

REFORMA PREVISIONAL: PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA VEJEZ EN EL NUEVO MILENIO

Introducción

Hoy el gobierno cumple con el compromiso de enviar al Congreso antes de fin de año el proyecto de ley que hará realidad la Reforma Provisional.

La creación de un sistema de protección social será una gran herencia del gobierno de la Presidente Michelle Bachelet. Con este sistema las ciudadanas y ciudadanos podrán trabajar y desarrollar sus vidas con tranquilidad y seguridad. La Reforma Provisional es un paso clave en esta dirección. La reforma permitirá que las personas tengan ingresos más seguros durante la vejez y que estos ingresos les permitan vivir dignamente.

La intención del Gobierno es que los ciudadanos, cuando lleguen al final de su vida laboral, no sientan temor de no saber con qué ingresos contarán y de si estos les permitirán cubrir sus gastos. Por ello se plantea una Reforma que reconoce que todos los trabajadores contribuyen al desarrollo de este país, -- temporales, mujeres y hombres --, y que todos ellos merecen contar con un ingreso que les permita gozar de una vida digna en la vejez.

Cuando al país le va bien, esto tiene que traducirse necesariamente en logros y beneficios para cada uno de sus ciudadanos. Y sin duda, para aquellos que han entregado toda una vida al país, nuestros adultos mayores. El envejecimiento y el retiro del mercado laboral no pueden ser sinónimos de pobreza o de una brusca caída en las condiciones de vida. Por esta razón, la Reforma Provisional, que hoy se presenta, es una ineludible obligación moral, ética y social, bajo el objetivo de construir un país más justo, más humano y más equitativo.

Una Reforma Ciudadana

Esta reforma es el fruto de un diagnóstico profesional de excelencia y de múltiples consultas con la ciudadanía. La primera medida del proceso de reforma fue constituir el Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Provisional, que como parte de su mandato realizó un amplio proceso de audiencias ciudadanas, en las que participaron todos los actores relevantes: las organizaciones de trabajadores y de pensionados, agrupaciones de mujeres, representantes del mundo empresarial, 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, refuerce el carácter solidario del sistema, amplíe la cobertura y supere las discriminaciones de género que persisten en la actualidad. Este trabajo se cumplió con pleno éxito y se constituyó en una base sólida para la elaboración del Proyecto de Reforma Provisional.

Una vez terminado el trabajo del Consejo, se constituyó el Comité de Ministros para la Reforma Provisional, para consolidar la propuesta solicitada por la Presidenta de la República. Terminada esta etapa se presenta el Proyecto de reforma Provisional al País.

Diez Grandes Transformaciones de la Reforma Previsional

La Reforma que hoy iniciará su tramitación legislativa representa un cambio estructural en los principales aspectos del sistema de pensiones.

1. Sistema de Pensiones Solidarias

Uno de los ejes fundamentales de la Reforma al Sistema de Pensiones, estará constituido por la **creación de un Sistema de Pensiones Solidarias (SPS)**, que en régimen beneficiará la 60% de menores ingresos de la población.

2. Nueva Institucionalidad

Se establecerá una **nueva institucionalidad que permita otorgar eficientemente los nuevos beneficios del sistema**. Este proyecto contempla la creación del Instituto Previsión Social (IPS) y de los Centros de Atención Provisional Integral, para atender adecuadamente las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas. También se creará la Superintendencia de Pensiones para mejorar el control y la fiscalización del sistema de pensiones.

3. Participación ciudadana

Se promoverá la **participación en el sistema de pensiones**, para lo cual se creará una Comisión Usuarios, que estará integrada por pensionados, trabajadores y representantes de los organismos administradores del sistema, donde se recogerán las opiniones y evaluaciones sobre la marcha de la reforma.

4. Equidad de género

Se implementará un conjunto de medidas destinadas a velar por la **equidad entre mujeres y hombres en el sistema previsional**. Además de los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias se otorgará un **Bono por cada hijo nacido vivo**. También aumentará el aporte a las cuentas de capitalización de las mujeres producto de la **separación por género del seguro de invalidez y sobrevivencia**.

5. Mayor cobertura para los trabajadores independientes

Se establecerá un conjunto de medidas destinadas a **aumentar la cobertura de los trabajadores independientes**, igualando su situación de derechos y obligaciones previsionales en relación a los trabajadores dependientes. Los trabajadores independientes accederán a todos los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias, a la Asignación Familiar y podrán afiliarse a las Cajas de Compensación.

6. Mayor cobertura para los trabajadores jóvenes

Se creará un **subsidio a las cotizaciones de los trabajadores de bajos ingresos y se entregará un aporte similar a su cuenta de capitalización**

individual, con el objetivo de contribuir al empleo juvenil, a su formalización y al ahorro previsional.

7. Mayor competencia en la industria previsional

Se aplicará un conjunto de medidas destinadas a **aumentar la competencia en el mercado de las AFP**. Las administradoras deberán competir, a través del cobro de una menor comisión, para incorporar a los trabajadores que ingresen al sistema.

8. Mayor rentabilidad de los fondos de pensiones

Junto con la mayor competencia, se crearán las condiciones que permitan aumentar la rentabilidad de los fondos de pensiones que administran las AFP, aumentando las alternativas de inversión de los mismos, tanto en Chile como en el exterior. Con ello se busca alcanzar mejores pensiones a los afiliados de AFP.

9. Fomento al ahorro previsional voluntario

Este proyecto crea un marco legal que fomente el desarrollo de planes de pensiones basados en el **ahorro previsional voluntario con aportes del empleador (APVC)**. El proyecto contempla además que los aportes realizados a planes de Ahorro Previsional Voluntario (APV) o APVC sin beneficio tributario puedan ser retirados exentos de impuestos. Esto permitirá promover el Ahorro Previsional Voluntario entre los trabajadores de menores ingresos.

10. Disciplina fiscal

Este proyecto garantiza la **disciplina y transparencia fiscal**. Los nuevos beneficios previsionales serán financiados de un modo responsable y sustentable, que garantice su solidez financiera y estabilidad en el tiempo. La transparencia se garantiza mediante el diseño de un régimen presupuestario que dé cuenta de los compromisos fiscales, transitorios y permanentes, con el sistema previsional.

1. Protección Social para una Vida Digna en la Vejez: creación de un Sistema de Pensiones Solidarias.

La Reforma Provisional crea un **Sistema de Pensiones Solidarias** (SPS) cuyos principales beneficios serán la **Pensión Básica Solidaria** (PBS) y el **Aporte Provisional Solidario** (APS). Terminado el período inicial de transición, a estos beneficios accederán todos los hombres y mujeres:

- Cumplidos los 65 años de edad.
- Pertenecientes al 60% de la población de menores ingresos
- Que reúnan un período mínimo de 20 años de permanencia en el país, y de 4 de los últimos 5 años previos a la solicitud del beneficio.

El SPS entregará beneficios de vejez e invalidez de manera integrada a los beneficios del sistema de capitalización individual y reemplazará al actual programa de pensiones asistenciales (PASIS) y gradualmente al programa de pensión mínima garantizada (PMG). Por cierto, también tendrán acceso a las pensiones solidarias los pensionados y trabajadores activos imponentes Instituto de Normalización Previsional (INP).

Para la entrega de los beneficios al 60% de la población de menores ingresos se aplicará un instrumento de focalización. Para la elaboración de dicho instrumentos se utilizará la información a disposición del Estado. Lo que permitirá una mayor agilidad en el otorgamiento de los beneficios y evitará trámites adicionales para las personas que soliciten su pensión. Todas las personas que lo requieran contarán con las correspondientes instancias de apelación.

Mediante la implantación del SPS, el Estado:

- Establece para toda la población un importante grado de certeza en relación los ingresos que percibirán durante la vejez.
- Entrega una mayor protección a las personas no cubiertas o insuficientemente cubiertas por el sistema de capitalización individual.
- Alcanza a la población de ingresos medios y bajos.

Así, una persona que califica al SPS, que no pudo contribuir al sistema de capitalización obligatorio, y que no posee ningún otro tipo de pensión, el nuevo sistema otorgará la **Pensión Básica Solidaria** (PBS), la que en régimen alcanzará a 75.000 pesos.

Por otra parte, una persona que ha cotizado, alcanzando a percibir una pensión, se le entregará un **Aporte Previsional Solidario**. Este complemento solidario decrece hasta extinguirse para las personas cuyas pensiones alcancen un monto de \$200.000, cuando la reforma entre régimen.

Se establecerá un período de transición de sólo cuatro años para el Sistema de Pensiones Solidarias. La **Pensión Básica Solidaria** comenzará a regir el 1 de julio de 2008, con un valor de \$60.000. El 1 de julio del año 2009, la PBS alcanzará el valor de \$75.000.

Por otro lado, la Pensión Máxima que contará con un Aporte Solidario (PMAS) inicialmente será de \$60.000, hasta llegar a \$200.000 en un plazo de 5 años. En los primeros años, las pensiones solidarias se concentrarán en los pensionados de menores ingresos, para ir gradualmente alcanzando al 60% de la población.

2. Una Nueva Institucionalidad para el Sistema Provisional

El proyecto de Reforma Previsional requiere de una nueva institucionalidad pública en donde se expresen con claridad las responsabilidades que debe asumir el Estado.

- Se crea el **Instituto de Previsión Social (IPS)**, que será responsable de la administración del Sistema de Pensiones Solidarias y de los regímenes previsionales que administra el INP. El IPS prestará servicios básicos previsionales a la población, por medio de una red de **Centros de Atención Previsional Integral**.
- Se establece la **Superintendencia de Pensiones (SUPEN)**, responsable de fiscalizar el conjunto de sistema de pensiones, incluyendo al IPS.
- Se entregará al Ministerio del Trabajo, por medio de la Subsecretaría de Previsión Social, la responsabilidad de definir estrategias de educación, difusión y comunicación hacia los afiliados, a través de la creación de una **División de Difusión de Derechos Provisionales**, la que tendrá la administración de un Fondo Concursable.

3. Participación Ciudadana

La Reforma Provisional persigue mejorar sustantivamente la participación y educación provisional de los ciudadanos. Par alo cual se creará:

- La **Comisión de Usuarios** del sistema, en el que estarán representados trabajadores, pensionados y administradores del sistema. Esta Comisión cumplirá un importante papel en el seguimiento y control de la implantación de la Reforma.
- El **Fondo para la Educación Provisional**, destinado a desarrollar iniciativas de promoción difusión y educación del sistema provisional, a través de mecanismos concursables.

4. Equidad de Género en el Sistema

La reforma contempla un conjunto de medidas destinadas a velar por la equidad entre mujeres y hombres ene le sistema provisional.

- **Acceso preferencial al SPS**

En primer lugar, el diseño e implementación del Sistema de Pensiones Solidarias apunta directamente a la equidad de género. Esto por cuanto el

SPS no considera requisitos de número de cotizaciones, eliminando las barreras que limitan su acceso, y entrega mayores aportes a las personas con menores contribuciones al sistema de capitalización individual.

En todos estos casos, las mujeres son beneficiarias preferenciales, Por razones de cuidado del hogar y de la familia, y debido al funcionamiento del mercado del trabajo, una gran proporción de mujeres se encuentra en la situación antes descrita, Así, se estima que más de un 60% de las personas que accedan a la Pensión Básica Solidaria serán mujeres.

Además, un número importante de mujeres que realiza labores eventuales o de temporada, hoy no tiene acceso a las Pensiones Mínimas Garantizadas por el Estado por no cumplir el requisito de 240 meses de cotizaciones, requisito que la Reforma elimina.

- **Bonificación por hijo**

Se contempla otorgar, a toda pensionada por AFP – con o sin aporte solidario – y a toda mujer que reciba una Pensión Básica Solidaria, una bonificación devengada por cada hijo nacido vivo. Esta bonificación corresponderá a 12 cotizaciones previsionales por un salario mínimo y comenzarán a ganar un interés de 4% a partir de la entrada en vigencia de la ley.

- **Separación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia**

Se aumentarán las contribuciones a las cuentas de capitalización individual de las mujeres como resultado de la separación por género de la licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia. 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 tendría como efecto una menor prima para las mujeres. La diferencia entre la prima que deben pagar los hombres y las mujeres como resultado de la licitación del seguro, se integrará a las cuentas de capitalización de esta últimas, mejorando de manera relevante sus pensiones.

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

Todas estas medidas permitirán que, a igual edad e igual saldo en la cuenta de capitalización, las pensiones de las mujeres sean similares a las de los hombres.

5. Trabajadores Independientes: Acceso a los Beneficios del Sistema en igualdad de Derechos y Obligaciones.

El objetivo de este conjunto de medidas es aumentar la cobertura provisional de los trabajadores independientes. En la actualidad sólo el 5% de estos trabajadores participa activamente del Sistema de Capitalización Individual.

Este objetivo se logrará mediante:

- **Acceso igualitario a los beneficios del sistema previsional**

Los trabajadores independientes accederán a los beneficios del sistema provisional en igualdad de condiciones respecto a los trabajadores dependientes. Esto incluye los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias. Se estiman en alrededor de 1.000.000 los trabajadores independientes potenciales beneficiarios de estas medidas. Los trabajadores independientes también tendrán acceso a la asignación familiar y a afiliarse a las Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

- **Afiliación al sistema provisional de forma gradual**

Se implantará gradualmente la afiliación obligatoria al sistema de pensiones de todos los trabajadores, eliminando la actual distinción entre trabajadores dependientes e independientes. Durante los tres primeros años de aplicación empezará a aplicar la obligación de cotizar, salvo que la persona en forma expresa manifieste lo contrario. Durante este período la obligación de cotizarse efectuara sobre el 40%, 70% y 100% de la renta imponible, en el cuarto, quinto y sexto año respectivamente, Desde el séptimo y hasta el noveno año los trabajadores deberán cotizar en el sistema de pensiones sobre la totalidad de su renta imponible. En el décimo año de aplicación de la ley se incorporará la cotización de salud, sin perjuicio que el trabajador la pueda pagar voluntariamente con anticipación.

Este conjunto de medidas representa un incremento significativo en la cobertura de beneficios provisionales para los trabajadores independientes y permite incorporarlos al sistema de pensiones con igualdad de beneficios y obligaciones respecto a los trabajadores dependientes.

6. Sistema Provisional y Mercado del Trabajo: Mayor Cobertura Provisional para los Trabajadores Jóvenes

Tal como lo anunciara la Presidenta de la República, la Reforma incluirá una protección social efectiva para los jóvenes más vulnerables, es decir, aquellos de menores ingresos. Este mandato se hará efectivo mediante:

- **Subsidio a las cotizaciones**

Para los trabajadores jóvenes de menores ingresos, y con el objetivo de fomentar el empleo juvenil, aumentar la formalización e incrementar la cobertura y sus fondos provisionales, la Reforma contempla la creación de un subsidio a las cotizaciones mensuales efectivas. Este se entregará durante los primeros 24 meses de empleo de cada joven. Para ello deben tener entre 18 y 35 años, y su ingreso mensual debe ser inferior a 1,5 veces el salario mínimo.

Este subsidio estará constituido por dos tipos de aportes: (i) un subsidio a la contratación, equivalente a la mitad de la cotización de un salario mínimo; y (ii) un aporte directo a la cuenta de capitalización individual del trabajador joven por el mismo monto. De este modo, estos trabajadores jóvenes que

perciban el salario mínimo alcanzarán una cotización total de hasta 15% de su remuneración y un incentivo al contrato de hasta un 5% de su salario.

7. Hacia una Mayor Competencia y Menores Costos en el Sistema de AFP

Uno de los objetivos prioritarios que persigue la reforma es intensificar la competencia en la industria de servicios provisionales. Como resultado se espera que ello se traduzca efectivamente en menores comisiones para los afiliados.

Diversos estudios confirman que existe escasa competencia en precios entre las distintas AFPs. Esta débil competencia se explica por una combinación de factores. Entre otros se puede mencionar: una baja reacción de los afiliados frente a distintos niveles de comisiones, la existencia de barreras a la entrada en la industria.

- **Licitación de nuevos afiliados**

La Superintendencia de Pensiones organizará un mecanismo de licitación anual de los nuevos afiliados al Sistema Provisional. Se propone que los trabajadores que inician en el mundo laboral sean asignados, en un período de 12 meses, a la administradora que ofrezca la menor comisión en el proceso de licitación, cuyas bases serán aprobadas por el Ministerio del Trabajo y Provisional Social.

Se ha considerado esta asignación obligatoria de los trabajadores que inician su vida laboral, dado que su nulo o bajo saldo acumulado, determina que para ellos la variable precio sea la más relevante al momento de seleccionar una Administradora de Fondos de Pensiones. Este grupo tiene, además, el tamaño suficiente como para cubrir la escala mínima eficiente de operación de una nueva AFP, esto es, entre 100.000 y 150.000 cotizantes.

Los afiliados deberán permanecer en la AFP adjudicataria durante el período que establezcan las bases de licitación, no pudiendo exceder éste los 18 meses. La obligación anterior no regirá en caso de que la diferencial de comisiones no compense una menor rentabilidad, entre otras causales de excepcionalidad.

La AFP adjudicataria deberá aplicar el precio ofrecido durante un período de 18 meses. Este precio se hará extensivo a todos los cotizantes de la AFP adjudicataria.

- **Modificación al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia**

La Reforma también propone una modificación al Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) que las Administradoras de Fondos de Pensiones deben contratar para cubrir los riesgos de invalidez y fallecimientos que afectan a sus afiliados.

Específicamente, se plantea que la licitación de este seguro sea realizada para todos los afiliados en conjunto, independiente de la AFP en las que se encuentren. 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.

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.

- **Eliminación de comisiones**

La Reforma propone, finalmente, eliminar las comisiones descontadas del saldo de las cuentas individuales de los afiliados, como la comisión fija por depósito de cotizaciones y la comisión por transferencia del saldo de la cuenta individual desde otra AFP. En la actualidad, estas comisiones producen una disminución en los ahorros provisionales y, por tanto, en la pensión.

Adicionalmente, se propone eliminar las comisiones fijas que pueden cobrar las Administradoras, con el objeto de facilitar la comparación de comisiones por parte de los afiliados y pensionados.

8. Mayor Flexibilidad y Responsabilidad en la Inversión de los Fondos

Los resultados en rentabilidad de las inversiones de los Fondos son un factor determinante sobre el valor futuro de las pensiones. Al respecto, se estima 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.

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

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.

Se explicitará por ley sólo la mantención de los límites por instrumentos considerados como relevantes, con el objeto de acotar el riesgo de los Fondos, y necesarios para el esquema de Multifondos.

Para la elaboración del régimen de Inversión, la Superintendencia deberá considerar las propuestas y opiniones de un **Consejo Técnico de Inversiones** que se crea con este proyecto de ley. Estará integrado por personas con

conocimientos en las áreas de previsión y finanzas, así como experiencia en la administración de inversiones.

9. Pilar Contributivo Voluntario

Con el objeto de profundizar los mecanismos de ahorro provisional voluntario, la Reforma propone:

- **Ahorro Provisional Voluntario Colectivo**

Se propone crear un mecanismo de Ahorro Provisional Voluntario Colectivo (APVC), mediante el cual los ahorros realizados por los trabajadores son complementados por sus respectivos empleadores.

- **Perfeccionamiento tributario del Ahorro Provisional Voluntario Individual**

La Reforma presenta una propuesta de perfeccionamiento en materia tributaria para el ahorro provisional voluntario individual, al que se extiende al ahorro provisional voluntario colectivo, lo que permitirá promover el Ahorro Previsional Voluntario entre los trabajadores de menores ingresos.

- **Afiliado Voluntario**

Se crea la figura del afiliado voluntario, cuyo objeto es ampliar la cobertura del Sistema de Pensiones a todas las personas que realizan actividades no remuneradas.

Todo lo anterior tiene como objetivo estructurar un pilar voluntario del Sistema de Pensiones más fuerte y con mayor cobertura en sectores medios de la población.

Un plan APVC se establecerá por acuerdo entre cada empresa y sus trabajadores, y siempre que concurra a esta decisión una proporción significativa de ellos, permitiéndose la existencia de más de un plan por empresa. Los planes no podrán discriminar entre los trabajadores de la empresa, tanto en el acceso a dichos planes, como en la proporción del aporte que realiza el empleador en relación al aporte del trabajador.

Estos planes establecen derechos de propiedad del trabajador sobre sus propios aportes y sobre los aportes que en su beneficio haga el empleador, sujeta a una permanencia mínima del trabajar en la empresa.

10. Financiamiento de la Reforma Provisional

Se velará por la Transparencia y Sostenibilidad del Sistema de Pensiones, mediante el diseño de un régimen presupuestario que dé cuenta de los compromisos fiscales, transitorios y permanentes, con el sistema provisional y que asegure la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones.

La Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la SUPEN 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.