

# PROYECTO DE REFORMA ESTRUCTURAL AL SISTEMA DE PENSIONES (CHILE)

HUGO CIFUENTES LILLO<sup>1</sup>  
LEONARDO MEDINA OLIVOS<sup>2</sup>

## INTRODUCCIÓN

Por este estudio<sup>3</sup> presentamos de forma descriptiva y sintética, los principales aspectos y características del Proyecto de Reforma al Sistema de Pensiones, ingresado por el Ejecutivo<sup>4</sup> al Congreso Nacional por medio de la Cámara de Diputadas y Diputados por Mensaje N° 180-370<sup>5</sup>, de 7 de noviembre de 2022.

La estructura que seguiremos en esta presentación será la de los cuatro factores claves de la Seguridad Social: (i) Población protegida; (ii) Prestación asegurada y requisitos para acceder a ella; (iii) Mecanismos financieros y, (iv) Estructura gestora, administrativa y de control.

El desarrollo del estudio se efectuará con dos apartados. En el primero revisaremos el sistema actual, para luego describir el proyecto de ley. Por último, unas reflexiones servirán a modo de conclusión.

### I. SISTEMA DE PENSIONES VIGENTE

#### A. ASPECTOS GENERALES

Desde 1980<sup>6</sup> el sistema general de pensiones contributivo está basado en la capitalización individual y es obligatorio para todos los trabajadores dependientes<sup>7</sup> y lo es para los independientes sujetos al artículo 42 N°2 de la Ley de la Renta (LR) desde 2018. El afiliado cotiza el 10%<sup>8</sup> de su ingreso o renta imponible y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) gestionan el sistema, tanto en lo referente al soporte gestor, como en la función de inversiones.

A la vez, todo afiliado tiene la posibilidad de cotizar voluntariamente y efectuar ahorro con fines previsionales en más de una fórmula.

---

<sup>1</sup> Abogado, Doctor en Derecho, Profesor de Derecho de la Seguridad Social.

<sup>2</sup> Abogado, Estudiante de Magíster en Derecho, LLM UC.

<sup>3</sup> Los autores agradecen los comentarios y observaciones efectuadas por el Profesor de Derecho de la Seguridad Social, Abogado don Andrés Romero Werth y del abogado Magíster en Políticas Públicas, Universidad de Oxford, don Miguel Pelayo Serna.

<sup>4</sup> Conforme las atribuciones que le entrega el Artículo 65 N° 6 de la Constitución Política de la República.

<sup>5</sup> Proyecto de Ley que Crea un nuevo Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el Pilar Contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica. Boletín N° 15480-13, 07/11/22, Cámara de Diputadas y Diputados.

<sup>6</sup> Decreto Ley N° 3.500 de 1980, que establece un Nuevo Sistema de Pensiones.

<sup>7</sup> Excepto las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad que cuentan con sistemas de pensiones específicos (gestionados por CAPREDENA y DIPRECA). Corresponde señalar que el proyecto en análisis no considera reformar estos últimos regímenes.

<sup>8</sup> A este porcentaje hay que agregar la comisión de la administración de los fondos y, por su parte, el empleador cotiza para el Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS).

En el año 2008, por medio de la Ley N° 20.255<sup>9</sup>, se incorporó al sistema el Pilar Solidario de Pensiones que incluyó la Pensión Básica Solidaria de Vejez e Invalidez (PBSV y PBSI) y el Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez (APSV y APSI), con cobertura para el 60% de las personas integrantes de grupos familiares de menores ingresos y que cumplan los demás requisitos legales.

A principios del año 2022<sup>10</sup>, se sustituyó la Pensión Básica Solidaria de Vejez (PBSV) y el Aporte Previsional Solidario de Vejez (APSV) por la Pensión Garantizada Universal (PGU), que excluye al 10% de las personas de mayores ingresos. Respecto a las prestaciones por Invalidez y, desde la misma fecha, se mantiene la Pensión Básica Solidaria de Invalidez (PBSI) y el Aporte Previsional Solidario de Invalidez (APSI), para las personas que reúnen esta condición e integran el 80% de grupos familiares de menores ingresos y que cumplan los demás requisitos legales. Aumentando el universo cubierto en un 33,3%.

De esta forma nuestro sistema se compone de tres pilares: (i) Contributivo; (ii) No contributivo y (iii) Voluntario, que se mantienen en la propuesta de reforma con los cambios estructurales que analizaremos.

## **B. POBLACIÓN CON DERECHO A PENSIÓN**

Respecto a las prestaciones no contributivas de vejez, tienen derecho a ellas las personas que cumplan, en general, con los siguientes requisitos: (i) Tener 65 o más años<sup>11</sup>; (ii) No integrar el 10% de la población con mayores ingresos<sup>12</sup>; (iii) Contar con una pensión base menor a \$1.114.446<sup>13</sup>, (iv) Residencia en el país de 20 años y (v) No ser pensionado o imponente de CAPREDENA o DIPRECA.

Las prestaciones Solidarias por Invalidez (PBSI y APSI), tienen su propia regulación: (i) El inválido debe contar con al menos 18 años de edad<sup>14</sup> y no superar los 65 años<sup>15</sup>, ya que las personas a esa edad pueden pensionarse por vejez, accediendo a la PGU; (ii) Haber sido declarado/a inválido/a por la Comisión Médica; (iii) No integrar el 20% de la población con mayores ingresos, (iv) Residencia en el país de 5 años al menos y (v) No ser pensionado o imponente de CAPREDENA o DIPRECA.

---

<sup>9</sup> Ley N° 20.255 de 2008, que Establece Reforma Previsional.

<sup>10</sup> Ley N° 21.419 de 2022, que Crea la Pensión Garantizada Universal, modificada por la Ley N° 21.538 de 2023, vigente desde abril de 2023.

<sup>11</sup> Independiente del género.

<sup>12</sup> Desde abril de 2023

<sup>13</sup> A febrero de 2023.

<sup>14</sup> Los menores de 18 años constituyen cargas familiares. Por su parte, los menores con discapacidad tienen derecho a un subsidio si pertenecen al 60% más vulnerable de la población, equivalente al 50% del monto máximo de la PGU.

<sup>15</sup> Las mujeres no pensionadas que se mantengan como cotizantes activas entre los 60 y 65 años, podrían pensionarse por invalidez si se activa el SIS, el cual es una prestación contributiva.

Respecto a las prestaciones contributivas de vejez<sup>16</sup>, los requisitos son los siguientes: (i) Contar con 60 años o más en el caso de la mujer y 65 o más en el caso del hombre; y (ii) Contar con saldo en la Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Obligatorias (CCICO). De cumplir los requisitos, la prestación autofinanciada se complementa con la PGU en caso de corresponder.

### **C. PRESTACIONES**

En el caso del pilar no contributivo, el beneficio por vejez es la PGU – que es constituido como un derecho personal-, que tiene un monto máximo de \$206.173<sup>17</sup> reajutable. Cuantía que también se aplica para la PBSI y el complemento APSI.

En el caso de prestaciones contributivas existen varias modalidades de pensión, por alguna de las cuales pueden optar los beneficiarios<sup>18</sup> entre ellas cabe mencionar: (i) Retiro Programado; (ii) Renta vitalicia inmediata; (iii) Retiro programado con renta vitalicia diferida y, (iv) Renta vitalicia inmediata con retiro programado. Independiente de la modalidad de pensión, la persona, de reunir los requisitos accede a la PGU, completa o como complemento de esta prestación contributiva<sup>19</sup>.

Para el caso que el afiliado efectúe Cotizaciones Voluntarias y/o Ahorro Previsional Voluntario (APV) puede destinar el saldo de esos fondos a pensión o retirarlos para consumo durante su vida activa o pasiva. En el evento que disponga de ellos para fines diferentes que su destino original (pensiones) pierde los beneficios tributarios o fiscales.

Conviene tener presente que es posible acceder a una pensión anticipada de vejez, de contar con un saldo en la CCICO que asegure una prestación por sobre mínimos determinados, también es permitido al afiliado acceder a Excedente de Libre Disposición, de contar con saldo superior al necesario para constituir pensión. A la vez, los afiliados que efectúan trabajos pesados, de cumplirse los requisitos de cotizaciones obligatorias adicionales tanto de trabajadores como de empleadores, pueden alcanzar pensión antes de cumplir las edades legales.

En ambos casos, pensiones contributivas y no contributivas, se incluye una prestación por gastos funerarios. Denominada cuota mortuoria en el caso de prestaciones contributivas y, asignación por muerte respecto a las prestaciones no contributivas y de aquellas que proceden respecto de los otros regímenes administrados por el IPS.

### **D. FINANCIAMIENTO**

Las prestaciones no contributivas se financian exclusivamente con fondos fiscales.

Para las prestaciones contributivas hay que distinguir. En primer lugar, la pensión general se financia con cotizaciones obligatorias (CCICO), es decir, el aporte del 10% de la remuneración y/o renta del trabajador (a ese porcentaje se añade la comisión de la AFP que varía según

---

<sup>16</sup> En el caso de la Invalidez, el requisito de edad es diverso, y en caso de sobrevivencia la edad del causante no es relevante para generar la pensión.

<sup>17</sup> A febrero de 2023

<sup>18</sup> En lo que no se puede dejar de mencionar, que al efectuar la opción influye el saldo disponible en la CCICO.

<sup>19</sup> La PGU se alcanzará en su monto total, en tanto la pensión contributiva no sobrepase la cuantía de \$702.101 (a febrero de 2023) y el beneficiario cumpla con los demás requisitos.

Administradora), a ello se adicionan las rentabilidades de las inversiones de tales fondos. En segundo lugar, se deben considerar las cotizaciones del seguro por invalidez y sobrevivencia (SIS) que son de cargo del empleador.

Por otro lado, el pilar voluntario se constituye por modalidades que, con aportes del afiliado y/o del empleador, pueden complementar el saldo de la cuenta individual para mejorar la pensión. Las modalidades son las siguientes: (i) Cuenta de Ahorro Voluntario (Cuenta Dos); (ii) Depósitos Convenidos (DC); (iii) Ahorro Previsional Voluntario Individual (APVI) y, (iv) Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC). Como se indicó, los ahorros así generados se asocian a cotizaciones, para su recaudo y cobranza, como también en lo tributario (en tanto se sumen al saldo para pensión).

## **E. ADMINISTRACIÓN, GESTIÓN Y CONTROL**

Las prestaciones no contributivas (PGU, PBSI, APSI, entre otras), las gestiona en lo principal, el Instituto de Previsión Social (IPS).

Por su parte, en lo contributivo el recaudo de las cotizaciones es de cargo de las AFP y a su vez le corresponde la gestión de la modalidad de pensión por Retiro Programado. En tanto, las Compañías de Seguros de Vida (CSV), participan sólo en la gestión de las modalidades de renta vitalicia simple o en alguna de sus variantes<sup>20</sup>.

El control y supervigilancia del sistema corresponde a la Superintendencia de Pensiones (SP) y a la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), en el caso de las CSV. Lo dicho es sin perjuicio de las actuaciones que en conjunto deban efectuar como fiscalizadores.

En lo que se refiere a participación social, desde el año 2008, con la ley N° 20.255, se creó la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, constituyendo la única instancia de este tipo, respondiendo el legislador de esa forma, con el principio administrativo de participación de los interesados en el sistema, tanto por su contribución como por ser los beneficiarios.

## **II. PROYECTO DE LEY QUE REFORMA EL SISTEMA DE PENSIONES**

### **A. CONSIDERACIONES INICIALES**

La propuesta trata de una reforma estructural del sistema, incluidos por supuesto, cambios paramétricos. Es un proyecto complejo y que requiere un cuidadoso análisis de sus 350 artículos permanentes y 73 transitorios.

El proyecto deroga el DL N° 3.500 de 1980 y reconoce la existencia de tres pilares: no contributivo; contributivo obligatorio y voluntario existentes en el sistema actual, con los cambios que explicaremos. Así como se mantienen las normas de la Ley N° 20.255 sobre el pilar no contributivo con las reformas introducidas por las leyes N° 21.419 y N° 21.538. Se incluyen cambios en los tres pilares, pero los de gran calado corresponden a lo previsional obligatorio.

---

<sup>20</sup> En el ámbito económico suele distinguirse entre período de acumulación y de desacumulación para referirse al recaudo de cotizaciones y al pago de prestaciones, respectivamente.

Entre las principales innovaciones se encuentran: (i) el Pilar Contributivo pasa a ser Mixto, incluyendo la creación de un Seguro Social Previsional<sup>21</sup> (en adelante SSP); (ii) se incrementa la cotización en un 6% de cargo del empleador; (iii) se independiza la gestión del sistema de la inversión de los fondos; (iv) se atribuyen nuevas funciones al sector público, tanto en gestión e inversiones, en aporte de recursos fiscales, como en gobernanza del sistema; (v) se termina con la modalidad de pensión por Retiro Programado; (vi) se terminan los multifondos y se crean los fondos generacionales como mecanismo de inversión de las cotizaciones; (vii) Aumento de la Pensión Garantizada Universal; (viii) el seguro mixto se estructura con perspectiva de género y (ix) la comisión por gestión pasa de ser sobre remuneración, renta o flujo a una sobre saldo, ello en régimen.

## **B. POBLACIÓN CUBIERTA**

El número de afiliados actualmente es de 11.611.981 personas<sup>22</sup>, el N° de cotizantes activos 6.492.490<sup>23</sup> personas y la población de 65 años o más, con pensión, está en torno al 85%.

El proyecto no incluye normas que incorporen nuevos afiliados en el pilar contributivo obligatorio. Queda pendiente establecer mecanismos de cobertura a trabajadores independientes no obligados hasta la fecha. La afiliación sigue siendo automática, única y permanente.

Respecto de las prestaciones no contributivas se extiende gradualmente la cobertura a pensionados de Leyes de Reparación y Pensiones de Gracia, y al sexto año de vigencia, la PGU se extiende a toda la población de 65 años o más<sup>24</sup>, todo esto sujeto a la aprobación de la reforma tributaria. Para la PBSI y el APSI no se considera aumento de la población cubierta.

En definitiva, el incremento de población protegida se produce en el pilar solidario vía PGU.

## **C. PRESTACIONES**

### **1. Pensión de Vejez, Invalidez y Sobrevivencia**

El sistema de pensiones reformado otorgará las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia como ocurre hasta ahora. La prestación se integrará por el Componente de Capitalización Individual, un componente de Seguro Social y de corresponder, PGU.

#### **1.1. La Pensión y su Componente de capitalización individual**

Se denomina de esta forma al componente de la pensión constituida por la resultante de la capitalización individual efectuada en el Inversor de Pensiones Privado (IPP) o Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA). Es decir, de la cotización del 10,5% del trabajador,

---

<sup>21</sup> Podría estimarse innecesaria la denominación previsional, si asumimos que un seguro social es por carácter de orden previsional, pero se le denominó de esa manera para diferenciarlo del Seguro Social de AATT y EEPP

<sup>22</sup> SP, diciembre 2022.

<sup>23</sup> SP, diciembre 2022.

<sup>24</sup> Con residencia en Chile de al menos 20 años.

cotizante independiente o voluntario con las respectivas rentabilidades obtenidas por los Fondos Generaciones, descontada la comisión sobre el saldo.

Para la constitución de la pensión contributiva autofinanciada, el afiliado o beneficiarios deben optar, según los casos, por una Renta Vitalicia ofrecida por las compañías de seguros de vida. Dicha modalidad de pensión puede ser: (i) Renta vitalicia simple; (ii) Renta vitalicia con opción de herencia y, (iii) Renta vitalicia con período garantizado.

El componente del seguro social, en la parte correspondiente al afiliado o beneficiario que constituye pensión, no se integra en el saldo con el cual se construye la renta vitalicia en alguna de las modalidades señaladas, pero se integra en la pensión final a pagar mensualmente.<sup>25</sup>

El proyecto elimina el Retiro Programado como modalidad de pensión. En tanto se mantienen las normas respecto a pensión de vejez anticipada, por trabajos pesados y por enfermedad terminal.

## **1.2. La Pensión y su Componente del Seguro Social Previsional (SSP)**

Es aquel que se genera con la prestación por solidaridad intrageneracional de VIS, la Garantía definida y el Complemento por lagunas previsionales de cesantía. Además, según sea el caso, se añaden los complementos por hijo nacido vivo o adoptado (lo que también, desde una perspectiva general, se puede entender como una mejora de una prestación ya existente)<sup>26</sup>, por cuidado no remunerado de terceros y por diferencias en la expectativa de vida entre hombres y mujeres.

### **a. Prestación con Solidaridad Intrageneracional<sup>27</sup> de VIS**

Esta prestación se calcula con las contribuciones registradas en el Seguro Social (constituido con la cotización empresarial del 6%), que reconocerá una transferencia desde los afiliados de altos ingresos a los de bajos ingresos.

Para determinar esta transferencia el registro en la cuenta intrageneracional considerará una remuneración mensual calculada como la suma de la remuneración propia, multiplicada por setenta por ciento, y la remuneración promedio del sistema, multiplicada por treinta por ciento, a lo cual se agrega la rentabilidad del Seguro Social Previsional. Con ello se genera un complemento pensional de vejez, invalidez y sobrevivencia a otorgar a partir de los 65 años los hombres y 60 las mujeres.

### **b. Garantía de la prestación con Solidaridad Intergeneracional<sup>28</sup>**

La pensión del Seguro Social tendrá una garantía definida de 0,1 UF por cada 12 meses cotizados al mismo, para quienes su pensión contributiva del Seguro Social no alcance el mínimo garantizado por sus años cotizados, entregando la diferencia para alcanzar dicho valor. Para efectos de esta

---

<sup>25</sup> Conviene precisar que las pensiones que se generan de los componentes señalados terminan en un solo pago, pero no se suman al constituir la pensión.

<sup>26</sup> No confundir con Bono por hijo nacido vivo o adoptado de la Ley N° 20.255.

<sup>27</sup> Es aquella que se produce o tiene lugar entre afiliados de la misma generación.

<sup>28</sup> Conforme a la RAE, es aquella que se produce o tiene lugar entre dos o más generaciones.

garantía se requiere haber cotizado al menos 12 meses continuos o discontinuos en el sistema y contar con 65 o más años.

### **c. Complemento de Lagunas Previsionales por Cesantía**

Esta prestación corresponde a los cotizantes del Seguro Social Previsional, con derecho a giros del Seguro de Cesantía en cualquiera de sus dos modalidades (cuenta individual y/o fondo solidario), quienes accederán a un complemento específico respecto de su prestación con solidaridad intrageneracional.

Esta prestación la pagará el Seguro Social Previsional con cargo al Fondo Integrado de Pensiones (FIP)<sup>29</sup>, con los recursos aportados por el Fondo de Cesantía Solidario (FCS), con base en la tasa de contribución del 6% y en el monto de la prestación por cesantía. La suma de estas cotizaciones se capitalizará de acuerdo con la rentabilidad del Seguro Social.

### **d. Complemento por hijo nacido vivo o adoptado**

Las madres biológicas o adoptivas, posterior a su primera cotización en el Seguro Social Previsional, tendrán derecho a un complemento por hijo/a nacido/a vivo/a, respecto de su prestación con solidaridad intrageneracional, a percibir desde los 65 años, y será de carácter vitalicio. También tendrán derecho al complemento las dos madres y los dos padres, en el caso de parejas homoparentales.

El complemento se constituye con el resultado de los aportes registrados por 24 cotizaciones máximas al Seguro Social, calculadas en base al ingreso mediano cotizable a la fecha de nacimiento del hijo/a que se registran en la cuenta personal de la afiliada.

### **e. Complemento por cuidado no remunerado de terceros**

Los afiliados al Seguro Social Previsional inscritos<sup>30</sup> como cuidadores principales, con posterioridad a su primera cotización, serán beneficiarios de un complemento por cuidado no remunerado de terceros en situación de dependencia funcional severa o moderada.

El complemento se constituirá con el resultado del registro de cotizaciones al Seguro Social determinadas con base al ingreso mediano cotizable durante los meses que el afiliado/a destine al cuidado, con un máximo de 24 meses. Será administrado por el APA, al igual que el resto de los complementos.

Dicho complemento se calculará a la fecha en que el/la beneficiario/a cumpla 65 años.

### **f. Compensación por discriminación de género en el pilar de capitalización individual**

Complemento que tendrán las pensionadas actuales y las del nuevo sistema mixto, a partir de los 65 años, en tanto reciban una prestación con solidaridad intrageneracional por vejez o invalidez.

---

<sup>29</sup> El que está constituido por los recursos que recauda el IPPA a través del APA, como se explicará más adelante.

<sup>30</sup> En el instrumento a que se refiere el artículo 5 de la ley N° 20.379.

Esta prestación viene a subsanar las diferencias entre las pensiones generadas por causa de las distintas expectativas de vida entre hombres y mujeres. El beneficio será equivalente a la diferencia entre la pensión autofinanciada de referencia (PAFE) de la mujer obtenida con la cotización del 10,5% y aquella generada por un hombre a igual saldo, edad y grupo familiar, con un tope de 15 UF.

### **1.3.Pensión Garantizada Universal (PGU)**

Esta pensión no contributiva establecida en el año 2022, brevemente explicado en el apartado número I literal C sobre prestaciones, el proyecto propone que ella alcance gradualmente los \$250.000<sup>31</sup>. Tope máximo aplicable a su vez a la PBSI y APSI.

## **2. Nueva Prestación: Autopréstamo**

Los afiliados no pensionados que se encuentren a cinco o más años de la edad legal de pensión, tendrían derecho a realizar retiros en carácter de préstamos con cargo al saldo mantenido en sus CCICO, hasta por un monto equivalente al 5% de aquel, con un máximo de 30 UF.

La devolución del préstamo se efectuaría mediante el pago de cuotas calculadas como el 2% de las remuneraciones o rentas imponibles.

## **3. Cuota mortuoria o asignación por muerte**

Esta prestación mantiene las reglas vigentes. En el caso de la cuota mortuoria, el afiliado cotizante debe destinar del saldo de su cuenta individual 15 UF con el fin de que se paguen sus gastos funerarios o parte de ellos. Corresponderá al gestor de la renta vitalicia hacerse cargo de su entero. Respecto de quienes solo alcanzan PGU, el APA, con cargo a recursos públicos entera la asignación por muerte.

## **D. MECANISMOS FINANCIEROS**

Cuando hablamos de mecanismo financiero nos referimos a fórmulas de reparto, capitalización y transferencias fiscales. Las dos primeras implican cotizaciones del trabajador y/o empleador, la tercera financiamiento público presupuestario. Las dos últimas encuentran espacio en el sistema vigente y en el que se propone en el proyecto de ley se incorpora transitoriamente el reparto en su expresión de cuentas nocionales, lo que da forma al sistema mixto. Respecto de la capitalización, la propuesta incluye tanto la individual como colectiva con similares regulaciones que las contenidas en el DL 3.500 de 1980, que esta nueva legislación derogaría.

Cabe recordar que los mecanismos de reparto y capitalización al fundarse en cotizaciones pueden denominarse previsionales o contributivos. En tanto, el mecanismo financiero fiscal, que se expresa en concreto, entre otros, en la PGU, califican como no contributivo.

---

<sup>31</sup> Se requiere reforma tributaria y gradualidad de 4 años.

Las cotizaciones tanto del trabajador como del empleador, son invertidas para dar rentabilidad con seguridad por los Fondos Generacionales y el Fondo Integrado de Pensiones.

## **1. Financiamiento contributivo del sistema mixto**

### **1.1. Cotizaciones obligatorias**

Las cotizaciones obligatorias del sistema mixto serán las siguientes: (i) 10,5% de las remuneraciones o rentas de cargo de los trabajadores a la CCICO, hasta los 65 años los hombres y 60 las mujeres; (ii) 6% de las remuneraciones de cargo del empleador, registrada por el Seguro Social<sup>32</sup> (voluntario para los independientes) y (iii) Cotización adicional para el pago del SIS, de cargo del empleador o cotizante independiente (según el caso), sin diferencias con el sistema vigente.

La base de cálculo de las cotizaciones irá aumentando gradualmente, desde el actual tope imponible (81,6 UF) hasta alcanzar el máximo obligatorio imponible para el Seguro de Cesantía (actualmente en 122,6 UF), lo que se realizará con una gradualidad de cinco años.

Los beneficios del Seguro Social se alcanzarán a los 65 años, salvo la prestación con solidaridad intrageneracional y el complemento de aportes por lagunas, que en el caso de la mujer se pueden alcanzar desde los 60 años, pero de manera gradual.

Las comisiones por gestión se cargarán al saldo de la cuenta del afiliado<sup>33</sup>, y los Inversores de Pensiones Privados (IPP) y el Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA) competirán según precio. Al cambiar la modalidad de cobro de la comisión, el alza del aporte obligatorio (0,5%) no impactará en el líquido remuneracional<sup>34</sup>.

Otra innovación es el reemplazo de los Multifondos por los Fondos Generacionales (FG), estos últimos se ajustarán al ciclo de vida de las personas permitiendo inversiones de largo plazo. Cambio relevante por terminar con la libre elección de algunos de los Multifondos existentes, derecho que en muchas situaciones se efectúa a destiempo y con efectos negativos. La gestión de inversión que efectúa el IPPA y los IPP de las cotizaciones individuales se realizan a través de los Fondos Generacionales.

Respecto de la cotización del 6% de cargo del empleador que será recaudado por el APA directamente o a través de terceros ingresará al Fondo Integrado de Pensiones (FIP) que tiene a su cargo el IPPA.

### **1.2. Cotizaciones Voluntarias y Ahorro Previsional**

---

<sup>32</sup> La cuenta intrageneracional del Seguro Social registrará esta cotización para efectos de la prestación con solidaridad y estará compuesto por: (i) 70% de la cotización pagada por el empleador sobre la remuneración mensual imponible del trabajador y (ii) 30% respecto de una cotización del 6% calculada sobre una remuneración base.

<sup>33</sup> Se contempla una transición para los afiliados que durante años han pagado comisiones con cargo a sus remuneraciones mensuales.

<sup>34</sup> Conviene tener presente que en la actualidad la media de la comisión es de alrededor de 1,2% y la más baja cobrada por una AFP es de 0,6%.

La propuesta del Ejecutivo mantiene el que denominamos “Tercer Pilar” de carácter voluntario, individual<sup>35</sup> y/o colectivo cuyos fondos complementan la Pensión contributiva por Capitalización Individual Obligatoria constituidas por las cotizaciones de ese tipo (CCICO).

- 1.2.1. **Cotizaciones Voluntarias.** Cada afiliado/a podrá efectuar o seguir efectuando cotizaciones en una cuenta de capitalización individual voluntaria (CCIV) en el Fondo Generacional que corresponda, administrado por un Inversor de Pensiones Privado (IPP) o el Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA) según opción del interesado.
- 1.2.2. **El Ahorro Previsional Voluntario Individual (APVI).** Es un mecanismo establecido en virtud de un contrato que se ofrecerá por Bancos e Instituciones Financieras, Administradoras Generales de Fondos (AGF) y Compañías de Seguros de Vida (CSV), tal como ocurre hoy. Conforme al cual el afiliado puede efectuar depósitos que tendrán las características de una cotización con la finalidad de generar recursos que como regla están destinados a complementar el saldo de la cuenta individual de capitalización para constituir pensión.
- 1.2.3. **El Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC).** Es un contrato de ahorro suscrito entre un empleador por sí y en representación de sus trabajadores con un IPP, el IPPA o una Institución Autorizada (IA), con el objeto de incrementar sus recursos previsionales tal como ocurre hoy. Sin embargo, sus nuevas características generales son la afiliación automática, el derecho a retiro (25% sin penalización), disposición de los saldos en determinadas situaciones, incentivos fiscales por contratos con trabajadores de ingresos bajos, entre otras.

Por este proyecto se eliminan los Depósitos Convenidos (DC) y la Cuenta de Ahorro Voluntario (Cuenta Dos). Los DC son acuerdos del trabajador con su empleador para efectuar depósitos que no tienen el carácter de remuneración, en tanto la Cuenta Dos tiene una finalidad de ahorro ajustada a los rendimientos de los Multifondos.

## **E. ESTRUCTURA GESTORA, DE ADMINISTRACIÓN Y CONTROL**

### **1. Administradores y gestores**

El sistema mixto de pensiones se gestionará por los siguientes organismos: (i) Administrador Previsional Autónomo, APA; (ii) Inversor de Pensiones Público y Autónomo, IPPA; (iii) Inversores de Pensiones Privados, IPP<sup>36</sup>.

#### **1.1.APA: Administrador Previsional Autónomo**

Es la entidad responsable de las actividades de soporte del sistema, lo que incluye, entre otras: (i) la afiliación; (ii) la recaudación de la cotización del 10,5% del trabajador y 6% del empleador; (iii)

---

<sup>35</sup> Cotizaciones voluntarias y ahorro previsional voluntario individual (APVI).

<sup>36</sup> Son Sociedades Anónimas (SA) especiales. Las Administradoras Generales de Fondos (AGF) y las Compañías de Seguros de Vida (CSV) también pueden participar constituyendo filiales específicas.

la recaudación de la cotización del SIS y su licitación entre las Compañías de Seguros de Vida (CSV); (iv) cobranza de las cotizaciones previsionales; (v) gestión de cuentas tanto individuales como del Seguro Social; (vi) gestión y pago de los beneficios del sistema; (vii) administración de las comisiones médicas de invalideces; (viii) gestión del sistema de información previsional (SIP) y, (ix) administración del Seguro Social Previsional.

Para el cumplimiento de estas funciones estará facultado para la externalización de servicios con terceros (cobranza, pago de prestaciones, informática, entre otros).

Asimismo, el APA asumiría las actuales funciones del Instituto de Previsión Social (IPS), del cual será su continuador legal.

El Seguro Social Previsional (SSP), administrado por el APA, se crea con la finalidad de cubrir las contingencias de Vejez Invalidez y Sobrevivencia de todos los protegidos de forma solidaria, siendo financiado por el Fondo Integrado de Pensiones (FIP). Otorgará también prestaciones de origen contributivo y complementos por brechas de género y cuidados, como se explicó anteriormente. La prestación que resulte de la aplicación de las disposiciones correspondientes, formará parte de la pensión final, junto a la autofinanciada y la PGU, de proceder. El IPPA cuidará de la sustentabilidad financiera del FIP.

### **1.2.IPPA: Inversor de Pensiones Público y Autónomo**

Esta nueva entidad gestionará: (i) Las inversiones de los recursos de las cuentas individuales de los afiliados que opten por este Inversor o no manifiesten opción por ninguno de los IPP, bajo una lógica de Fondos Generacionales; (ii) Invertirá los recursos del Fondo Integrado de Pensiones (FIP), que se forma con la cotización del 6% de cargo del empleador; (iii) Tendrá funciones actuariales en relación con la sustentabilidad del FIP en el tiempo; (iv) Determinará la rentabilidad del Seguro Social Previsional (SSP), la que se asignará a cada uno de los registros de cotizaciones y (v) Elaborará las tablas de mortalidad con que se calcularán los beneficios del SSP, en conjunto con la SP.

### **1.3.IPP: Inversores de Pensiones Privados**

Serán los gestores de las inversiones del componente de capitalización individual que, a diferencia de las actuales AFP, no realizarán actividades de soporte y estarán exclusivamente focalizados en la inversión de los Fondos Generacionales de sus cotizantes. Existirá libertad de elección de IPP, sin embargo, los aportes de los cotizantes que no ejerzan esta facultad irán al IPPA por defecto.

## **2. Control y supervisión**

Como es hasta la fecha, corresponderá a la Superintendencia de Pensiones (SP) las funciones de control y supervisión del sistema, ya sea por actuaciones directas como por la emisión de instrucciones de carácter general. En ambas situaciones obrará en conjunto con la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), de existir competencias compartidas.

## **F. CONCLUSIONES**

A modo de reflexiones finales es posible señalar lo siguiente:

1. El proyecto del ejecutivo es ambicioso, tanto en lo relativo al nivel de las prestaciones a alcanzar para los actuales y futuros pensionados, como en los cambios de los distintos componentes del sistema que se proponen para cumplir con el objetivo anterior.
2. Proyecta un cambio estructural en la administración y gestión, al separar funciones de soporte de aquellas de inversión.
3. Introduce elementos propios de un sistema de reparto en el pilar contributivo, como son las cuentas nocionales de aportes financiados por el empleador, es decir, registros personales de cotizaciones con una rentabilidad anual definida.
4. En los aspectos paramétricos, se aumenta en un 60% la cotización y se sube la base imponible, con elementos de solidaridad. A su vez, respecto de la cotización individual del afiliado al terminar con la comisión por flujo y establecer una por saldo, liberando, por tanto, ingresos, se eleva la cotización obligatoria en un 0,5% de forma que el aporte del trabajador a su cuenta individual será de 10,5%.
5. El proyecto no entra a abordar de forma directa el incremento de la edad de pensión. En todo caso, como ya se viene haciendo con todo beneficio fiscal directo, este se alcanza a los 65 años. Para la mujer que retrasa su edad de jubilación se le aseguran algunos beneficios y conserva el acceso al aporte previsional solidario de invalidez (APSI) de generársele una incapacidad y mantenerse activa hasta los 65 años.
6. Los beneficios del Seguro Social se alcanzan en general a los 65 años de edad, es decir, complemento intergeneracional, por género, por hijos y por cuidados, salvo el relativo a la prestación intrageneracional y el de lagunas previsionales.
7. El Seguro Social que se propone se estructura con un claro enfoque de género.
8. No se abordan cambios para el sistema de reparto de las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública (CAPREDENA Y DIPRECA) cuyo financiamiento mayoritariamente es público.
9. El incremento directo de población cubierta se produce solo en el pilar solidario vía la PGU, sujeto a la aprobación de la reforma tributaria.
10. Estaremos frente a una pensión constituida hasta por 3 componentes que, en el caso del Seguro Social, puede generar hasta 6 complementos.
11. El proyecto de ley incorpora la figura del “autopréstamo” descrito en el número 2 del literal C, figura en principio extraña a un sistema de pensiones.

## BIBLIOGRAFÍA

- Estadísticas e informes de la Superintendencia de Pensiones. Disponible en <https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/w3-propertyname-621.html> (Fecha de consulta 22/02/2023).
- Chile, Proyecto de Ley que Crea un nuevo Sistema mixto de pensiones y un Seguro social en el pilar contributivo, Mejora la pensión garantizada universal y Establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica. Boletín N° 15480-13 de la Cámara de Diputadas y Diputados (07/11/22).
- Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua (RAE).

## Normas citadas

- Chile, Constitución Política de la República (1980).
- Chile, Decreto Ley N° 3.500 (1980): Establece un Nuevo sistema de pensiones.
- Chile, Ley N° 20.255 (2008): Establece Reforma previsional.
- Chile, Ley N° 21.419 (2022): Crea la Pensión Garantizada Universal.
- Chile, Ley N° 21.538 (2023) que modifica la Ley N° 21.419 incrementando la población cubierta y la cuantía de la prestación., vigente desde abril de 2023.

## GLOSARIO

AFP: Administradoras de Fondos de Pensiones  
AGF: Administradoras Generales de Fondos  
APA: Administrador Previsional Autónomo  
APSI: Aporte Previsional Solidario de Invalidez  
APSV: Aporte Previsional Solidario de Vejez  
APVC: Ahorro Previsional Voluntario Colectivo  
APVI: Ahorro Previsional Voluntario Individual  
CAPREDENA: Caja de Previsión de la Defensa Nacional  
CCICO: Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Obligatorias  
CCICV: Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Voluntarias  
CMF: Comisión para el Mercado Financiero  
CSV: Compañías de Seguros de Vida  
DC: Depósitos convenidos  
DIPRECA: Dirección de Previsión de Carabineros de Chile  
DL: Decreto Ley  
FCS: Fondo de Cesantía Solidario  
FG: Fondos Generacionales  
FIP: Fondo Integrado de Pensiones

IA: Instituciones Autorizadas  
IPP: Inversor de Pensiones Privado  
IPPA: Inversor de Pensiones Público y Autónomo  
IPS: Instituto de Previsión Social  
PAFE. Pensión Autofinanciada de Referencia  
PBSI: Pensión Básica Solidaria de Invalidez  
PBSV: Pensión Básica Solidaria de Vejez  
PGU: Pensión Garantizada Universal  
RAE: Real Academia Española (Diccionario)  
SIP: Sistema de Información Previsional  
SIS: Seguro por Invalidez y Supervivencia  
SP: Superintendencia de Pensiones  
SS: Seguro Social  
SSP: Seguro Social Previsional  
UF: Unidad de Fomento  
VIS: Vejez, Invalidez y Supervivencia