

---

# CAPÍTULO 1

## INTRODUCCIÓN

La clave de la Reforma Previsional, consagrada en la Ley 20.255, es su carácter integral. Su diseño abarca las diversas áreas de nuestro Sistema de Pensiones que funcionaban hasta entonces sin un enfoque que diera coherencia a sus funciones y estructura.

Esta fue la orientación que se decidió dar a la Reforma considerando, a su vez, la importancia de contar con un Sistema de Pensiones sólido, sobre todo en un contexto mundial de aumento de la longevidad de la población, del que Chile no escapa. Para que este aumento en longevidad sea efectivamente una buena noticia, es necesario mejorar la calidad de vida durante la etapa del retiro.

La nueva Reforma mantiene al sistema de AFP como eje del sistema previsional, pero introduce una serie de medidas tendientes a mejorar la cobertura del pilar de prevención de la pobreza, mejorar la igualdad de género en el sistema de pensiones, aumentar la intensidad competitiva de la industria de Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y flexibilizar el régimen de inversión que las regula.

Las modificaciones se centran en cumplir una serie de objetivos identificados como centrales en el diagnóstico elaborado en forma previa a la Reforma:

- Aumentar el nivel de cobertura del sistema a través del pilar de prevención de pobreza.
- Aumentar el nivel y calidad de cobertura a través del pilar contributivo obligatorio.
- Mejorar la calidad de la cobertura provista a través del pilar voluntario.
- Propiciar la equidad de género en el sistema de pensiones.
- Aumentar la competencia y eficiencia en la industria de AFP.
- Optimizar la relación riesgo-retorno de los ahorros previsionales manejados por las AFP.
- Mejorar la calidad de los beneficios solucionando inequidades en el otorgamiento de pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.
- Mejorar los niveles de participación, información y educación previsional de la población.
- Mejorar la institucionalidad del sistema previsional.

El diagnóstico que llevó a plantearse estos objetivos es fruto de un largo trabajo que recoge la experiencia de 26 años que ha sido ampliamente estudiada por profesionales tanto chilenos como extranjeros. Estos análisis sirvieron de base para el informe de la Comisión para la Reforma Previsional, para el Proyecto de Ley que le siguió y, finalmente, para el trabajo del Congreso que perfeccionó ese Proyecto convirtiéndolo en Ley. A todos estos esfuerzos se suman los

realizados por la Superintendencia de AFP, hoy Superintendencia de Pensiones, que generó parte importante del diagnóstico que sustentó la reforma que hoy se plasma en la Ley 20.255.

Lo que sigue de este libro está estructurado en siete capítulos: seis temáticos y uno de conclusiones. En cada capítulo temático se analizan los distintos elementos de diagnóstico elaborados en forma previa a la tramitación del proyecto de ley, además de las principales medidas contenidas en la ley 20.255. Las materias tratadas incluyen los temas de cobertura del sistema de pensiones, la competencia entre las administradoras, el manejo de los fondos invertidos, aspectos específicos en materia de beneficios previsionales e información hacia los afiliados, así como la regulación y supervisión del nuevo sistema. En algunos casos se presentan, bajo el formato de recuadros, los resultados de estimaciones acerca de los efectos esperados de las modificaciones introducidas, además de aspectos desarrollados con posterioridad a la promulgación, particularmente en materia de cambios normativos originados en la reforma.

El cuadro 1.1 siguiente resume los principales contenidos de la Reforma Previsional aprobada en enero 2008, clasificados en función de los objetivos que buscan cumplir. Las secciones siguientes describen en mayor detalle las principales motivaciones y contenidos de las distintas medidas.

Cuadro 1.1.- Principales Medidas de la Reforma Previsional 2008

| Capítulo                | Objetivo                                                       | Medida                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Capítulo 2<br>Cobertura | Aumentar cobertura a través del pilar de prevención de pobreza | <p>Creación del Nuevo Pilar Solidario</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Provee una Pensión Básica Solidaria (PBS) a individuos sin otras pensiones que pertenezcan al 60% más pobre de la población.</li> <li>• Provee un Aporte Previsional Solidario (APS) a los individuos que financien pensiones bajas y pertenezcan al 60% más pobre de la población.</li> </ul>                                                              |
|                         | Aumentar cobertura a través del pilar contributivo obligatorio | <p>Cotización obligatoria trabajadores independientes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Después de un periodo de transición, los trabajadores independientes bajo ciertas categorías tributarias estarán obligados a hacer aportes al sistema de AFP, a través de su declaración anual de impuesto a la renta.</li> </ul>                                                                                                           |
|                         |                                                                | <p>Subsidio a la contratación y cotización de trabajadores jóvenes de bajos ingresos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las primeras 24 cotizaciones de los trabajadores entre 18 y 35 años, de rentas inferiores a 1,5 salarios mínimos, serán parcialmente subsidiadas y se realizará un aporte adicional subsidiado en la cuenta de estos trabajadores.</li> </ul>                                                                |
|                         |                                                                | <p>Herramientas adicionales de supervisión sobre el pago de cotizaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cada vez que el empleador deje de realizar cotizaciones sin dar aviso de cese de la relación laboral, se considerará como cotización declarada y no pagada. Para facilitar la supervisión, se privilegiará el pago electrónico de cotizaciones, permitiendo el pago hasta el día 13 de cada mes por esta vía.</li> </ul> |

Cuadro 1.1(cont).- Principales Medidas de la Reforma Previsional 2008

| Capítulo                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Objetivo                                                   | Medida                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Capítulo 2<br>Cobertura                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Mejorar calidad de cobertura a través del pilar voluntario | <p>Marco legal para Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ofrece incentivos tributarios a las empresas para crear planes en que aportes voluntarios de los trabajadores serían pareados con aportes del empleador, bajo ciertas condiciones de permanencia mínima en la empresa.</li> </ul>                                                                               |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                            | <p>Incentivos tributarios para trabajadores de ingresos medios</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se permite exención tributaria tanto a la entrada como a la salida de los aportes voluntarios individual o colectivo.</li> <li>• Bono del Estado hacia los trabajadores de ingresos bajos que realicen aporte voluntario individual o colectivo.</li> </ul>                                                            |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Propiciar la equidad de género en el sistema de pensiones  | <p>Bono a mujeres por cada hijo nacido vivo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El Estado, por cada hijo nacido vivo, depositará un bono en la cuenta de la afiliada o aumenta el valor de su PBS. El bono es equivalente a 18 meses de aportes por el salario mínimo, más la rentabilidad real promedio del sistema de pensiones entre el momento del nacimiento y el momento en que la mujer cumple 65 años.</li> </ul> |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                            | <p>Aporte adicional a las mujeres</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se aplicará la misma prima por concepto de SIS a hombres y mujeres. Al ser las primas equivalentes mayores para hombres que para mujeres, la diferencia será ingresada en la cuenta de las mujeres.</li> </ul>                                                                                                                                      |
| <p>Redistribución de saldo en caso de divorcio</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Juez puede instruir, a modo de compensación económica, la redistribución del saldo acumulado en las cuentas obligatorias de ambos cónyuges, con un tope de 50% del monto acumulado mientras estuvieran casados.</li> </ul> |                                                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                            | <p>Tratamiento simétrico entre hombres y mujeres</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a pensión de sobrevivencia a los cónyuges hombre.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| Capítulo 3<br>Competencia y Eficiencia                                                                                                                                                                                                                                                                                 | Aumentar competencia y eficiencia en Industria de AFP      | <p>Licitación de nuevos afiliados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Superintendencia de Pensiones organizará cada 2 años una licitación: AFP que ofrezca menor comisión recibirá automáticamente a todos los nuevos afiliados al sistema, por un período de 24 meses.</li> </ul>                                                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                            | <p>Incentivos para la subcontratación de funciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se autoriza la subcontratación de la mayoría de las funciones</li> <li>• Se eliminan desventajas tributarias a la subcontratación</li> </ul>                                                                                                                                                                                       |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                            | <p>Separación del SIS</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Las AFP deben licitar en forma conjunta la contratación del SIS. Hoy, cada AFP establece su propio contrato.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                         |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                            | <p>Simplificación de la estructura de comisiones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se facilita la comparación entre AFP al permitir una única comisión (porcentaje del ingreso imponible del trabajador)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                            | <p>Ingreso de nuevos actores</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se permite la creación de filiales AFP por parte de entidades aseguradoras, respetando el giro exclusivo requerido por DL3500.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                |

Cuadro 1.1 (cont).- Principales Medidas de la Reforma Previsional 2008

| Capítulo                               | Objetivo                                                      | Medida                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Capítulo 4<br>Inversiones              | Optimizar relación riesgo retorno de ahorros previsionales    | <p>Flexibilizar régimen de inversión de AFP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sólo los límites estructurales se mantienen en la ley: otros límites serán fijados en regulación secundaria con apoyo de Consejo Técnico de Inversiones.</li> <li>Mayor flexibilidad será acompañada de mayor responsabilidad de las AFP, las cuales deben crear un Comité de Inversiones y Conflictos de Interés y explicitar políticas de inversión.</li> <li>Límites podrán eventualmente ser complementados por medición y control de riesgo.</li> </ul> |
|                                        |                                                               | <p>Elevar límite máximo a inversión en el extranjero</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Límite máximo aumenta a 80%, pudiendo el Banco Central fijarlo en el rango 30-80%.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Capítulo 5<br>Beneficios Previsionales | Mejorar la calidad de los beneficios solucionando inequidades | <p>Modificaciones a la Modalidad de Retiro Programado</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cambio de la fórmula de la tasa de interés del Retiro Programado para que se ajuste mejor a una proyección de rentabilidad futura.</li> <li>Introducción de factor de ajuste para mejor protección contra el riesgo de longevidad.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                      |
|                                        |                                                               | <p>Perfeccionamiento de Beneficio de Invalidez</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Cambio en la fórmula de cálculo de ingreso base reduciendo posibilidades de comportamiento oportunista y aumentando cobertura de quienes han cotizado siendo jóvenes.</li> <li>Otorgamiento de invalidez total en primer dictamen, manteniendo transitoriedad de 3 años para invalidez parcial.</li> <li>Incorporación de médico asesor del afiliado que acompañe en el proceso de calificación.</li> </ul>                                               |
|                                        |                                                               | <p>Perfeccionamiento de Beneficio de Supervivencia</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Aumento de cobertura de hijos beneficiarios estudiantes.</li> <li>Tope al beneficio de beneficiario temporal, para reducir inequidades respecto a otros herederos.</li> <li>Eliminación de asimetría de género dando cobertura a cónyuges hombres no inválidos.</li> </ul>                                                                                                                                                                            |
| Capítulo 6<br>Información              | Mejorar participación, información y educación                | <p>Creación de Comité de usuarios del sistema de AFP</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Representantes de trabajadores, pensionados y administradoras realizarán evaluaciones y propondrán mejoras al sistema.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                        |                                                               | <p>Creación de Fondo para la Educación previsional</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Financiado por transferencias estatales y donaciones.</li> <li>Fondos serán invertidos en campañas de educación seleccionadas mediante concurso público.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|                                        |                                                               | <p>Creación de asesores previsionales</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Individuos ofrecen asesoría independiente sobre las distintas opciones enfrentadas por el afiliado, financiada con cargo al fondo del afiliado con un límite máximo vitalicio.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                          |

Cuadro 1.1(cont).- Principales Medidas de la Reforma Previsional 2008

| Capítulo                                           | Objetivo                                             | Medida                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Capítulo 7<br/>Regulación y<br/>Supervisión</p> | <p>Mejorar<br/>Institucionalidad<br/>previsional</p> | <p>Creación de nuevas instituciones</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se crea el Instituto de Previsión Social (IPS), continuador del INP, encargado del nuevo Pilar Solidario y de las cajas del sistema antiguo.</li> <li>• Se crean los Centros de Atención Previsional integral en todo el país para recibir postulaciones al nuevo pilar solidario.</li> <li>• Superintendencia de Pensiones reemplaza a la Superintendencia de AFP, con facultades de supervisión y regulación de actores públicos y privados.</li> </ul> |
|                                                    |                                                      | <p>Se sientan las bases para una Supervisión Basada en Riesgo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se da la posibilidad de que la Superintendencia de Pensiones cuente con dos Intendencias</li> <li>• Se otorgan facultades adicionales a la Superintendencia de Pensiones</li> <li>• Se menciona explícitamente en la Ley el que la regulación considere la variable riesgo</li> </ul>                                                                                                                                           |

