que se encuentren afectos dichos afiliados, considerando todos los descuentos que procedan.

B.- Las AFP podrán cobrarán comisiones por administrar las cuentas de los independientes, y corresponderán al porcentaje promedio de las comisiones que la administradora a la que pertenezca el afiliado hubiere cobrado en el ejercicio anterior al pago de dichas cotizaciones.

C.- Las AFP se encargarán de acreditar el pago de las cotizaciones, para ello, certificarán el monto total de pagos previsionales efectuados por el trabajador independiente en el año calendario anterior y el monto de las cotizaciones declaradas y pagadas, y declaradas y no pagadas por el o los empleadores, si dicho trabajador percibe simultáneamente remuneraciones durante ese período, e informarán de ello a los afiliados y al Servicio de Impuestos Internos (SII).

Por su parte, el Fondo Nacional de Salud informará anualmente al SII, el monto de las cotizaciones de salud que hubiere pagado mensualmente el trabajador independiente en el año calendario inmediatamente anterior, y la Superintendencia de Salud informará al SII, sobre la Institución de Salud Previsional a la que se encuentren afiliados los trabajadores independientes.

D.- Los trabajadores independientes podrán efectuar pagos mensuales de su cotización anual, las que se imputarán a las cotizaciones de pensiones que estén obligados a pagar anualmente. En este caso, el trabajador podrá pagar la cotización de salud en la Administradora, quien la enterará en el Fondo Nacional de Salud.

E.- Respecto de los requisitos para que los trabajadores independientes tengan derecho a las prestaciones médicas.

Los trabajadores independientes, para tener derecho a las prestaciones médicas que proporciona el Régimen de Prestaciones de Salud y a la atención en la modalidad de "libre elección", requerirán haber cotizado en el mes inmediatamente anterior a la fecha en que impetren el beneficio, o haber pagado a lo menos seis cotizaciones continuas o discontinuas en los últimos doce meses anteriores a la fecha en que se impetren los beneficios.

F.- Los trabajadores independientes también deberán cotizar para salud.

Y deberán cotizar un 7% destinado a financiar prestaciones de salud, las que se enterarán en el Fondo Nacional de Salud, cuando corresponda.

El trabajador independiente deberá pagar mensualmente las cotizaciones de salud que entere en el Fondo Nacional de Salud. La renta imponible mensual será la que el afiliado declare mensualmente al Fondo Nacional de Salud o a la Administradora, según sea el caso, la que no podrá ser inferior a un ingreso mínimo mensual ni superior al tope imponible vigente.

G.- Caso de un trabajador que percibe rentas y remuneraciones.

Si un trabajador percibe simultáneamente rentas y remuneraciones de uno o más empleadores, todas las remuneraciones imponibles y rentas imponibles, se sumarán para los efectos de aplicar el límite máximo anual establecido.

H.- Sobre la renta imponible a considerar para la cotización de los independientes.

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 expresado en UF a que se refiere el artículo 16 del D.L. N° 3.500 de 1980 (hoy 60 UF), para lo cual la unidad de fomento corresponderá a la del último día del mes de diciembre.

I.- Momento desde el cual deberán cotizar los trabajadores independientes.

Esta obligación entrará en vigencia a contar del día 1° de enero del cuarto año siguiente, contado desde la fecha de publicación de la presente ley (es decir, el 1° de enero de 2012).

J.- Respecto a los trabajadores independientes que no perciben rentas gravadas por el artículo 42 N° 2 de la Ley sobre Impuesto a la Renta.

Estos podrán cotizar para pensiones conforme a las reglas establecidas para los afiliados voluntarios, debiendo enterar adicionalmente la correspondiente cotización para salud. Dichas cotizaciones tendrán el carácter de cotizaciones previsionales

para los efectos de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Además, estos trabajadores independientes podrán acogerse voluntariamente al seguro de la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales a partir del primer día del séptimo mes siguiente al de publicación de la ley, siempre que en el mes correspondiente coticen para pensiones y salud, resultándoles aplicable, en lo pertinente, las normas de los trabajadores independientes obligados a cotizar.

Por último, estos trabajadores independientes serán beneficiarios del Sistema Único de Prestaciones Familiares por aquellos meses en que hubiesen efectivamente cotizado, a partir del 1º de enero de 2012.

K.- Los trabajadores independientes podrán afiliarse a una Caja de Compensación de Asignación Familiar, sólo para los efectos de acceder a las prestaciones de los regímenes de prestaciones adicionales, de crédito social y de prestaciones complementarias, los trabajadores independientes que se encuentren cotizando para pensiones y salud, podrán afiliarse individualmente a una CCAF, en cuyos estatutos se los considere como beneficiarios de los aludidos regímenes.

Para contribuir al financiamiento de las prestaciones, cada CCAF establecerá un aporte de cargo de cada afiliado independiente, de carácter uniforme, cuyo monto podrá ser fijo o variable. Dicho aporte no podrá exceder del 2% de la renta imponible para pensiones. Las CCAF podrán suscribir convenios con asociaciones de trabajadores independientes u otras entidades relacionadas con éstos, para los efectos del otorgamiento de prestaciones complementarias, debiendo establecer la forma de su financiamiento.

Este beneficio entrará en vigencia el 1º de enero de 2012.

LL.- Forma como se incorporarán los trabajadores independientes al seguro de la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales (Ley N° 16.744).

Los trabajadores independientes obligados a cotizar para pensiones y salud serán incorporados a la cobertura del seguro de la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales. Para tal efecto, quedarán obligados a pagar la cotización general básica contemplada en la letra a) del artículo 15 de la Ley N° 16.744, la cotización extraordinaria del 0,05% establecida por el artículo sexto transitorio de la Ley N° 19.578, y la cotización adicional diferenciada que

corresponda en los términos previstos en los artículos 15 y 16 de la Ley N° 16.744 y en sus respectivos reglamentos.

Las cotizaciones correspondientes se calcularán sobre la base de la misma renta por la cual los referidos trabajadores efectúen sus cotizaciones para pensiones.

Las referidas cotizaciones deberán pagarse mensualmente ante el organismo administrador del seguro contra Riesgos de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales establecido en la Ley N° 16.744, a que se encontrare afecto el respectivo trabajador.

Con todo, para estos trabajadores independientes, se practicará cada año una reliquidación para determinar las diferencias que existieren entre la renta imponible sobre la que cotizaron en el año calendario anterior y la renta imponible anual efectiva, determinada con los ingresos de dicho año calendario.

En el caso que dichos trabajadores independientes no hubieren realizado los pagos mensuales correspondientes o que de la reliquidación practicada existieren rentas imponibles sobre las que no se hubieren efectuado las cotizaciones correspondientes a este seguro, se procederá a su cobranza en forma similar a las cotizaciones para pensiones, a través del Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República.

Asimismo, para estos trabajadores, se reliquidarán los beneficios pecuniarios que se hubiesen devengado en su favor en el correspondiente año calendario, si procediere. Para tal efecto, se considerarán como base de cálculo de los citados beneficios, las rentas imponibles efectivas. Con todo, sólo procederá el pago de los beneficios adicionales que procedan en virtud de la reliquidación, una vez verificado que el beneficiario se encuentra al día en el pago de sus cotizaciones de seguridad social.

En todo caso, para tener derecho a las prestaciones de la Ley N° 16.744, estos trabajadores independientes requerirán estar al día en el pago de las cotizaciones para este seguro. Para tal efecto, se considerará que se encuentran al día quienes no registren un atraso superior a dos meses.

Esta obligación se implementará con la misma gradualidad y en las mismas condiciones establecidas para las cotizaciones de pensiones. Con todo, estos

trabajadores independientes podrán cotizar para este seguro de manera voluntaria a partir del primer día del séptimo mes siguiente al de publicación de la ley.

M.- Otros beneficios para los trabajadores afiliados independientes.

Serán beneficiarios del Sistema Único de Prestaciones Familiares del Decreto con Fuerza de Ley N° 150, de 1982, siempre que se encuentren al día en el pago de sus cotizaciones previsionales.

Para determinar el valor de los beneficios que concede el sistema de prestaciones familiares, se entenderá por *ingreso mensual*, el promedio de la renta del trabajador independiente, devengada por el beneficiario en el año calendario inmediatamente anterior a aquel en que se devengue la asignación. En el evento que el beneficiario tuviera más de una fuente de ingresos, se considerarán todos ellos.

Ante el IPS se acreditarán las cargas familiares y éste las informará al SII. Los beneficios del Sistema de Prestaciones Familiares se pagarán anualmente y se descontarán del pago de las cotizaciones previsionales que le corresponda realizar al trabajador independiente.

Este beneficio entrará en vigencia el 1º de enero de 2012.

N.- Los trabajadores independientes afiliados a algunas de las instituciones de previsión del régimen antiguo, administradas por el INP o de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile o en la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, no estarán obligados a cotizar de acuerdo a las normas establecidas para los trabajadores independientes en el presente proyecto de ley.

Ñ.- Respecto de un trabajador independiente que adeuda cotizaciones y es beneficiario del aporte previsional solidario de vejez, se le calculará un aporte previsional solidario reducido, para lo cual se considerará una pensión máxima con aporte solidario reducido, equivalente a la mitad de la suma de la pensión básica solidaria de vejez y de la pensión máxima con aporte solidario. Esta reducción sólo se aplicará por un número determinado de meses, contados desde que el trabajador independiente cumpla 65 años de edad.

O.- Si las cotizaciones por pagar superan a las retenciones. En tal caso, se pagarán en primer orden las destinadas a pensiones y subsistirá la obligación del trabajador independiente por el saldo insoluto, y a partir de ese momento se considerarán adeudadas para todos los efectos legales.

P.- Las cotizaciones con cargo a las retenciones de impuestos, se pagarán en primer lugar y con preeminencia a otro cobro, imputación o pago de cualquier naturaleza, con cargo a las cantidades retenidas o pagadas en conformidad a lo establecido en los artículos 84, 88 y 89 de la Ley sobre Impuesto a la Renta. Para ello, el SII comunicará a la Tesorería General de la República la individualización de los afiliados independientes que deban pagar las cotizaciones de pensiones y la destinada a financiar prestaciones de salud del Fondo Nacional de Salud y el monto a pagar por dichos conceptos.

Además, deberá informarle el nombre de la administradora del fondo de pensiones a la cual se encuentre afiliado el trabajador.

La Tesorería General de la República deberá enterar, con cargo a las cantidades retenidas mencionadas en el inciso anterior y hasta el monto en que dichos recursos alcancen para realizar el pago respectivo, la cotización obligatoria determinada por concepto de pensiones en el fondo de pensiones de la AFP en que se encuentre incorporado el trabajador independiente para ser imputados y registrados en su cuenta de capitalización individual a título de cotizaciones obligatorias. Por otra parte, dicha Tesorería enterará las cotizaciones de salud en el Fondo Nacional de Salud].⁴⁶

3.4 Cobertura para Trabajadores Jóvenes

Con el objetivo de fomentar el empleo juvenil, de procurar una mayor formalización y de incrementar la cobertura y sus fondos previsionales, la Reforma contempla la creación de un subsidio, dirigido especialmente a los jóvenes que inician su vida laboral.

⁴⁶ Consultor Práctico Laboral y Seguridad Social. Op. Cit. Págs. 44-49.

El fundamento de este subsidio radica principalmente en la importancia que tienen las cotizaciones más tempranas, en el monto de la pensión futura. Para estos efectos la Reforma ha creado dos tipos de subsidio:

A.- Subsidio a la Contratación.

Es un subsidio que busca disminuir el costo laboral del empleador, en una cifra estimada en un 5% respecto de la remuneración que debe pagar. Según lo dispuesto por el Párrafo 3º, del Título III de la Ley, artículos 82 y siguientes, este subsidio presenta las siguientes características:

- a) Beneficiará a aquellos trabajadores con contrato entre 18 y 35 años que reciban ingresos iguales o inferiores a 1,5 veces del ingreso mínimo mensual (art. 82, inc.1º, Ley 20.255)

- b) Este subsidio se entregará sólo durante las primeras 24 cotizaciones que realice cada joven. No es necesario que sean cotizaciones continuas, ya que el beneficio se entrega hasta completar las primeras 24, aunque exista una laguna de tiempo entre cada una de ellas.

- c) El monto del subsidio será equivalente a un 50% de la cotización previsional calculada sobre el ingreso mínimo.

En todo caso, el pago del subsidio para los empleadores sólo se verificará respecto de aquellos meses en que el empleador entere las cotizaciones de seguridad social correspondientes al respectivo trabajador, dentro de los plazos establecidos en el decreto ley N° 3.500, de 1980, o en la ley N° 17.322, según corresponda (art. 82, inc. 3°).

Este beneficio que analizamos, se dispondrá a requerimiento del empleador o, en subsidio del propio trabajador, ante el Instituto de Previsión Social, organismo que determinará su monto y lo integrará en la cuenta de capitalización individual del trabajador respectivo (art. 83).

Asimismo, la Ley previene que, todo aquel que con el objeto de percibir indebidamente dichos subsidios, para sí o para terceros, proporcione, declare o entregue a sabiendas datos o antecedentes falsos, incompletos o erróneos, será sancionado con las penas que establece el artículo 467 del Código Penal. Lo anterior es sin perjuicio que el infractor deberá restituir al Instituto de Previsión Social las sumas indebidamente percibidas, reajustadas en conformidad a la variación que experimente el índice de precios al consumidor (art. 84).

B.- Subsidio a la Cotización.

Adicionalmente, junto con lo anterior y cumpliendo los mismos requisitos, se entregará un aporte directo a la cuenta de capitalización individual del trabajador joven por el mismo monto (en ese sentido el art. 82, inc.2°).

El art. 83, inc 3°, agrega: *El subsidio establecido en el inciso segundo del artículo anterior, no se considerará cotización para efectos del cobro de comisiones por*

parte de las Administradoras de Fondos de Pensiones, cuando ingrese a la cuenta de capitalización individual del trabajador.

Se estima que este beneficio entrará en vigencia el 1º de julio de 2011.

[Pero uno de los problemas importantes que tenemos en el sistema, es que los jóvenes creen que van a ser jóvenes para siempre... Y, por lo tanto, no cotizan. Y vamos, como comprometí en las 36 medidas, y dije que esta medida va a ser cumplida en la Reforma Previsional, vamos a crear un Subsidio a las Cotizaciones para los Trabajadores Jóvenes de Menores Ingresos.

Tenemos la convicción que esta medida no sólo va a contribuir a Mayor Cobertura Previsional entre los Jóvenes, sino también a más empleo, a mayor formalización del trabajo y a mejores pensiones futuras, precisamente entre quienes suelen ser más vulnerables].⁴⁷

Por último, con la finalidad de asegurar esta mayor cobertura para los trabajadores jóvenes, la ley permite licitar la administración de las cuentas de cotización individual entre varias AFP, con el objeto de que las comisiones que éstas cobran, sean lo más bajas posibles.

Mediante este proceso de licitación, se asignará a los trabajadores que inician labores, como afiliados a la AFP que ofrezca la menor comisión por depósito de cotizaciones.

⁴⁷ Presidenta de la República, Michelle Bachelet J. Discurso pronunciado al firmar el Proyecto de Ley de Reforma Previsional. 15 de diciembre de 2006.

Este proceso de licitación, tiene las siguientes características⁴⁸:

- Los afiliados nuevos deberán permanecer en la AFP adjudicataria hasta 24 meses.
- La obligación anterior no regirá en caso que el afiliado se traspase a una AFP que ofrezca menores comisiones o en caso que la diferencia de comisiones no compense una mayor rentabilidad en otra AFP, entre otras causales de excepcionalidad.
- Esta iniciativa reduce los costos de comercialización, posibilita la entrada de nuevos actores a la industria y resguarda el interés patrimonial de los afiliados.

4. MAYOR COMPETENCIA EN LA INDUSTRIA PREVISIONAL

Uno de los objetivos prioritarios que persigue esta Reforma, es promover la competencia en la industria de servicios previsionales. Esta mayor competencia debería traducirse en menores comisiones y en general en condiciones más favorables para los afiliados.

Diversos estudios, han confirmado que al momento de implementarse la nueva legislación, existe una escasa competencia de precios entre las distintas AFPs, lo que se explica por una combinación de factores. Entre otros, una limitada respuesta de los

⁴⁸ Manual Informativo. Síntesis de Conceptos Fundamentales. Op. Cit. Pág.17.

afiliados frente a distintos niveles de comisiones y la existencia de barreras a la entrada en la industria.

Por ello, es que la Reforma Previsional, ha puesto un importante énfasis en esta materia y ha buscado implementar diversas medidas y elementos, destinados fundamentalmente a incentivar y promover la mayor competencia en la industria. Entre las medidas más destacadas, y las que mayores efectos producirían, podemos destacar: la licitación de nuevos afiliados; la flexibilización de la subcontratación de servicios; la modificación al seguro de invalidez y sobrevivencia; cambios en la estructura de comisiones; y, la entrada de nuevos actores al negocio previsional.

A continuación analizaremos dichas medidas.

4.1 Licitación de Nuevos Afiliados

Tal como lo expusiéramos anteriormente (en el punto 3.4, a propósito de la cobertura para trabajadores jóvenes), la Superintendencia de Pensiones (SUPEN), organizará un mecanismo de licitación anual sobre la cartera de los nuevos afiliados al Sistema Previsional, y las AFP existentes y potenciales entrantes, competirán a través de este mecanismo.

Lo que se pretende con este proceso de licitación, es que la entidad que ofrezca la menor comisión por depósito de cotizaciones, se adjudicará la licitación, y los trabajadores que ingresan al mercado laboral, durante 24 meses, se incorporarán a dicha administradora que se adjudicó la licitación.

Estos nuevos afiliados deben permanecer en la AFP adjudicataria durante el período que las bases de licitación establezcan, no pudiendo superar eso sí, los dos años. De todas formas, recordemos que la obligación anterior, no regirá en caso que el afiliado se traspase a una AFP que ofrezca menores comisiones o en caso que la diferencia de comisiones no compense una mayor rentabilidad en otra AFP, entre otras causales de excepcionalidad (por ejemplo: incumplimiento del adjudicatario).

Se establece además que la AFP adjudicataria, debe cobrar la misma comisión a todos sus afiliados, por lo que si una AFP existente se adjudica la licitación con una menor comisión, deberá aplicarla por igual al resto de los afiliados.

Esta iniciativa reducirá los costos de comercialización, posibilitará la entrada de nuevos actores a la industria y resguardará el interés patrimonial de los afiliados⁴⁹.

Ahora bien, ¿Qué pasa si ninguna AFP se adjudica la licitación para la administración de cuentas de capitalización individual? El Consultor Práctico Laboral y Seguridad Social -ya citado-, responde diciendo que, si la licitación es declarada desierta, o si la AFP adjudicataria no cumple con los requisitos indicados en la ley para su constitución como Administradora de Fondos de Pensiones, entonces los nuevos afiliados serán asignados por la Superintendencia de Pensiones, a la AFP que cobre la menor comisión por depósito de cotizaciones a la fecha de afiliación. Los afiliados así asignados, siempre podrán traspasarse libremente a otra Administradora.

4.2 Flexibilización de la Subcontratación de Servicios

⁴⁹ Según Berstein, Solange. Superintendente de AFP. *“Reforma Previsional y Competencia en el Sistema de AFP”*. Santiago, 23 de abril de 2008.

Al momento de la entrada en vigencia de la reforma previsional, la subcontratación se encontraba bastante restringida, lo cual se manifestaba entre otros en los siguientes aspectos:

- La regulación de la Superintendencia limitaba las actividades que podían ser subcontratadas, con el fin de mantener facultades fiscalizadoras.
- Las comisiones estaban exentas de IVA, sin embargo, algunas actividades que las AFP podrían subcontratar, no lo estaban.

Sin embargo, con la entrada en vigencia de la Ley 20.255⁵⁰:

- Se amplían las atribuciones de la Superintendencia respecto a las entidades con las cuales se puede subcontratar.
- Se establece un crédito por el IVA pagado contra el impuesto a la renta.
- Se autoriza expresamente la subcontratación de atención de público y administración de cuentas. Esto se suma a la autorización ya existente respecto a la subcontratación de administración de fondos.

4.3 Modificación al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

Otra de las medidas destinadas a obtener una mayor competencia en la industria previsional, se traduce en una modificación al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, que las Administradoras de Fondos de Pensiones deben contratar para cubrir los riesgos de invalidez y fallecimiento que afectan a sus afiliados.

⁵⁰ Ídem nota anterior.

La necesidad de implementar esta medida, surge a partir de diversas situaciones que atentaban contra la competitividad y transparencia del sistema. A saber:

- Cada AFP contrataba un Seguro de Invalidez y Supervivencia para sus propios afiliados.
- El costo del seguro estaba incluido en las comisiones y era difícil identificar en forma efectiva a cuánto equivale.
- Los contratos estaban estructurados de tal forma, que la AFP asumía en parte importante el riesgo y no la compañía de seguros.

Todo esto, a decir de la Superintendente de AFP -en obra ya citada- acarrea las siguientes consecuencias:

- a) *Pooling* de riesgo ineficiente;
- b) Incentivos a seleccionar riesgos (“descremar el mercado”);
- c) Baja transparencia respecto del costo del seguro;
- d) Barrera a la entrada para nuevas AFP, puesto que el seguro representa en torno al 50% de los costos, y existe incertidumbre respecto al riesgo de la cartera de afiliados que se incorpore a la AFP; y,
- e) Subsidios cruzados entre géneros que se considera deseable cambiar.

Atendido lo anterior, la Reforma Previsional plantea que, la licitación de este seguro, que anteriormente realizaba cada administradora por separado, sea realizada para todos los afiliados en conjunto, independiente de la AFP en las que éstos se encuentren.

Todo ello contribuirá a la obtención de un precio más competitivo para este seguro y permitirá aumentar la transparencia del sistema, mediante la difusión del costo efectivo del seguro.

Además, la propuesta permite que las Administradoras se enfoquen en competir sobre la base de variables relacionadas con la administración de las cuentas individuales y de los recursos de los Fondos de Pensiones. De esta forma, se elimina el incentivo a discriminar a los afiliados de mayor probabilidad de fallecimiento.

Respecto al procedimiento y requisitos de licitación de este seguro, habrá que estarse a lo señalado en el punto 3.2.3 de esta presentación, en relación a la equidad de género.

4.4 Cambios en la Estructura de Comisiones

Las comisiones fijas corresponden a una de las modalidades de cobro de administración que realizan las AFP. La eliminación de este cobro, significará un aumento en los ahorros previsionales y, por tanto, en la pensión. Esta modificación permite, a su vez, que los afiliados puedan comparar mejor las comisiones que cobran las distintas AFP⁵¹.

En efecto, la ley 20.255, plantea importantes cambios en materia de comisiones. Entre los más destacados, podemos mencionar:

⁵¹ ING Chile S.A. Beneficiarios de la Reforma, Sociedad. (en línea). <www.ingreforma.cl/beneficiarios>. (Consulta: 17 de agosto de 2009).

a) Se eliminan las comisiones fijas por:

- Cotizaciones periódicas.
- Pago de pensión.
- Retiros de cuenta de ahorro voluntario (*Cuenta 2*⁵²).
- Traspaso del saldo de la cuenta individual desde otra AFP.

El objetivo de esta medida es facilitar la comparación de comisiones por parte de los afiliados y pensionados.

b) Se eliminan comisiones descontadas del saldo de las cuentas individuales de los afiliados por:

- Depósito de cotizaciones.
- Traspaso del saldo de la cuenta individual desde otra AFP.

El objetivo de esta medida es evitar disminución en los ahorros previsionales y, por tanto, en la pensión.

c) Se establece cobro por la administración de las cuentas de ahorro voluntario como un porcentaje del saldo acumulado, con el objeto de eliminar el subsidio cruzado que actualmente existe desde quienes no mantienen este tipo de cuentas hacia quienes sí las mantienen. Esta modificación podría, eventualmente, incentivar una baja en la comisiones por cotizaciones obligatorias.

⁵² Se ha denominado como "*Cuenta 2*", la *Cuenta de Ahorro Voluntario*, creada en agosto de 1987, como complemento de la cuenta de capitalización individual, con el objetivo de constituir una fuente de ahorro adicional para los afiliados. La cuenta de ahorro voluntario es independiente de todas las demás cuentas administradas por las AFP. En esta cuenta, el afiliado puede realizar depósitos en forma regular o no, los cuales son de libre disposición. La Superintendencia, establecerá el número máximo de retiros que los afiliados pueden efectuar en cada año, el cual no podrá ser inferior a cuatro.

d) Se reduce desde 90 a 30 días, el plazo para que puedan regir las rebajas de comisiones que apliquen las AFP, contado desde que se comuniquen al público y a la Superintendencia, manteniendo los 90 días para los aumentos de comisiones.

4.5 Entrada de Nuevos Actores

Finalmente, otra de las medidas importantes que adopta la Reforma, es la de permitir la entrada de nuevas instituciones al negocio previsional.

En efecto, se autoriza la creación de AFP como filiales de Compañías de Seguros. De esta manera, la ley autoriza la entrada de estas compañías al negocio. Debiendo éstas observar, en todo caso, estrictamente el giro exclusivo, quedándoles prohibido ofrecer u otorgar bajo circunstancia alguna, ya sea directa o indirectamente, ni aun a título gratuito, cualquier otro servicio o producto que resulte ajeno a su giro.

[Esto promueve la creación de nuevas AFP, aumenta la competencia en precios, reduce los costos de administración y mejora la rentabilidad de los fondos de pensiones, todo ello en beneficio de los afiliados].⁵³

A propósito de la autorización de la entrada de nuevos actores al negocio previsional, una inquietud frecuente, tanto en el mundo empresarial como en la ciudadanía, ha dicho relación, con que si ¿Pueden o no los bancos ingresar a la industria de AFP?

⁵³ ING Chile S.A. Beneficiarios de la Reforma, Sociedad. Op. Cit.

Al respecto, podemos decir que la Reforma Previsional, no permite el ingreso de los bancos y sociedades financieras a la industria de AFP bajo la figura de *filiales bancarias*. Por cierto, cabe tener presente que, en la actualidad la relación de la banca y la industria de las AFP, se produce al pertenecer un banco y una AFP a un mismo conglomerado financiero (matriz común), lo cual sí está permitido. Por otra parte, se les permite a los bancos constituir en el país sociedades filiales de asesoría previsional, exigiéndoles que no puedan condicionar el otorgamiento de créditos, a la contratación de servicios de asesoría previsional, a través de un asesor relacionado con el mismo banco⁵⁴.

Asimismo, en relación a la participación de las AFP, la ley establece tajantemente que, éstas no podrán compartir con ninguna entidad del grupo empresarial al que pertenezcan dichas Administradoras lo siguiente:

- La función de comercialización de los servicios prestados.
- Los gerentes general, comercial y de inversiones, los ejecutivos de las áreas comercial y de inversiones y los agentes de ventas de una AFP.
- Las dependencias de atención de público de las AFP.

Por su parte, se mantiene la exigencia que el área de inversiones de una AFP sea separada e independiente de cualquier sociedad.

En definitiva, a través de todas estas medidas enunciadas, se proyectan los siguientes efectos positivos: mayor eficiencia reduciendo los costos operacionales; reducción de las comisiones cobradas a los afiliados; y una mayor competencia en el

⁵⁴ En ese sentido, Consultor Práctico Laboral y Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 59.

sector, que debiera significar mayores retornos de los Fondos de Pensiones y un mejor servicio⁵⁵.

Finalmente, debemos advertir que la Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile, en su oportunidad, consideró pertinente y adecuado autorizar además el ingreso, al mercado del ahorro previsional, de las sociedades que administran Fondos Mutuos. Idea que justificaron, a través de diversos argumentos que exponemos a continuación:

[La optimización del Sistema Previsional requiere:

- Asegurar la competencia.
- Aumentar la Flexibilización.
- Desconcentrar.

Lo anterior permite impulsar el ahorro a largo plazo.

Consideramos que se debe autorizar a las sociedades que administran Fondos Mutuos a constituir filiales para ingresar al mercado de ahorro previsional obligatorio por su *expertise* en administración de activos y por su capacidad de gestionar cuentas de terceros, abarcando en forma exponencial el mercado del ahorro.

Lo anterior apoya los factores que optimizan el sistema: competencia, flexibilidad, transparencia y desconcentración.

La optimización del sistema aporta al desarrollo y profundidad del mercado de capitales, lo que se traduce en beneficios para el afiliado:

- Mayor transparencia.
- Mayor información.

⁵⁵ En ese sentido, Berstein, Solange, Superintendente de AFP. Op. Cit.

- Mayor oferta.
- Menores costos.

Participación de FM en el mercado APV

Las Sociedades que administran Fondos Mutuos, estructuradas desde 1976 para hacer gestión financiera y entregar asesoría en la administración del ahorro, presentan desde marzo del 2002 cuando comienza con APV, un crecimiento exponencial, pasando desde un 0,01% de participación de mercado a marzo de 2002, a un 19,2% a julio de 2007, llegando a gestionar \$346.035 millones.

Adicionalmente el patrimonio total administrado por la Industria de Fondos Mutuos hoy supera los U\$ 24.000 millones y el número de partícipes es de 1.031.578 al mes de septiembre del presente año.

Las sociedades que administran fondos mutuos representan hoy el segundo actor de mayor importancia en el manejo del ahorro previsional voluntario.

- Fusión Santa María Bansander concentrará aún más el mercado.
- El ingreso de los Fondos Mutuos al sistema desconcentra el mercado.
- La mayor competencia descentraliza las decisiones de inversión.

Desconcentración del sistema

La concentración existente en la actualidad en el Sistema Previsional lleva a que se observen bajos incentivos a disminuir los costos para el afiliado, ya que estamos en presencia de un mercado cautivo para las AFP.

Otras alternativas para propiciar mayor competencia al sistema.

Para el caso que se impidiera el ingreso de otros actores, distintos a las AFPs, en la gestión de ahorro previsional obligatorio, se deben considerar otras alternativas

para propiciar una mayor competencia en el sistema, tales como permitir el acceso de los Fondos Mutuos a la administración del ahorro previsional obligatorio una vez alcanzado el mínimo requerido por el afiliado para la pensión mínima garantizada.

Este excedente sobre la pensión mínima garantizada debe ser susceptible de ser administrado por las Administradoras de Fondos Mutuos, considerando que se trata de entidades especializadas en la administración de fondos de terceros, lo que proporcionará más opciones y menores costos al afiliado.

En la mayoría de los países desarrollados los administradores de activos no sólo gestionan el ahorro previsional voluntario si no que también el obligatorio a través de mandatos especiales de los fondos de pensiones].⁵⁶

5. MAYOR RENTABILIDAD DE LOS FONDOS DE PENSIONES

El excesivo detalle y complejidad en la regulación de las inversiones de los Fondos de Pensiones, contemplado en la antigua normativa, no permitía la flexibilidad y adaptabilidad necesarias, ante mercados financieros que cambian constantemente. Por otra parte, la excesiva regulación, inducía a disminuir la responsabilidad de las propias Administradoras en la gestión de las inversiones⁵⁷.

Es así como la Reforma, busca crear las condiciones que permitan aumentar la rentabilidad de los fondos que administran las AFP, ampliando las alternativas de inversión tanto en Chile como en el extranjero. Puesto que es lógico que, mientras

⁵⁶ Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile A.G. Observaciones a la Reforma Previsional. Op. Cit.

⁵⁷ En ese sentido, Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Preguntas Frecuentes (en línea). <http://www.mintrab.gob.cl/preguntas_frecuentes> (Consulta: 18 de agosto de 2009).

mayor rentabilidad logren las AFP con sus fondos, serán mejores las pensiones que lograrán sus afiliados.

En ese sentido, a entender del propio Ministerio del Trabajo y Previsión Social, los resultados en rentabilidad de las inversiones de los Fondos, son un factor determinante sobre el valor futuro de las pensiones. Al respecto, dicha cartera ha estimado que, un punto porcentual de diferencia en rentabilidad a lo largo de toda la vida activa de un afiliado, puede tener un impacto en torno a un 20% en la pensión.

Por ello, con el fin de alcanzar esta mayor rentabilidad, la Ley que establece la Reforma Previsional ha dispuesto entre otras, las siguientes medidas:

a) Se flexibiliza la estructura de límites de inversiones, manteniendo en la ley sólo una estructura esencial simplificada y delegando el detalle más preciso de la regulación, al Régimen de Inversión, emitido por resolución de la Superintendencia de Pensiones, con la opinión de un Consejo Técnico de Inversiones.

b) Se crea el Consejo Técnico de Inversiones (CTI), que deberá pronunciarse sobre el contenido del Régimen de Inversión de los Fondos de Pensiones y efectuará propuestas y pronunciamientos respecto de las inversiones que se efectúen con los recursos previsionales. Se estima que este Consejo estará integrado por personas con amplios conocimientos en finanzas, mercado de capitales y experiencia en administración de inversiones, con lo que se busca lograr una representatividad de distintos sectores.

[Específicamente, el CTI estará integrado por:

a. Una persona nombrada por la Presidenta de la República, la que deberá haber desempeñado el cargo de Ministro de Hacienda o de Superintendente o directivo de la SAFP, SBIF o SVS o de Consejero o gerente del Banco Central.

b. Una persona designada por el Consejo del Banco Central de Chile, que deberá ser un profesional de reconocido prestigio por su experiencia y conocimiento en materias financieras y de mercado de capitales.

c. Una persona designada por las AFP, con amplia experiencia en la administración de carteras de inversión y que haya desempeñado el cargo de gerente o ejecutivo principal en alguna empresa del sector financiero.

d. Dos personas designadas por los Decanos de las Facultades de Economía o de Economía y Administración de las Universidades que se encuentren acreditadas de conformidad a lo dispuesto en la Ley N° 20.129. Una de ellas deberá ser un académico de reconocido prestigio por su experiencia y conocimiento en materias financieras y de mercado de capitales y la otra deberá ser un académico de reconocido prestigio por su experiencia y conocimiento de macroeconomía].⁵⁸

c) Se aumentará gradualmente el límite a la inversión de los Fondos en el extranjero, pudiendo el Banco Central de Chile fijar dicho límite en un rango que va entre un 30% y un 80% del valor de los Fondos de Pensiones de una misma Administradora.

d) Se entrega mayor responsabilidad a las AFP en la gestión de las inversiones. Las AFP deberán establecer formalmente sus políticas de inversión y de solución de conflictos de interés. Adicionalmente, deberán constituir comités de inversiones y de solución de conflictos de interés en sus directorios.

e) Establecimiento de mediciones de riesgo relevantes. Anteriormente, la regulación del riesgo se realizaba mediante los límites de inversión establecidos en la ley, no

⁵⁸ Ídem nota anterior.

utilizándose mediciones de riesgo basadas en parámetros estadísticos y financieros, las que podrían complementar o eventualmente sustituir la regulación basada en límites. Se establece que el Régimen de Inversión podrá contener normas para la regulación de las inversiones de los Fondos en función de la medición del riesgo de las carteras, lo que permitirá comparar la administración de activos entre las AFP.

Observamos entonces, que con el objeto de simplificar y flexibilizar la estructura de inversión de los Fondos de Pensiones, se establecerá un Régimen de Inversión de los Fondos de Pensiones, que estará contenido en una norma de la Superintendencia de Pensiones. Y sólo se explicitará por ley, la mantención de los límites por instrumentos más relevantes, con el objeto de acotar el riesgo de los Fondos⁵⁹.

Este mencionado Régimen de Inversión, se emitirá mediante resolución dictada por la Superintendencia de Pensiones y suscrita por el Ministerio de Hacienda, previa consulta al Consejo Técnico de Inversiones, y contendrá normas que tengan por objeto regular las inversiones que realicen las Administradoras con los recursos de los Fondos de Pensiones, tendientes al logro de una adecuada rentabilidad y seguridad para dichos recursos.

[Específicamente, de acuerdo a lo establecido en la ley, el Régimen de Inversión contendrá límites para los siguientes grupos de instrumentos:

- Deuda nacional y extranjera con categoría BB o B y N-4.
- Deuda nacional y extranjera con categoría inferior a B y N-4 y sin clasificación.
- Acciones nacionales que no cumplan requisitos de elegibilidad y cuotas de fondos de inversión y fondos mutuos nacionales no aprobados por la CCR.

⁵⁹ En ese sentido, *Reforma Previsional. Protección para la Vejez en el Nuevo Milenio*. Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Pág. 18.

- Acciones nacionales y cuotas de fondos de inversión nacionales de baja liquidez.
- Compromisos de aportes a fondos de inversión nacionales.
- Acciones, cuotas de fondos de inversión y cuotas de fondos mutuos, extranjeros, no aprobados por la CCR.
- Otros instrumentos aprobados por la Superintendencia de Pensiones.
- Derivados.
- Préstamos de activos.

Asimismo, el Régimen contendrá normas a la inversión indirecta en un instrumento o emisor, límites de inversión para Fondos de Pensiones de menos de un año de operación, regulaciones para operaciones con instrumentos derivados como el tipo de activos involucrados en los contratos y el tipo de operaciones autorizadas y normas para la regulación de la inversión de los Fondos, en función de la medición del riesgo de las carteras de cada uno de ellos.

Por otra parte, el Régimen de Inversión podrá contener límites por emisor relacionados con la diversificación de los activos de los Fondos de Pensiones, es decir, que estén en función del valor de un tipo de Fondo o de la suma de los Fondos de una misma Administradora. Dichos límites podrán estar diferenciados por clasificación de riesgo, concentración de la propiedad accionaria, años de operación del emisor, diversificación de las carteras de inversión del título, entre otros.

Cabe hacer presente que el Régimen de Inversión no podrá considerar contenidos que hayan sido rechazados por el Consejo Técnico de Inversiones.

Respecto al rol que jugará el Banco Central en la fijación de límites de inversión para los Fondos de Pensiones, se entiende que el nuevo marco regulatorio de las

inversiones de los Fondos de Pensiones, considera mantener en la ley una estructura simplificada de elegibilidad y límites de inversiones, delegando la regulación al Régimen de Inversión.

Debido a lo anterior, el Banco Central mantendrá su atribución de fijar los límites a las inversiones de los Fondos, dentro del rango que establezca la ley, para aquellos casos en que los límites son definidos en la ley.

Específicamente, el Banco Central fijará límites para emisores extranjeros, moneda extranjera sin cobertura cambiaria, instrumentos de mayor riesgo relativo y títulos estatales.

Por otra parte, el Banco Central deberá emitir un informe para efectos de la aprobación por parte de la Superintendencia de Pensiones de otros títulos, distintos a los señalados explícitamente en el artículo 45 del D.L. N° 3.500, de 1980, para la inversión de los Fondos].⁶⁰

6. AHORRO PREVISIONAL VOLUNTARIO COLECTIVO

Según el Artículo 20 F, incorporado por la Ley 20.255, *Ahorro Previsional Voluntario Colectivo* es un contrato de ahorro suscrito entre un empleador, por sí y en representación de sus trabajadores, y una Administradora o Institución Autorizada⁶¹, con el objeto de incrementar los recursos previsionales de dichos trabajadores.

⁶⁰ Consultor Práctico Laboral y Seguridad Social. Op. Cit. Págs. 64-65.

⁶¹ Se contemplan como *Instituciones Autorizadas*: las AFP, las Compañías de Seguros, los Bancos, las Administradoras de Fondos Mutuos y de Inversión, y las Administradoras de Fondos para la Vivienda. Por tanto, la fiscalización de estos planes quedará radicada en las Superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras, de Valores y Seguros y de Pensiones.

En términos prácticos, consiste en un mecanismo de ahorro previsional voluntario, mediante el cual, los ahorros realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores, con el objeto de incrementar sus futuras pensiones.

De acuerdo al mismo Artículo 20 F, estos planes o contratos presentan las siguientes características:

- El empleador puede ofrecer a todos y cada uno de sus trabajadores la adhesión a uno o más contratos o planes de APVC.
- Los beneficios de estos contratos deben ser igualitarios para todos los trabajadores.
- Los trabajadores tendrán el derecho y no la obligación, a adherir a los contratos o planes ofrecidos por el empleador en forma individual.
- Se establecerá el número o porcentaje mínimo de trabajadores de un mismo empleador, que deben adherir a los contratos ofrecidos.
- Se establecerá el número máximo de meses de permanencia en la empresa, como requisito para que el trabajador adquiera la propiedad de los aportes del empleador.
- Los planes APVC contemplarán aportes del empleador y del trabajador, sin embargo, para dar mayor flexibilidad a las ofertas de los empleadores, se permite la existencia de planes donde sólo se comprometa a aportar el empleador. En este caso, el empleador puede efectuar aportes diferenciados, en cuanto a monto y disponibilidad, respecto de los planes donde sí aporta el trabajador.
- La oferta de los planes es voluntaria por parte de los empleadores, sin embargo, una

vez vigente un contrato, el empleador se obliga a realizar los aportes comprometidos. Los términos de la oferta son definidos por el empleador.

La ley 20.255, dispone además que el empleador podrá ofrecer uno o más planes de ahorro previsional voluntario colectivo a sus trabajadores, con el objeto que estos últimos incrementen sus recursos previsionales.

Se entiende que una vez celebrado un contrato, el empleador y los trabajadores se obligan a efectuar aportes. Esto implica que el empleador deducirá los aportes de sus trabajadores de las remuneraciones de éstos. Sin embargo, se permite que el trabajador tenga la posibilidad de manifestar su voluntad de no continuar realizando aportes, en consideración a sus necesidades, en cuyo caso cesa también la obligación del empleador.

Con el objeto de cautelar el cumplimiento de la obligación del empleador, en relación a que los depósitos de APVC sean efectivamente incorporados en los planes administrados por las AFP o Instituciones Autorizadas, se dispone que, se aplicarán las disposiciones relativas a cobranza previsional establecidas en la ley, en caso de incumplimiento del empleador de su obligación de enterar los aportes.

En cuanto a las comisiones se pueden cobrar por la administración de los recursos de APVC, la ley señala que, el empleador las podrá negociar libremente con las instituciones administradoras, pudiendo establecerse comisiones diferenciadas entre distintos contratos y también en un mismo contrato, dependiendo del número de trabajadores adscritos al plan. Se prohíbe eso sí, el cobro de comisiones por el traspaso total o parcial del saldo originado en APVC entre las instituciones administradoras.

Las AFP tendrán derecho a cobrar comisiones por la administración del APVC y por la transferencia de este tipo de depósitos hacia otra Administradora o Institución Autorizada para ofrecer estos planes. La comisión por administración, sólo podrá ser establecida como un porcentaje del saldo de APVC. La comisión por transferencia de depósitos, sólo podrá ser establecida como una suma fija por operación, la que se descontará del depósito y deberá ser igual para cualquier entidad seleccionada por el afiliado.

Ahora bien, en caso de término de la relación laboral, término del contrato de APVC o cuando éste lo contemple, los trabajadores podrán traspasar los recursos a un nuevo plan APVC o a un plan APV. Este traspaso no se considerará como un retiro para efectos tributarios. En caso de retiro del saldo acumulado, se aplicará el régimen tributario que corresponda.

Por último, en cuanto a las características de estos planes o contratos, cabe destacar que sólo podrán adherirse a los contratos de ahorro previsional voluntario colectivo ofrecidos por los empleadores, los trabajadores dependientes que se encuentren afiliados al Sistema de Pensiones establecido en el Decreto Ley N° 3.500, o que tengan la calidad de imponentes de alguno de los regímenes previsionales administrados por el Instituto de Normalización Previsional.

[Es perfectamente posible que existan conflictos de interés entre los actores involucrados en el proceso de ahorro previsional voluntario colectivo. Debido a esta posibilidad, la ley contempla ciertas normas que resguardan la ocurrencia de conflictos de interés entre los empleadores, trabajadores y las instituciones administradoras de los planes APVC, entre ellas:

- La oferta del empleador no puede incluir una institución administradora de recursos que sea persona relacionada al empleador.
- Los recursos de APVC no podrán ser invertidos en instrumentos emitidos o garantizados por el empleador respectivo, en más del 20% de los recursos de cada plan.
- Las AFP no podrán condicionar, bajo ninguna circunstancia, la suscripción de un contrato de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo a la afiliación o traspaso a esa Administradora de los trabajadores que adhieran el contrato].

Adicionalmente debemos advertir que, sobre el fundamento, o mejor dicho, sobre el objetivo que se persigue con la creación de estos planes de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), se han planteado diversas hipótesis. A nuestro parecer, la más certera la encontramos en el Consultor Práctico Laboral -ya citado- el que desarrolla la siguiente idea:

[En la actualidad, el límite para la inversión en el extranjero de los Fondos de Pensiones, es de un 40% del valor de la suma de todos los Tipos de Fondos de una misma Administradora. Hoy en día, este límite se encuentra prácticamente copado, con lo cual, los nuevos recursos de los Fondos de Pensiones deberán ser invertidos preferentemente en el mercado local.

Conforme aumenta el tamaño de los Fondos de Pensiones se produce una mayor demanda por instrumentos de inversión. Sin embargo, los mercados locales sólo pueden responder en forma limitada a esta mayor demanda, lo cual conlleva al riesgo de que los precios de los títulos financieros y, por ende, las rentabilidades de los Fondos resulten afectados.

Por lo anterior, resulta necesario aumentar el acceso a nuevos mercados para los Fondos, particularmente extranjeros, donde es posible mover grandes cantidades de dinero sin afectar los precios de los títulos. De esta forma, se propone un aumento del límite para la inversión de los Fondos en títulos extranjeros, pasando el límite global a un rango entre 30% y 80% de la suma de los Fondos de una

misma AFP, en forma paulatina. El Banco Central de Chile establecerá el límite definitivo.

Esta propuesta permite a los Fondos acceder a nuevas posibilidades de inversión lo cual contribuye a mejorar la diversificación de las carteras de inversión y, por lo tanto, al logro de una mayor rentabilidad y menores riesgos].⁶²

Con todo, la Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile, respecto a la creación de este mecanismo, repara en lo siguiente:

[Las iniciativas grupales disminuyen costos, incorporan más trabajadores y aumentan el ahorro; los aportes de los empleados aumentan, dado los aportes voluntarios de los empleadores. El empleador logra menor rotación y mayor formalidad del empleo.

Sin embargo, estimamos que se debe entregar cierto grado de liquidez, para que las personas puedan disponer de parte de estos recursos para primera vivienda, educación y/ o salud, todos puntos críticos que se analizan antes de decidir ahorrar sin saber si se va a contar con fondos para temas como los mencionados en caso de requerirse. El contar con esa flexibilidad es un incentivo al ahorro].⁶³

6.1 Nuevo Régimen Tributario

La ley ha establecido que, los aportes que el empleador destine a los APVC, los podrá descontar de la base imponible del Impuesto de Primera Categoría de la empresa, ya que se considerarán como gastos necesarios para producir la renta. Esto ha sido establecido así, para incentivar a que los empleadores ofrezcan a sus trabajadores estos planes de ahorro voluntario colectivo. En todo caso, si los recursos aportados por el empleador no pasan a ser de propiedad del trabajador, por no

⁶² Consultor Práctico Laboral y Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 53.

⁶³ Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile A.G. Observaciones a la Reforma Previsional. Op. Cit..

cumplimiento del período de permanencia mínima en la empresa que se ha establecido en el contrato, el retiro de los fondos de los planes por parte del empleador, será considerado ingreso para efectos tributarios.

La Reforma presenta además una propuesta de perfeccionamiento en materia tributaria para el ahorro previsional voluntario individual, la cual se extiende al ahorro previsional voluntario colectivo, permitiendo entonces que el trabajador elija el régimen que afectará a sus aportes, en consideración al pago o exención de impuestos al momento del aporte o retiro de los recursos de ahorro voluntario. En consecuencia, el afiliado podrá optar por uno de los siguientes regímenes tributarios:

1) Hacer uso del beneficio tributario al aportar los recursos al plan.

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

Así, los aportes se rebajarán de la base imponible del impuesto único de segunda categoría. Cuando los fondos son retirados desde la AFP o Institución Autorizada, retienen en calidad de impuesto único el 15% de su monto. Al momento del retiro de los aportes el trabajador deberá cancelar una sobretasa al impuesto global complementario que está obligado a pagar o ser retirados como excedentes de libre disposición, si corresponde⁶⁴.

⁶⁴ En el mismo sentido, Superintendencia de Pensiones. Beneficios Tributarios APV y APVC (en línea). <www.safp.cl>. (consulta: 20 de agosto de 2009).

2) No hacer uso del beneficio tributario al momento de aportar recursos de ahorro voluntario y sólo tributar por la rentabilidad de dichos recursos al momento del retiro de los fondos, en forma equivalente al tratamiento tributario que se aplica a la cuenta de ahorro voluntario (*Cuenta 2*).

En este caso, los aportes no se rebajan de la base imponible del impuesto único de segunda categoría. Cuando los fondos son retirados, pagan impuesto sólo por la rentabilidad obtenida. La AFP o Institución Autorizada, informan sobre la rentabilidad de los retiros al trabajador y al SII, para su declaración de impuestos. El retiro de los aportes por el trabajador, no serán gravados.⁶⁵

Acertadamente algunos han estimado que, “esta propuesta tiene por objeto, eliminar el pago de impuesto al momento del retiro de los fondos, cuando el ahorrante no ha hecho uso del beneficio tributario al aportar los recursos por no estar sujeto a impuestos. De esta forma, las alternativas de ahorro previsional voluntario no estarán en desmedro, en cuanto al tratamiento tributario, respecto de otros instrumentos de ahorro en las AFP”.⁶⁶

Es importante destacar que, una vez elegido un régimen tributario, el afiliado siempre podrá optar por el otro régimen, para los sucesivos aportes que efectúe por concepto de ahorro previsional voluntario o ahorro previsional voluntario colectivo. En todo caso, el monto total de los aportes que se realicen acogiendo a uno u otro régimen tributario, no podrá exceder de seiscientas unidades de fomento por cada año calendario.

⁶⁵ Ídem nota anterior.

⁶⁶ Consultor Práctico Laboral y Seguridad Social. Op. Cit. Pág. 54.

[Adicionalmente se establece una bonificación de cargo estatal para quienes realicen ahorro previsional voluntario y ahorro previsional voluntario colectivo, que consiste en que aquellos trabajadores que hayan optado por no hacer uso del beneficio tributario al momento de aportar recursos y destinen todo o parte del saldo de cotizaciones voluntarias o depósitos de ahorro previsional voluntario o de ahorro previsional voluntario colectivo, a adelantar o incrementar su pensión, tendrán derecho, al momento de pensionarse, a una bonificación de cargo del Estado.

El monto de esta bonificación será el equivalente al quince por ciento de lo ahorrado por el trabajador por concepto de cotizaciones voluntarias, ahorro previsional voluntario o ahorro previsional voluntario colectivo, que aquél destine a adelantar o incrementar su pensión. En todo caso, en cada año calendario, la bonificación no podrá ser superior a seis unidades tributarias mensuales, correspondientes al valor de la unidad tributaria mensual vigente el 31 de diciembre del año en que se efectuó el ahorro.

La mencionada bonificación se entregará para las cotizaciones voluntarias, los depósitos de ahorro previsional voluntario y los aportes del trabajador para el ahorro previsional voluntario colectivo, efectuados durante el respectivo año calendario, que no superen en su conjunto la suma equivalente a diez veces el total de cotizaciones obligatorias efectuadas por el trabajador, dentro de ese mismo año.

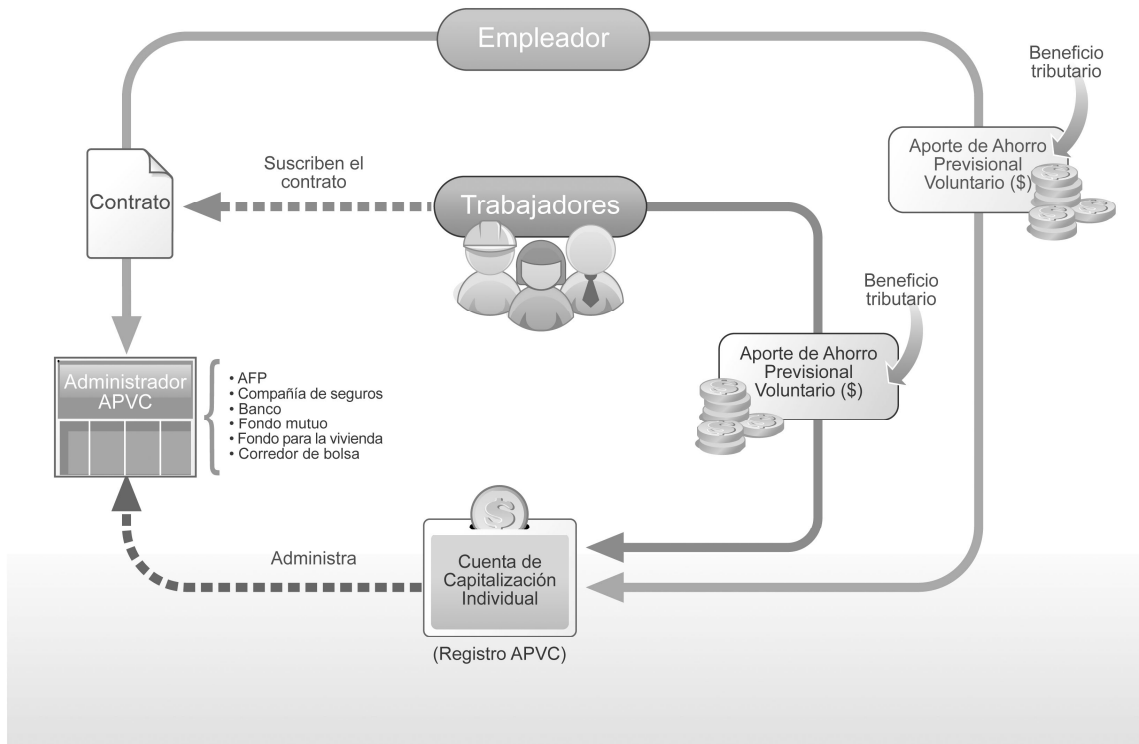
Todo lo anterior, permitirá promover el ahorro previsional voluntario entre los trabajadores de ingresos medios].⁶⁷

Finalmente, con el objeto de graficar el funcionamiento de este contrato de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo y las consecuencias tributarias que se producen, empleamos la siguiente ilustración:⁶⁸

⁶⁷ Superintendencia de Pensiones. Op. Cit. (en línea). (Consulta: 21 de agosto de 2008).

⁶⁸ Subsecretaría de Previsión Social. *Reforma Previsional*. (en línea). <www.subprevisionsocial.cl> (consulta: 17 de agosto de 2009).

⌘ Ahorro Previsional Voluntario (APVC)



CAPÍTULO IV: SUSTENTABILIDAD DEL SISTEMA

1. NORMAS SOBRE FINANCIAMIENTO FISCAL

Esta Reforma, busca garantizar la disciplina y sostenibilidad financiera del Sistema de Pensiones, mediante el diseño de un régimen presupuestario que dé cuenta de los compromisos fiscales, transitorios y permanentes, con el Sistema Previsional.

Con dicho objeto, la ley N° 20.128 Sobre Responsabilidad Fiscal, en su artículo 5, crea un *Fondo de Reserva de Pensiones*, destinado a complementar el financiamiento de obligaciones fiscales derivadas de la pensión básica solidaria de vejez, la pensión básica solidaria de invalidez, el aporte previsional solidario de vejez y el aporte previsional solidario de invalidez.

Al respecto el artículo 7 de dicha ley, dispone que los recursos del Fondo de Reserva, tendrán por objeto exclusivo complementar el pago de las obligaciones a que se refiere el artículo 5° y sólo podrán ser utilizados para este objeto una vez transcurridos diez años desde la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

Por su parte, el inciso 2° señala que el Fondo de Reserva se extinguirá de pleno derecho si, habiendo transcurrido quince años a contar del año de entrada en vigencia de esta ley, los giros a efectuarse en un año calendario no superen el cinco por ciento de la suma del gasto en pensión básica solidaria de vejez, pensión básica solidaria de

invalidez, aporte previsional solidario de vejez y aporte previsional solidario de invalidez consultado en la Ley de Presupuestos de dicho año.⁶⁹

Con el fin de transparentar estos compromisos fiscales, la Dirección de Presupuestos, elaborará anualmente un informe que contendrá las estimaciones de los estudios actuariales sobre los pasivos contingentes, derivados del costo del Sistema de Pensiones Solidarias. Dicha información se presentará anualmente en el Informe de Finanzas Públicas.

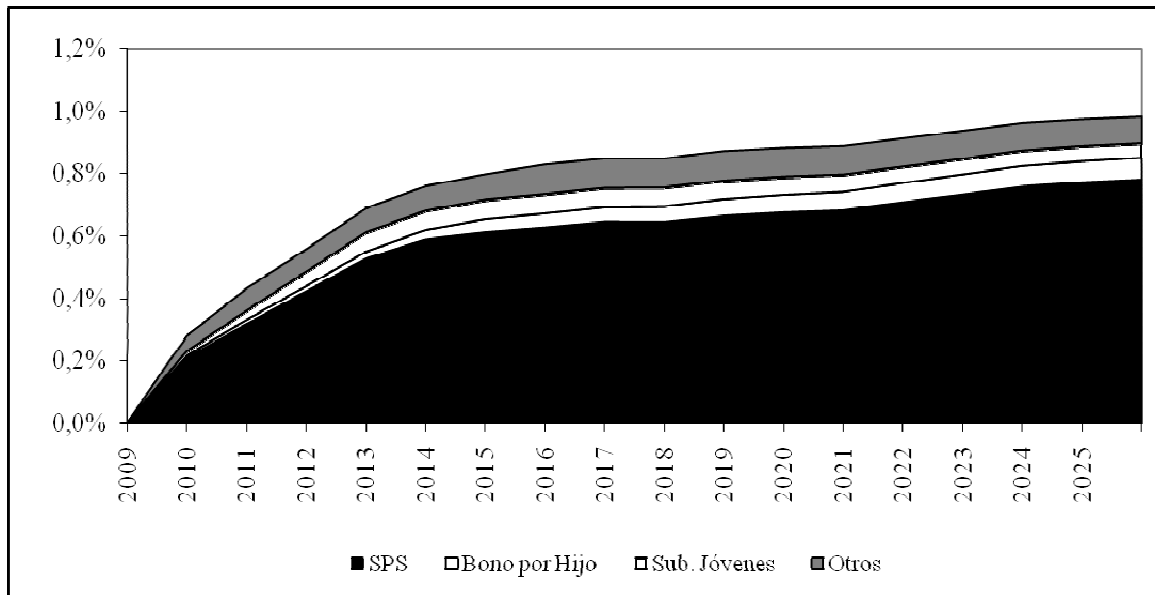
Adicionalmente a ello, la Dirección de Presupuestos y la Superintendencia de Pensiones, encargarán cada cinco años un estudio actuarial que evalúe el efecto de cambios en las variables demográficas, financieras y en el comportamiento de los afiliados sobre las tasas de reemplazo, para así estimar los compromisos fiscales.

En cuanto a las proyecciones de gasto fiscal en materia de Reforma Previsional, la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, ha estimado lo siguiente:

- El gasto incremental generado por el sistema de pensiones solidarias pasará de 0,21% del PIB en 2009 a 0,54% en 2012 y a 0,82% en 2025.
- En régimen el efecto fiscal total de la Reforma Previsional alcanzará a 1,4% del PIB y el incremental será algo superior al 1% del PIB en 2025.

Al respecto, nos parece oportuno reproducir el siguiente gráfico, sobre la Proyección del Efecto Fiscal de la Reforma Previsional según sus Componentes, en el período comprendido entre 2009 y 2025:⁷⁰

⁶⁹ Para más antecedentes sobre el Fondo de Reserva, véase ley N° 20.128, Título I, Arts. 5-9.



2. FUENTES DE FINANCIAMIENTO

Según lo ha informado el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, las principales fuentes de financiamiento de la Reforma son:

- Recursos provenientes del Fondo de Reserva de Pensiones;
- Liberación de recursos por la disminución de los compromisos que mantiene el Estado con el sistema de pensiones antiguo. Esto es, disminución del déficit del sistema previsional antiguo y de los intereses devengados de los bonos de reconocimiento;

⁷⁰ XXI Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL, NACIONES UNIDAS. "La Reforma Previsional en Chile". Alberto Arenas de Meza, Director de Presupuestos. Santiago, 27 de enero de 2009. (en línea) <www.dipres.cl> (consulta: 21 de agosto de 2009).

- Recursos provenientes de reasignaciones, eficiencia del gasto y del crecimiento económico;
- En los años iniciales, habrán mayores intereses por los activos financieros del Fisco.

Cabe destacar que el Gobierno, se ha encargado de advertir que, la Reforma Previsional no contempla en lo absoluto para su financiamiento, un aumento en los impuestos. En ese sentido, la Presidenta de la República, en su intervención al firmar el proyecto de ley:

[Finalmente, quiero reiterar mi más firme compromiso con la Responsabilidad Fiscal, la Transparencia y la Sostenibilidad del Sistema de Pensiones. Lo hemos dicho frente a otros temas, lo reitero y ratifico aquí: no queremos beneficios que son como fuegos artificiales, que se entregan hoy y se quitan mañana (...). Queremos que estos beneficios se mantengan en el tiempo. Hemos diseñado un régimen presupuestario que dé cuenta de los compromisos fiscales, de aquellos transitorios y permanentes, con el sistema previsional, pero que además asegure la continuidad en el tiempo. Producto de la disciplina en materia de manejo fiscal y de la aplicación rigurosa de la regla del balance estructural, es posible financiar hoy la Reforma Previsional.

Las fuentes de financiamiento fundamentales de esta reforma serán: los recursos provenientes del Fondo de Reserva de Pensiones; la liberación de recursos por la disminución de los compromisos que mantiene el Estado con el Sistema de pensiones antiguo; los recursos provenientes de reasignaciones, eficiencia del gasto y del crecimiento económico; y, en los años iniciales de transición, los mayores intereses por los activos financieros del fisco. Que quede muy claro: la responsabilidad fiscal da beneficios concretos a las personas. La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la Superintendencia de Pensiones encargarán, cada cinco años, un estudio que evalúe el efecto del cambio en las variables demográficas, financieras y en el comportamiento de los afiliados sobre las tasas de reemplazo -tasas de reemplazo quiere decir, el porcentaje del salario

que después se expresa en las pensiones-, para así estimar lo que han sido los compromisos fiscales. No vaya a ser cosa que el sistema pudiera haber tenido una evolución que no fue la que queríamos, y que terminen no teniendo los beneficios que estamos esperando. Por eso que vamos a tener una comisión que va a ir haciendo las evaluaciones y haciendo los ajustes para que estos beneficios puedan permanecer en el tiempo].⁷¹

Por último, para cerrar este capítulo, en relación al mecanismo y fórmulas de financiamiento de la Reforma, llama la atención un comentario crítico planteado por el ex Ministro de Hacienda Sr. Nicolás Eyzaguirre G., en una entrevista publicada en un periódico de circulación nacional, que reproducimos a continuación:

[Ex ministro de Hacienda planteó sus dudas de que un conjunto de gastos fiscales que se definieron como transitorios en el tema de pensiones comiencen a ocuparse de manera permanente.

Un cuestionamiento de fondo a la fórmula propuesta por la comisión Marcel para financiar un área clave de la reforma previsional hizo ayer el ex ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre.

En concreto, planteó sus dudas respecto de que gastos fiscales que se definieron como transitorios comiencen a ocuparse de manera permanente.

El ex secretario de Estado dijo que *"aparentemente, en la propuesta de la comisión (la reforma) se financiaría transformando gasto transitorio en permanente. Son distintos; por ello, el superávit estructural"*, comentó, recordando que en la metodología de la política fiscal se deben gastar los ingresos permanentes, no los transitorios.

Agregó que una parte importante de los gastos previsionales son transitorios *"y derivan del paso entre el antiguo y el nuevo sistema (de pensiones), particularmente con bonos de reconocimiento y con pago de jubilaciones del INP"*.

⁷¹ Presidenta de la República, Michelle Bachelet J. Op. Cit..

Eyzaguirre dijo que siempre se consideró este gasto como algo transitorio que desaparecería en el tiempo. *"Tanto es así que cuando hicimos la ley de responsabilidad fiscal, aquella parte que es gasto permanente -y que dice relación con las pensiones asistenciales y pensiones mínimas- crecería. Nosotros calculábamos que las permanentes iban a subir un poco en el tiempo, y por eso planteamos un fondo de reserva de pensiones para evitar que se cargara el presupuesto nacional por esta fracción"*, aseveró, instando a resolver este problema. *"Si un crecimiento en los gastos permanentes ya había sido abordado en la ley de responsabilidad fiscal, me gustaría saber cómo se va a abordar el tema de los gastos permanentes que esta reforma supone"*, comentó la ex autoridad.

Eyzaguirre advirtió que si no se hace nada en el tema de los ingresos, los nuevos gastos permanentes *"van a copar todo el espacio y hay otras necesidades de políticas públicas, como mejorar la educación y la infraestructura para potenciar el crecimiento y mejorar la equidad con la masificación de tecnologías de información"*. Pese a estas críticas, Eyzaguirre no se pronunció sobre la fórmula para resolver el tema.

Sobre las FF.AA. y Bancos

Eyzaguirre también señaló que el tema de las pensiones de las Fuerzas Armadas debe ser abordado en algún momento: *"Si no, significará un gasto enorme"*.

También destacó la importancia de trabajar más a fondo el tema de la entrada de nuevos agentes bancarios, evitando eso sí las ventas atadas, ampliar la discusión y fomentar la competencia.

"Banco Estado podría tener una AFP. Ha sido activo en la bancarización de pymes y por qué no en su experiencia en incorporar a la masa independiente a las cotizaciones; hay una capacidad que se debe aprovechar", dijo.

Algunas de las grandes incertidumbres que se generaron a partir de la constitución de la comisión para la reforma previsional eran el costo fiscal y el financiamiento que iba a tener ésta.

Finalmente, el informe no propuso ninguna alza tributaria para financiar el conjunto de propuestas que fortalecen los aportes estatales.

El conjunto de las propuestas del consejo demanda recursos fiscales adicionales equivalentes al 1% del Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2025, lo que equivale a duplicar los compromisos fiscales que actualmente se proyectan para financiar las pensiones mínimas y asistenciales.

La mayor parte de estos recursos (0,8% del PIB) se originan en las propuestas que amplían los beneficios del pilar solidario, como hacer universal la pensión con un piso de \$75.000.

Por último, el consejo para la reforma propuso diseñar un régimen presupuestario que adoptaría la forma de un fondo solidario].⁷²

⁷² Diario El Mercurio, suplemento Economía y Negocios. Entrevista realizada por el periodista Mario Rojas, el día viernes 14 de julio de 2006. Fuente: <www.diario.elmercurio.com/2006/07/14/economia_y_negocios> (consulta: 21 de agosto de 2009).

CAPÍTULO V: PROYECCIONES DEL NUEVO SISTEMA Y CONCLUSIONES FINALES

La Reforma Previsional impulsada por la presidenta Michelle Bachelet es considerada la principal transformación social de su Gobierno. Antes que terminara la primera semana de su mandato, Con fecha 17 de marzo de 2006, a una semana de haber asumido la primera magistratura del país, se dio inicio al proceso reformativo del sistema de pensiones a través de la creación del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional.

Como describimos a lo largo de la primera parte de éste estudio, a partir del trabajo realizado por el Consejo, por medio de una consulta ciudadana realizada escuchando a todos los sectores intervinientes en el sistema de pensiones, se elaboró el proyecto de ley que perfecciona el sistema previsional. Dicho proyecto ingresó al Congreso Nacional en diciembre de 2006 y en marzo de 2008 fue promulgada la Ley N° 20.255 de Reforma Previsional.

Llama poderosamente la atención que la reforma previsional, desde su gestación pre legislativa hasta su promulgación, tardara sólo dos años. El hecho de que una reforma de tal magnitud y relevancia para todos los chilenos tomara tan poco tiempo en convertirse en ley de la República demuestra el amplio acuerdo con que contó dicha iniciativa. El principio fundamental y sobre el cual se estructuró la reforma y la unanimidad que existió en todo el espectro político respecto a la necesidad de ésta, permitieron que a la mitad del mandato de la Presidenta, ya se hubiera cumplido la meta principal de su gobierno: establecer las bases legales y normativas para asegurar un ingreso a todas las chilenas y chilenos en los años de vejez y retribuir así sus años de trabajo, reconociendo el derecho de envejecer con dignidad.

En efecto, la ley N° 20.255 sobre Reforma Previsional, “construye la base de un sistema de pensiones dotado de legitimidad social y política, que entrega protección social y efectiva a toda la población, independiente de las oportunidades que hayan

tenido durante su vida activa, refuerza el carácter solidario del sistema, amplía su cobertura, supera o atenúa las discriminaciones de género y establece un nuevo marco institucional que posibilita la gestión de un sistema coherente, articulada y eficiente”.⁷³

Para ello, la reforma se basó en tres grandes ejes: crear un nuevo Sistema de Pensiones Solidarias, devolviendo al Estado su rol de garante de la Seguridad Social del 60% de la población más pobre; aumentar la cobertura previsional de los grupos vulnerables: jóvenes, mujeres y trabajadores independientes; y perfeccionar el Sistema de Capitalización Individual, aumentando su competencia, disminuyendo sus costos y fortaleciendo el Ahorro Previsional Voluntario.

Uno de los avances más importantes de la Reforma Previsional y del nuevo Sistema de Pensiones Solidarias, es la posibilidad de que una mayor porción de chilenos pueda acceder a éste beneficio, ampliando, con ello, la cobertura del sistema de pensiones.

Las proyecciones son ambiciosas. Por medio del beneficio de pensiones solidarias, con la entrada en vigencia de la reforma, el año 2008 se alcanzó una cobertura total de aproximadamente 600.000 beneficiarios. Para el año 2012 se proyecta que dicho beneficio alcance a 1.200.000 personas y para diciembre del año 2025, se espera que los chilenos beneficiados con ésta pensión alcancen los 2.000.000⁷⁴. Para el año 2012, todo pensionado o adulto mayor que no tenga derecho a una pensión y que, por tanto, pertenezca al 60% más pobre de la población, será beneficiario de la pensión básica solidaria.

Esto significa un gran avance hacia la disminución de la pobreza en la vejez, “un beneficiario de pensión básica solidaria, por el hecho de percibir este beneficio,

⁷³ Manual Informativo. Síntesis de Los Conceptos Fundamentales. *Reforma previsional. Chile Valora tu Vida*. 2ª Edición, Abril 2008. Pág. 6.

⁷⁴ Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. *La Reforma previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009 – 2025*. Diciembre 2008. Pág. 59.

automáticamente saldrá de la indigencia; y dependiendo de la composición de su grupo familiar, también lo hará de la pobreza.”⁷⁵

En el ámbito institucional, la reforma introdujo profundos cambios con el fin de articular y sistematizar el sistema previsional chileno. El desafío fue implementar una nueva institucionalidad pública que permitiera gestionar las reformas de manera eficiente, que a la vez, resguardara un financiamiento sustentable. La creación de la Superintendencia de Pensiones, del Instituto de Previsión Social, del Instituto de Seguridad Laboral y del Consejo Técnico de Inversiones, entre otros, confieren una estructura completa y sistematizada cuya misión, en conjunto con las instituciones existentes previas a la reforma, es la de administrar en forma integral el sistema previsional, permitiendo un actuar coordinado dirigido a ejecutar con orden y eficiencia todos los beneficios establecidos por la Reforma Previsional.

Sin embargo, a pesar de que se introdujeron cambios a nivel de las Administradoras de Fondos de Pensiones, éstos no parecen tener la suficiente profundidad para generar realmente una mayor competencia en el mercado relevante. A nuestro juicio, quedan pendientes éstas modificaciones legales, que a pesar de haber sido propuestas en un inicio por el Consejo Asesor para la Reforma Previsional, no tuvieron finalmente acogida en el Congreso.

El catálogo de reformas introducido al sistema por la ley N° 20.255, las modificaciones a la institucionalidad vigente y la gran cantidad de beneficios introducidos que favorecen a los sectores más vulnerables y desprotegidos de nuestra sociedad, creemos constituyen un gran avance hacia una sociedad más justa y equitativa, entregando a los hombres y mujeres de Chile la seguridad de una digna vejez.

⁷⁵ Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. Op-Cit. Diciembre 2008. Pág. 59.

BIBLIOGRAFÍA COMPLEMENTARIA

- ANDRADE LARA, OSVALDO. Ministro del Trabajo y Previsión Social. Clase Magistral, *Reforma Previsional en Chile. Elementos de Diagnóstico y Principales Aspectos de una Propuesta Integrada*. Santiago, año 2006.
- ARENAS DE MEZA, ALBERTO. Director de Presupuestos. *La Reforma Previsional en Chile*. XXI Seminario Regional de Política Fiscal. CEPAL, NACIONES UNIDAS. Santiago, 27 de enero de 2009 (en línea).
- Asociación de Administradoras de Fondos Mutuos de Chile A.G. *Observaciones a la Reforma Previsional* (en línea).
- BACHELET JERIA, MICHELLE. Presidenta de la República. Discurso pronunciado en acto de promulgación de la Reforma Previsional. 11 de marzo de 2008.
- BACHELET JERIA, MICHELLE. Presidenta de la República. Discurso pronunciado en Ceremonia de Constitución del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma del Sistema Previsional. Santiago, 17 de marzo de 2006.
- BACHELET JERIA, MICHELLE. Presidenta de la República. Intervención al firmar el Proyecto de Reforma Previsional. Santiago, 15 de diciembre de 2006.
- BACHELET JERIA, MICHELLE. Presidenta de la República. MENSAJE de S.E., con el que se inicia el Proyecto de Ley que perfecciona el Sistema de Pensiones. Santiago, 15 de diciembre de 2006.
- BERSTEIN, SOLANGE. Superintendente de AFP. *Reforma Previsional y Competencia en el Sistema de AFP*. Santiago, 23 de abril de 2008 (en línea).
- Consultor Práctico Laboral y Seguridad Social. *Tema del Mes: la Reforma Previsional*. Editorial Punto Lex. Nº 34, julio de 2008.
- Diario El Mercurio, suplemento Economía y Negocios. Entrevista realizada el 14 de julio de 2006.

- Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Manual Informativo de la Reforma Previsional. *Síntesis de Conceptos Fundamentales*. Santiago, febrero de 2008 (en línea).
- Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Manual Informativo. *Síntesis de Conceptos Fundamentales. Programa de Fortalecimiento del Sistema de Pensiones*. 2ª edición, abril de 2008.
- Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Diez Grandes Transformaciones de la Reforma Previsional* (en línea).
- Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Nueva Institucionalidad* (en línea).
- Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Reforma Previsional. Beneficios* (en línea).
- Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Preguntas Frecuentes* (en línea).
- Gobierno de Chile, Ministerio del Trabajo y Previsión Social. *Reforma Previsional. Protección Para la Vejez en el Nuevo Milenio*. Santiago, abril de 2008.
- Gobierno de Chile, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos. *La Reforma Previsional Chilena: Proyecciones Fiscales 2009-2025*. Santiago, diciembre de 2008.
- Gobierno de Chile, Subsecretaría de Previsión Social. *Reforma Previsional* (en línea).
- ING Chile S.A. *Beneficiarios de la Reforma. Sociedad* (en línea).
- Resumen Ejecutivo del Consejo Asesor Presidencial Para la Reforma del Sistema Previsional. *El Derecho a la Vida Digna en la Vejez*. Santiago, julio de 2006.
- Superintendencia de Pensiones. *Beneficios Tributarios APV y APVC* (en línea).

SITIOS DE INTERNET

- www.mintrab.gob.cl
- www.reformaprevisional.cl
- www.gobiernodechile.cl
- www.aafm.cl
- www.ingreforma.cl
- www.safp.cl
- www.subprevisionsocial.cl
- www.dipres.cl
- www.diario.elmercurio.com