



Serie Documentos de Trabajo
Superintendencia de Pensiones
Alameda 1449.
Santiago, Chile.

www.spensiones.cl

DOCUMENTO DE TRABAJO N° 45

IMPLEMENTACIÓN DE LA REFORMA PREVISIONAL
EN CHILE

Solange Berstein
Abril 2011



Los **Documentos de Trabajo** son una línea de publicaciones de la Superintendencia de Pensiones, que tienen por objeto divulgar trabajos de investigación económica realizados por profesionales de esta institución, encargados o contribuidos por terceros. Con ello se pretende incentivar la discusión y debate sobre temas relevantes del sistema previsional o que incidan en él, así como ampliar los enfoques sobre estos fenómenos.

Los trabajos aquí publicados tienen carácter preliminar y están disponibles para su discusión y comentarios. Los contenidos, análisis y conclusiones que puedan derivar de los documentos publicados son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión de la Superintendencia de Pensiones.

Si requiere de mayor información o desea tomar contacto con quienes editan estos documentos, contacte a: documentosdetrabajo@spensiones.cl.

Si desea acceder a los títulos ya publicados y/o recibir las futuras publicaciones, por favor regístrese en nuestro sitio web: www.spensiones.cl.

The Working Papers series of the Superintendence of Pensions disseminates economic research conducted by the its staff, entrusted or contributed by third parties. The purpose of the series is to contribute to the discussion and debate of relevant issues related to the Pension System, as well as to extend the approaches on these phenomena.

These papers are preliminary research for its discussion and comments. The contents, analysis and conclusions presented in these papers are exclusively those of the author(s) and do not necessarily reflect the position of the agency.

To ask for further information or to contact the editor committee, please write to: documentosdetrabajo@spensiones.cl.

To access the papers already published or to receive by e-mail the latest list of working papers published, please register yourself at our website: www.spensiones.cl.

Superintendencia de Pensiones
Alameda 1449
Santiago 8340382, Chile.
www.spensiones.cl

Implementación de la Reforma Previsional en Chile

Solange Bernstein¹
Superintendencia de Pensiones
Abril 2011²

El sistema de pensiones en Chile basado en la capitalización individual comenzó a operar hace 30 años. En este período ha tenido importantes cambios, sobre todo en materias financieras relacionadas con las inversiones de los Fondos de Pensiones. La más reciente reforma tuvo un carácter comprensivo, abarcando al sistema de pensiones en forma integral, incluidos los pilares no contributivo y voluntario. En este artículo se hace un resumen de los principales cambios que formaron parte de la Reforma Previsional del año 2008 en Chile, respecto a su pilar contributivo, su implementación y una primera mirada a los resultados de estos cambios.

Palabras clave: Reforma Previsional, Sistema de Pensiones de contribución definida, Pilar Solidario.

Clasificación JEL: H30, H55, I38.

¹ Superintendente de Pensiones. e-mail: sberstein@spensiones.cl

² Correspondencia: Avenida Libertador Bernardo O'higgins 1449, Piso 15, Santiago, Chile. Teléfono: (562) 753-0200. Fax: (562) 753-0201.

1 Introducción

La reforma previsional promulgada el año 2008 en Chile tuvo un carácter amplio cubriéndose los más diversos aspectos que conforman el sistema de pensiones en Chile. El sistema no había tenido una reforma integral de estas características desde 1980.

El sistema vigente previo a la reforma estaba constituido por tres pilares básicos, un pilar solidario, uno contributivo obligatorio y un pilar voluntario. Cada uno de estos fue modificado en el año 2008 aumentando la integración y coherencia entre estos distintos pilares. Respecto al pilar solidario, este estaba constituido por las pensiones asistenciales y la pensión mínima. La primera tenía un bajo monto y nivel de cobertura, y no estaba integrada al resto del sistema de pensiones, la segunda tenía también baja cobertura. Al ampliar este pilar solidario era necesario también reforzar el pilar contributivo, de esta manera los cambios se hacían menos costosos y sostenibles en el tiempo, preservando los incentivos de los trabajadores a contribuir al financiamiento de las pensiones futuras. Asimismo, se perfecciona también el pilar voluntario, entregando mejores oportunidades a los trabajadores para aumentar sus pensiones.

En este documento se presentan los principales cambios introducidos al pilar contributivo obligatorio y al voluntario. Estos se refieren a elementos que permiten, entre otros, aumentar las cotizaciones; como el subsidio a los jóvenes y la obligatoriedad de los independientes, lo que se discute en la sección 2. En la Sección 3 se describen las medidas que generarían mayor competencia en la industria, entre las cuales se cuenta la licitación de cartera de afiliados y la simplificación de la estructura de comisiones. Las alternativas de inversión de los Fondos de Pensiones y la responsabilidad de las Administradoras al gestionar los recursos son aspectos que también abarca la reforma y se presentan en la Sección 4. La sección 5 discute los cambios relacionados con beneficios, cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia, medidas de equidad de género e información a los afiliados al sistema. La Sección 6 entrega las principales conclusiones y desafíos pendientes.

2 Elementos que Permiten Aumentar las Cotizaciones

El buen desempeño de un sistema previsional contributivo, en especial en el caso del chileno, basado en la capitalización individual, requiere que los trabajadores efectivamente realicen aportes regulares en sus cuentas de ahorro para financiar las pensiones futuras. En Chile, el análisis de datos administrativos desde 1981, cuando se inició este sistema, hasta el año 2006, mostró que la densidad de contribuciones era relativamente baja y evidenció que su distribución es bimodal, con un número significativo de personas con muy pocas contribuciones a lo largo de su vida laboral y otro grupo menos importante con densidades sobre el 80%.

Al identificar los grupos específicos que tenían menos contribuciones, se detectó que estaban fuertemente concentrados en trabajadores jóvenes de bajos ingresos, en trabajadores que se desempeñaban en forma independiente por períodos prolongados y recurrentes durante su vida activa y en trabajadores del sector informal de la economía. En el caso específico de las

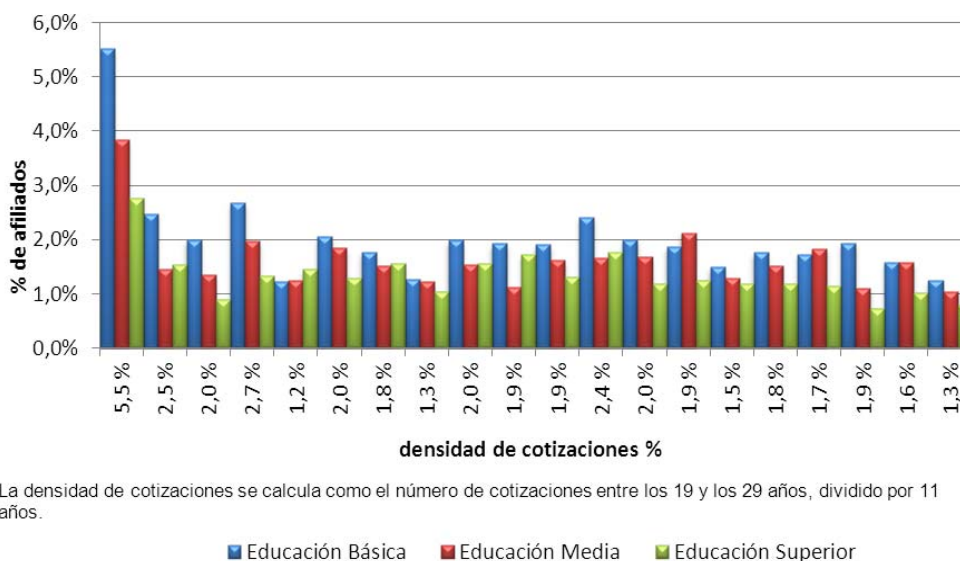
mujeres, se evidenció que durante un porcentaje significativo de la vida activa estaban fuera de la fuerza de trabajo.

A continuación se describen las medidas tendientes a aumentar el ahorro previsional de estos distintos sectores, algunas consideraciones respecto a su implementación y cuál ha sido el impacto durante los primeros meses de vigencia.

2.1 Subsidio a la cotización y a la contratación de trabajadores jóvenes

En el caso de los trabajadores jóvenes, especialmente los de nivel educacional más bajo y, por lo tanto, probablemente con menor remuneración potencial en caso de encontrar un empleo, los niveles de formalidad son especialmente bajos. Como se ve en el gráfico siguiente, cerca de un 13% de los trabajadores con educación básica muestra una densidad de cotizaciones inferior al 20%. En el caso de los trabajadores jóvenes con educación superior, esta cifra llega a menos del 6%, aun cuando se debería esperar una densidad relativamente baja en esta etapa para este grupo, por estar cursando estudios, por lo cual su situación es mejor que la de trabajadores con menor educación.

Gráfico N°2.1 Densidad de cotizaciones entre 19 y 29 años de edad (Cohortes entre 1965 y 1980)



Fuente: Encuesta de Protección Social 2009 e Historias Previsionales con datos administrativos al 31 de diciembre de 2009

En el caso de Chile, al tener un sistema de pensiones basado en la capitalización individual, las cotizaciones en esta etapa de la vida son especialmente importantes para el financiamiento de las pensiones futuras. Esto se debe a que dichas cotizaciones se capitalizan por un largo período, generando intereses que multiplican su valor en el tiempo.

Es por ello que la reforma previsional incorporó incentivos para los empleadores para la contratación de trabajadores jóvenes y, a su vez un subsidio a la cotización, de forma que permitiera aumentar el ahorro de este grupo. Específicamente, la medida comprende un subsidio a la contratación equivalente al 5% del ingreso mínimo para trabajadores cuya remuneración fuese inferior a 1,5 ingresos mínimos mensuales, durante sus primeras 24 cotizaciones previsionales entre los 18 y los 35 años. A su vez, se estableció un subsidio a la cotización también de un 5% del salario mínimo para los mismos trabajadores, durante igual período. El efecto esperado de estos aportes es un aumento en torno a 10% de las pensiones de estos trabajadores.

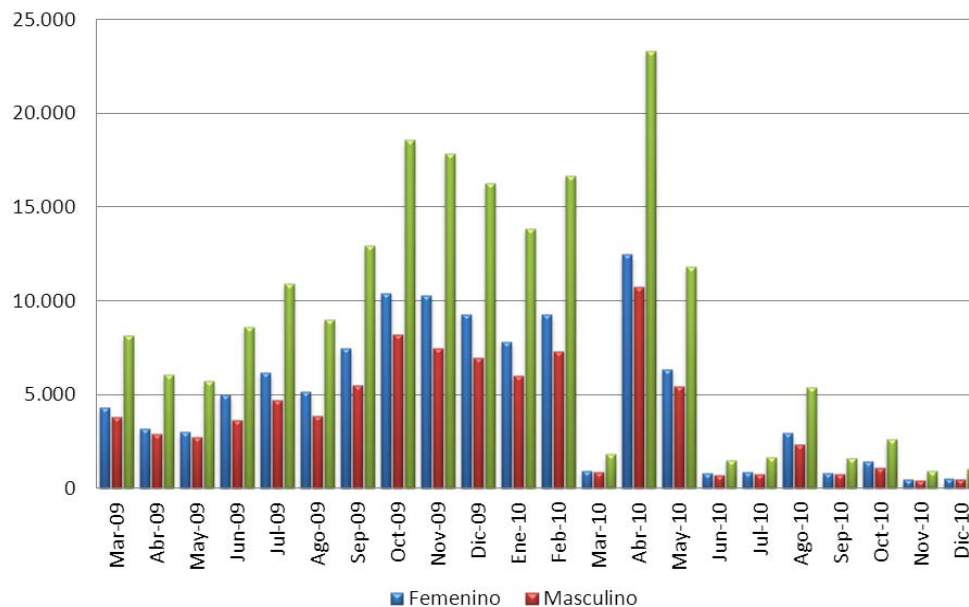
La implementación de estos subsidios requirió de normas específicas dirigidas a las administradoras de fondos de pensiones en las que establecían los procedimientos para la materialización de este subsidio y la interacción requerida entre empleadores, trabajadores, el Instituto de Previsión Social y las Administradoras de Fondos de Pensiones.

En abril del año 2009, la Ley 20.338 estableció un nuevo subsidio que está dirigido a una parte de estos mismos trabajadores, aquéllos entre 18 y 24 años que pertenezcan al 40% de menores ingresos de la población. Este subsidio alcanza a un 30% de la remuneración bruta mensual, cuando éstas son inferiores a \$160.000, donde dos tercios van al trabajador y un tercio al empleador. Para remuneraciones superiores, el subsidio es menor en términos porcentuales, sin embargo, para un conjunto de empleadores y trabajadores este subsidio resulta más atractivo que el establecido en la Reforma Previsional.

Desde marzo de 2009 a mayo de 2010 estuvieron recibiendo subsidio previsional a la cotización en torno a 12.000 trabajadores jóvenes promedio mensuales, cuya remuneración imponible promedio alcanzó los 154 mil pesos y correspondieron a aproximadamente 400 empleadores en promedio.

Cabe señalar que la caída experimentada en marzo de 2010 se debe a que la normativa vigente respecto a este subsidio exige que los empleadores se encuentren sin deuda en el pago de cotizaciones previsionales. En dicho mes se suspendió el pago a empleadores morosos, lo cual se revirtió en abril y mayo de 2010 para apoyar el empleo en los meses posteriores al terremoto de ese año. Desde junio de 2010, esta medida fue nuevamente implementada.

Gráfico N°2.2 Número de Subsidios por Género



Fuente: Superintendencia de Pensiones

2.2 Obligación de cotizar para los trabajadores independientes

La Reforma Previsional, al establecer una Pensión Básica Solidaria no contributiva y un Aporte Previsional Solidario, incorpora nuevos derechos para los futuros pensionados. Los beneficios de este nuevo esquema solidario son pagados a todos los individuos elegibles, independientemente de la razón que originó su ausencia de aportes, motivo por el cual se hacía necesaria la obligatoriedad de cotizar para todos quienes generen ingresos durante su vida laboral, incluyendo los trabajadores independientes.

Estos trabajadores cotizan actualmente sólo en forma voluntaria, aunque menos del 5% efectivamente realiza este tipo de ahorro previsional. Adicionalmente, quienes trabajan como independientes en un momento determinado, no necesariamente son independientes a lo largo de toda su vida laboral; en la mayoría de los casos las personas transitan entre el trabajo dependiente e independiente. Esto se traduce en períodos sin cotizaciones para un importante grupo de trabajadores, cuyo número debe sumarse a quienes se observan trabajando como independientes en un período. Así las cosas, la obligatoriedad de cotizar afectará a un segmento significativo de la población.

Con el objetivo de que esta medida se hiciese efectiva sin generar externalidades negativas, se consideró fundamental generar una transitoriedad para esta nueva obligación, de manera que estos trabajadores no terminaran en la informalidad para evadirla. La Reforma estableció entonces que durante los tres primeros años, a contar de julio del 2008, se haría esfuerzos por informar a estos trabajadores sobre la importancia de cotizar, para luego comenzar a aplicar un mecanismo en el que, gradualmente, a través de la declaración de impuestos, se descontaran las cotizaciones, integrándolas a la cuenta individual del trabajador en la AFP que corresponda o incorporándolo a una. El monto que se descontará equivaldrá, en el primer año, en 2012, a la cotización sobre un 40% del ingreso imponible; al año siguiente un 70%, para

luego alcanzar el 100% en el año 2014. Después de este período de transición, se comenzará el descuento obligatorio, a través del Servicio de Impuestos Internos, del total de la cotización para pensiones. Las cotizaciones para salud de estos trabajadores también se establecen como obligatorias, en el mismo cuerpo legal, a contar del año 2018.

La Subsecretaría de Previsión Social ha realizado estudios que permiten conocer mejor el perfil del trabajador independiente, pieza importante para el diseño de los esfuerzos de comunicación que se deben hacer durante los primeros tres años de vigencia de la Ley. A su vez, el Fondo de Educación Previsional –creado también por la Reforma Previsional- incluyó en el primer concurso realizado en el año 2009 un número importante de proyectos cuyo grupo objetivo era los trabajadores independientes: de un total de 34 proyectos, el 26% estaba en esta categoría.³

2.3 Declaración y No Pago Automática

El trabajo informal es otra de las razones detectadas para períodos sin cotización. En el extremo, esto implica que un empleador no declara ni paga cotizaciones previsionales a sus trabajadores durante toda la relación laboral. En estos casos, el sistema descansa fundamentalmente en la detección temprana de esta situación por parte del mismo trabajador o de la Dirección del Trabajo mediante sus fiscalizaciones.

En algunos casos, si bien se han pagado las cotizaciones correspondientes en determinados períodos, no se pagan regularmente y no se reconoce la deuda a través de una declaración y no pago (DNP). Sin duda, la situación ideal es aquella en la cual el empleador paga oportunamente sus cotizaciones. Sin embargo, si esto no se materializa, al menos debe existir un reconocimiento de la deuda por parte del empleador. Cuando el empleador reconoce la deuda a través de la figura de declaración y no pago, si bien esto implica un retraso en el pago de las cotizaciones, existe un título ejecutivo sobre el cual se ejercen las acciones judiciales, lo que facilita el cobro y por otra parte, una vez que el pago es enterado, los recargos incluyen cualquier potencial pérdida de rentabilidad para el afiliado.

Cuando no existe este reconocimiento de deuda por parte del empleador, esta situación perjudica a los trabajadores. En estos casos es posible observar que las cotizaciones son enteradas por el empleador en forma esporádica. En este caso, es posible para la Administradora detectar esta situación, pero previo a 2008, sólo se entregaba esta información a los trabajadores mediante su envío junto a su cartola cuatrimestral e información masiva que es enviada a la Dirección del Trabajo denominada morosidad presunta. Con la Reforma se encontró un espacio para mejorar el cobro de estas cotizaciones mediante la generación de una Declaración y No Pago Automática (DNPA), establecida en la Ley 20.255 del año 2008, constituyéndose como un avance en las posibilidades de cobro, puesto que en caso de no haber pago, ni declaración y no pago, ni tampoco aviso de cese de la relación laboral, la Administradora, a partir de octubre de ese mismo año, deberá comenzar las gestiones de cobranza como si existiese una Declaración y no pago, a esto se le llama Declaración y No Pago Automática (DNPA).

La implementación de esta medida requirió de modificaciones a la normativa de cobranza obligatoria para las Administradoras de Fondos de Pensiones, además de esfuerzos operativos

³ Ver www.previsionsocial.gob.cl

por parte de la misma industria. Este ha sido un desafío muy importante puesto que aún cuando existe la obligación legal de dar aviso del término de una relación laboral a través de las planillas de pago, los empleadores no dan los avisos correspondientes y por lo tanto no es posible distinguir entre el término de una relación laboral y una potencial deuda previsional.

A partir de octubre del 2008, efectivamente se empezó a generar deuda por cobrar correspondiente a DNPA, la que por norma, al igual que la DNP tiene un período de cobranza prejudicial de 180 días. Por lo tanto, al mes de abril deberían haber ingresado a cobro judicial las primeras causas. Sin embargo, el número de causas era muy significativo y había presunciones fundadas de que la gran mayoría no constituía deuda, por lo cual se dio un plazo adicional prolongando el cobro prejudicial.

En este proceso se pudo verificar que en la gran mayoría de los casos no se trataba de deuda real sino que simplemente los empleadores no habían dado los avisos de cese de las relaciones laborales correspondientes. El alto volumen de causas, hizo necesario dar un plazo mayor para la aclaración de la situación de los empleadores en forma prejudicial.

Con fecha 14 de mayo de 2010, la Superintendencia de Pensiones autorizó a las AFP para que el ingreso de demandas por DNPA correspondientes a remuneraciones devengadas entre los meses de octubre de 2008 y octubre de 2009, se efectuara cuatrimestralmente en los meses de abril, agosto y diciembre, debiendo efectuarse el primer ingreso en el mes de agosto de 2010, en atención a la gran cantidad de demandas que se deben ingresar a los tribunales respectivos.

Se hicieron esfuerzos importantes por aclarar deudas, llegando en julio de 2010 a aclararse cerca del 90% de las deudas que se generaron en octubre de 2008, que eran las más antiguas. Aun después del largo proceso de cobranza prejudicial, el número de causas era elevado en relación a la capacidad de los tribunales laborales. En el mes de agosto de 2010 debían entrar a cobranza judicial un total de 134.063 causas.

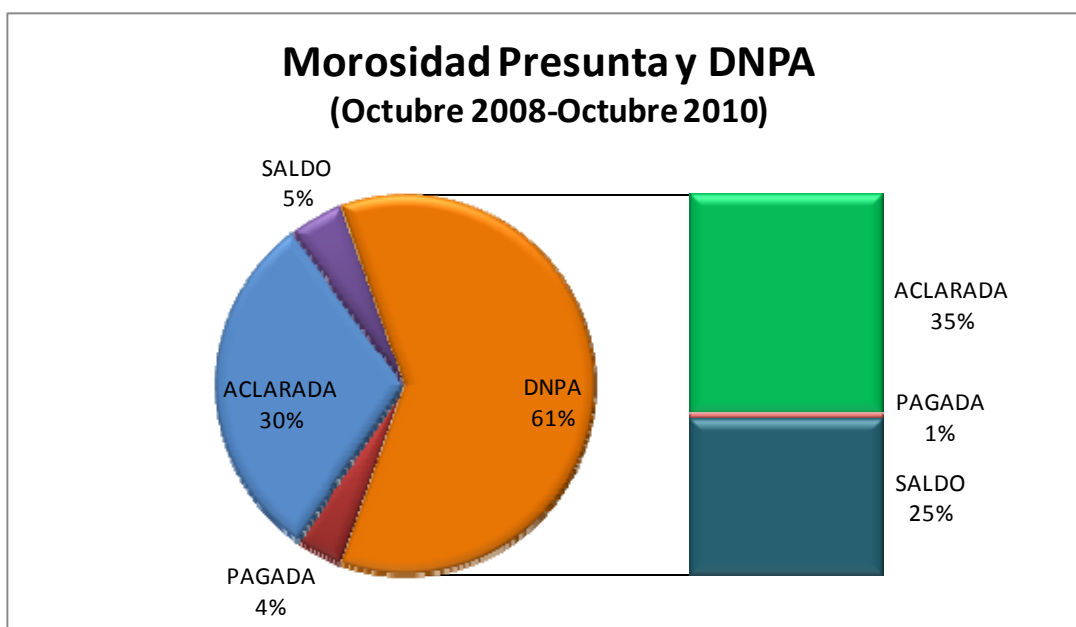
Por otra parte, anualmente el número de cotizaciones declaradas y no pagadas (DNP), que es una deuda reconocida por el empleador, que se ingresan a tribunales alcanzan aproximadamente a 120.000. Por lo tanto, en un mes se ingresarían a tribunales por demanda de DNPA el equivalente al 112% del ingreso de demanda anual por DNP. Si bien el cobro prejudicial de estas deudas permitió durante este período recaudar cotizaciones que eventualmente no habrían sido recuperadas antes de la vigencia de esta Ley, el cobro judicial de estas deudas continuaba superando las capacidades de tribunales.

En términos de los resultados concretos de esta medida, cabe destacar que previo a las disposiciones introducidas a través de la Reforma Previsional que instruyeron la generación de las DNPA, las gestiones judiciales de cobranza por morosidad presunta se iniciaban básicamente debido a reclamos de los afiliados o producto de Actas de Fiscalización de la Dirección del Trabajo o notificaciones judiciales emitidas en virtud de la Ley N° 17.322, lo que implicaba mayor demora en la notificación y recuperación de las cotizaciones al no existir un plazo definido para su aclaración y tampoco existía la obligación de las AFP de dar inicio a las acciones de cobranza. Esto implicaba que muchas veces no existiese posibilidad de cobrar puesto que se detectaba la deuda por parte del trabajador en forma muy tardía.

El concepto de morosidad presunta se sigue utilizando respecto de potencial deuda que aún no cumple el plazo de aclaración para conformarse como DNPA. El solo hecho de existir la DNPA ha implicado cambios concretos a nivel de recaudación que han permitido aclarar

potencial deuda en forma temprana sin que llegue a convertirse en una Declaración y No Pago Automática. Esto es fundamentalmente a través de la recaudación electrónica que permite detectar una potencial deuda y avisar por correo electrónico al empleador para que este efectúe el pago o aclare la situación. Del total de la morosidad presunta generada en el período Noviembre de 2008 a Septiembre de 2010, ascendente a M\$ 367.813.932, a octubre de 2010 se logró la aclaración de un total de M\$ 111.029.616 que representaron cerca de un 30% del total de la morosidad generada en el citado período, recuperándose pagos por un total de MM\$15.000 correspondientes a 308.724 cotizaciones. La DNPA generada a partir de la mora presunta alcanzó en ese período a M\$ 223.839.055, de lo cual en gestiones de cobranza había aclarado en ese período un 35% y recuperado pagos por un total de M\$ 2.857.594 correspondiente a 65.755 cotizaciones.

Gráfico N°2.3 Declaración y No Pago Automática Recuperada



Fuente: Superintendencia de Pensiones

2.4 Cotizante Voluntario

La posibilidad de cotizar en cuentas de terceros no era permitida con anterioridad a la Reforma Previsional, aunque indirectamente podía hacerse por la vía de la cotización como “trabajador independiente”, puesto que el sistema no realizaba un chequeo exhaustivo para comprobar que existía el trabajo independiente por el cual se cotizaba, salvo en el caso de invalidez, donde la cobertura estaba condicionada a que la persona efectivamente estuviese trabajando en forma independiente.

Por ello, la figura del cotizante voluntario simplifica y transparenta la voluntad de las personas que deseen cotizar en cuentas de terceros o en sus propias cuentas, sin estar trabajando. Asimismo, estas cotizaciones incorporan cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia a estas personas.

Este tipo de aportes puede mejorar la situación para algunas parejas, especialmente si no están unidas por matrimonio civil, o de otros familiares a los que se quisiera contribuir para sus pensiones futuras a través de aportes previsionales.

El diseño del nuevo pilar solidario de vejez se articula especialmente bien con este mecanismo, puesto que dicho pilar no desincentiva las cotizaciones al no producir un perfecto reemplazo de beneficios por cotizaciones.

Por otra parte, el acceso al pilar solidario de vejez tampoco está condicionado por un número de periodos cotizados, lo cual habría sido problemático para esta propuesta, puesto que las personas podrían fácilmente realizar cotizaciones ínfimas con el sólo objeto de obtener la cobertura de un beneficio garantizado como lo era la pensión mínima con garantía estatal.

La existencia de la afiliación voluntaria sí permitió a muchas mujeres acceder a otro beneficio de la Reforma Previsional: el bono por hijo nacido vivo. Esto se debe a que el requisito para acceder a este beneficio es estar afiliada a una AFP, no haber estado pensionada a la fecha de entrada en vigencia del beneficio, esto era julio de 2009, y tener 65 años de edad. Por lo tanto, muchas mujeres mayores no afiliadas y no pensionadas concurren a afiliarse voluntariamente para acceder a estos recursos. El cuadro siguiente muestra el número de afiliados voluntarios por género y edad, lo que muestra que estos han sido principalmente mujeres de edad relativamente avanzada.

Cuadro N°2.1 Número de afiliados voluntarios por género y edad

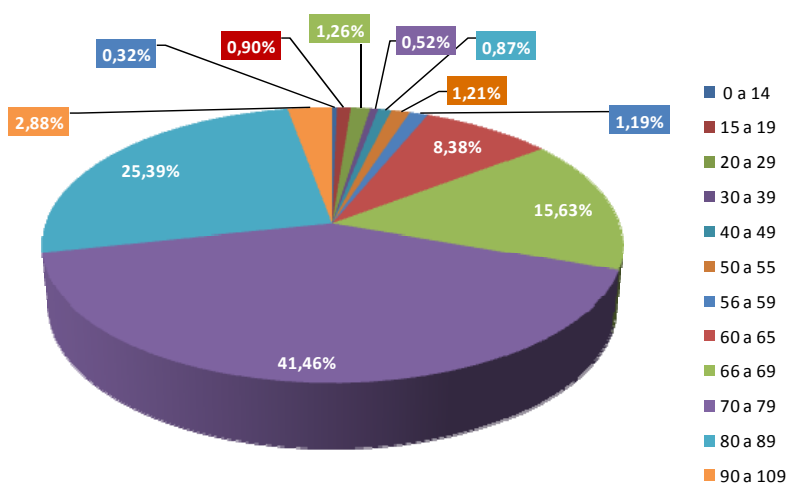
Periodo	N° de Afiliados Voluntarios			Edad Promedio (años)		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
Mar-09	11	9	20	27	22	25
Abr-09	17	7	24	35	29	33
May-09	101	114	215	29	19	24
Jun-09	144	38	182	53	20	46
Jul-09	4716	15	4731	68	30	68
Ago-09	3344	44	3388	69	42	69
Sep-09	2814	37	2851	71	47	71
Oct-09	2908	53	2961	72	61	72
Nov-09	3586	60	3646	73	56	73
Dic-09	3580	59	3639	73	47	73
Ene-10	4478	107	4585	74	58	74
Feb-10	5116	73	5189	75	48	75
Mar-10	3926	75	4001	75	55	74
Abr-10	4923	85	5008	75	59	75
May-10	4612	43	4655	75	47	75
Jun-10	5188	49	5237	75	31	75
Jul-10	6194	101	6295	75	31	74
Ago-10	5085	191	5276	75	52	75
Sep-10	4457	66	4523	75	32	75
Oct-10	5613	198	5811	75	43	74
Nov-10	5860	230	6090	74	33	73

Fuente: Superintendencia de Pensiones

A pesar de que la mayoría de los afiliados voluntarios han sido mujeres de edad avanzada, si se han generado también afiliaciones de personas jóvenes, incluso niños menores de un año.

Esto demuestra el interés de algunos padres de comenzar a ahorrar para sus hijos desde muy temprano.

Gráfico N°2.4 Afiliados voluntarios por edad



Fuente: Superintendencia de Pensiones

2.5 Ampliación de Incentivos al Ahorro Voluntario

El ahorro voluntario para pensiones representa un complemento importante al ahorro efectuado en el pilar obligatorio. La reciente experiencia con la flexibilización del Ahorro Previsional Voluntario a partir del año 2002 ha sido exitosa en términos del aumento en el número de participantes en dicha forma de ahorro. Sin embargo, este éxito estaba fuertemente relacionado a los beneficios tributarios asociados con esta forma de ahorro, beneficiando en gran medida a los trabajadores de mayores ingresos, lo que hacía necesario extender los beneficios del ahorro voluntario a grupos de ingresos medios y bajos.

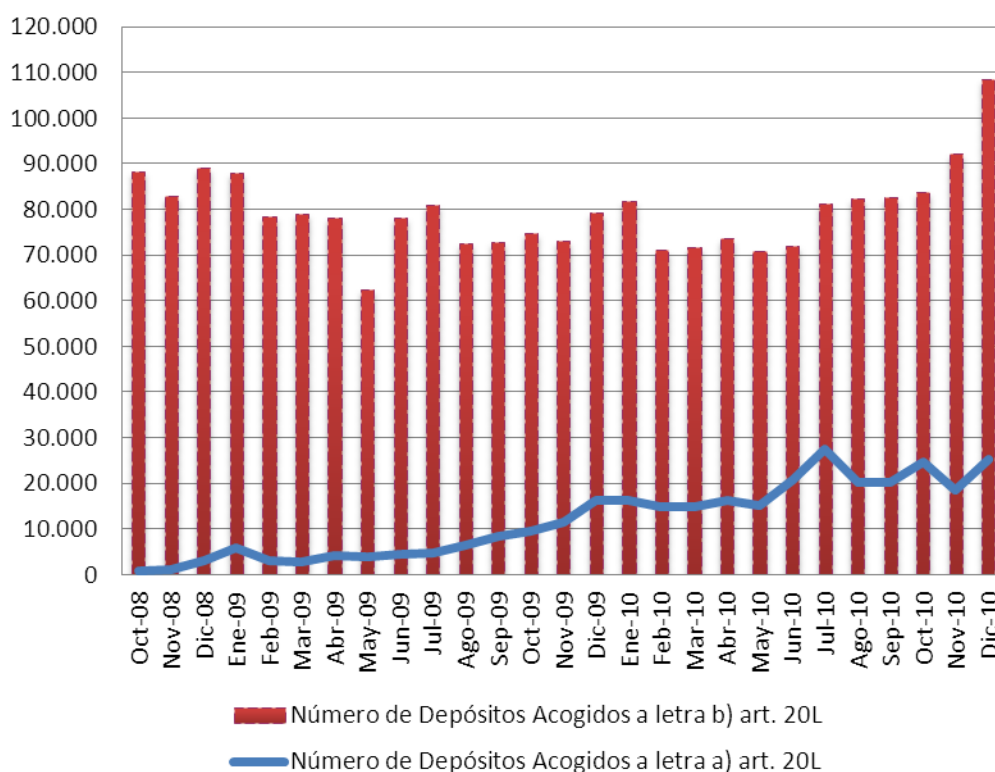
2.5.1 Subsidio al Ahorro Voluntario

La Reforma contempla que los aportes realizados a planes de ahorro previsional voluntario sin beneficio tributario puedan ser retirados exentos de impuesto. Esto se logra permitiendo que el trabajador elija el régimen que afectará a dichos recursos, en consideración al pago o exención de impuestos al momento del aporte o retiro de los recursos. En consecuencia, el afiliado podrá optar por uno de los siguientes regímenes tributarios:

- i. Gozar del beneficio tributario al aportar los recursos al plan y pagar impuestos al momento del retiro, como ocurre actualmente; o
- ii. No hacer uso del beneficio tributario al momento de aportar recursos de ahorro voluntario y no pagar impuesto al momento del retiro de los fondos por el monto equivalente a los aportes realizados.

Esta modificación permite promover el ahorro previsional voluntario entre los trabajadores de menores ingresos, al igualar el beneficio tributario esperado entre trabajadores de distinto nivel salarial y diferentes expectativas de tasa marginal de impuesto. Más aún, el cambio legal incorporó un subsidio del 15% del monto ahorrado con un tope del que resulte menor entre 6 UTM al año y 10 veces las cotizaciones obligatorias de capitalización efectuadas en el año.

Gráfico N°2.5 Número de depósitos de APV acogidos a letra a) y b) artículo 20L



Fuente: Superintendencia de Pensiones

2.5.2 Ahorro Previsional Voluntario Colectivo

El mecanismo del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC) forma parte de una reforma integral al sistema de pensiones, que busca transformar a éste en un sistema previsional basado en tres pilares, que se integren adecuadamente y sean consistentes entre sí: un pilar solidario, un pilar contributivo y un pilar voluntario. El APVC constituye un aspecto central en la profundización del pilar voluntario.

La creación de un marco legal que permita y fomente el desarrollo de planes de ahorro previsional voluntario basado en aportes de trabajadores y empleadores, tiene los siguientes objetivos específicos:

- Profundizar los mecanismos de ahorro previsional voluntario, permitiendo que los ahorros realizados por los trabajadores sean complementados por sus empleadores.

- Extender los beneficios del ahorro previsional voluntario a los trabajadores de ingresos medios.
- Igualar el beneficio tributario esperado entre trabajadores de distinto nivel salarial y diferentes expectativas de tasa marginal de impuesto.

De acuerdo a la Ley 20.255, de Reforma Previsional, el empleador puede ofrecer uno o más planes de ahorro voluntario a sus trabajadores, con el objeto que estos últimos incrementen sus recursos previsionales. 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. Dichos planes se financiarán con aportes de los trabajadores y del respectivo empleador. Los trabajadores tienen el derecho a adherir a los contratos o planes ofrecidos por el empleador en forma individual. El plan de ahorro se debe establecer en virtud de un acuerdo o contrato entre el empleador y una institución autorizada a administrar los fondos de ahorro previsional voluntario colectivo. Dicho acuerdo es suscrito por el empleador en representación de sus trabajadores dependientes que adhieran al respectivo plan.

La oferta que el empleador haga a sus trabajadores puede establecer un período mínimo de permanencia en la empresa, para que el trabajador adquiera la propiedad de los aportes realizados por el empleador al plan APVC (este concepto es conocido como *vesting*). La totalidad de los recursos aportados por el empleador se devengarán a favor del trabajador una vez cumplido dicho período mínimo. En todo caso, el período mínimo que se establezca no deberá superar un número predeterminado de meses, según lo disponga una normativa de los organismos fiscalizadores correspondientes. No obstante lo señalado, si el trabajador es despedido por necesidad de la empresa, los recursos aportados por el empleador serán de su propiedad.

Para el adecuado cumplimiento de los objetivos planteados, se consideró necesario que la oferta de planes APVC por el empleador cumpla con dos requisitos fundamentales: no discriminar entre los distintos trabajadores de una empresa y beneficiar a una proporción importante de ellos.

Con el fin de incentivar el ahorro voluntario a través de los planes APVC, se estableció que los aportes del empleador se considerarán gastos necesarios para producir la renta. Respecto a los trabajadores, en tanto, se estableció un beneficio equivalente al del APV con las modificaciones ya mencionadas, que lo hacen más atractivo para quienes tienen rentas medias y bajas.

En cuanto a la administración de los recursos de APVC, la Ley señala que éstos pueden ser ofrecidos por las mismas entidades autorizadas para el caso de Ahorro Previsional en planes individuales. La oferta del empleador deberá especificar las instituciones que administrarán los recursos de APVC y las condiciones ofrecidas por éstas. De esta forma, una oferta podría contemplar distintos planes alternativos entre los que elegiría el trabajador.

A octubre de 2010 solo existían 5 contratos vigentes con un total de 187 trabajadores. Se ha optado por ofrecer planes de APV individual combinados con depósitos convenidos, los que no están sujetos a las restricciones de los planes de APVC. De acuerdo a evaluaciones preliminares realizadas por distintos actores del mercado y un estudio de la Subsecretaría de Previsión Social⁴, los principales motivos para el bajo éxito de los planes de APVC estarían relacionados con el momento en el que entró en vigencia la ley que los creó y algunos

⁴ Informe Diagnóstico de Trabajadores Independientes, Subsecretaría de Previsión Social, 2010.

aspectos particulares de la norma que hacen el producto poco atractivo para las instituciones autorizadas para ofrecerlo y los empleadores.

Respecto a la oportunidad en que entró en vigencia, esto fue en octubre de 2008, momento que coincide con el período más agudo de la crisis financiera “sub-prime”, lo que afectó de manera significativa tanto la demanda como la oferta de productos de ahorro, sobre todo en casos como el del APVC que se constituía como una nueva alternativa. Sin embargo, luego de la rápida recuperación del año 2009, no se ha observado un aumento significativo de este tipo de planes. Las razones estarían vinculadas a dificultades operativas y requisitos de la norma que resultan muy restrictivos.

Con todo, estos requisitos intentan resguardar el objetivo principal de este producto que es ampliar la cobertura del ahorro voluntario hacia un segmento más amplio de la población. Estos requisitos establecen, entre otros, que los planes de APVC deben reunir a un porcentaje mínimo de trabajadores de un 30% y respetar el principio de no discriminación. Se dice que esto dificulta el poder ajustarse a la realidad de los trabajadores. La Superintendencia de Pensiones en conjunto con la de Bancos y la de Valores y Seguros están analizando si es posible cambiar algunos o todos estos aspectos, sin vulnerar el objetivo del instrumento.

3 Mayor Competencia en la Industria de AFP

El éxito del sistema privado de capitalización individual depende en gran medida de que efectivamente sea una industria competitiva, que conduzca a un alto nivel de eficiencia, bajos costos y un manejo de las inversiones que ofrezca rentabilidad y seguridad adecuadas a los afiliados. La industria de AFP comenzó en 1981 con altos costos, comisiones elevadas y retornos sobre patrimonio que fueron crecientes en el tiempo.

Hacia finales de 1989 había una escasa entrada de empresas a la industria. En 1990 comenzó una fase de intensa competencia que duró hasta 1997. En esta etapa hubo una importante entrada de nuevas AFP, fusiones y adquisiciones; sin embargo, la competencia no se tradujo en mayor eficiencia y menores costos sino, por el contrario, en altos costos operativos y especialmente comerciales, lo que redundó en un bajo retorno sobre patrimonio. Esto iba acompañado por un elevado nivel de traspasos de afiliados entre AFP, lo que estaba motivado fundamentalmente por retribuciones directas que entregaban los vendedores a los afiliados que se cambiaban de administradora, convirtiéndose en un costo no sólo económico para el sistema sino también respecto de su imagen. Esta etapa terminó en el año 1998 con la emisión de regulación emitida por la Superintendencia de AFP de la época respecto de los agentes de venta y procedimiento de traspasos.⁵

La etapa siguiente se podría calificar como una fase de concentración, entre el año 1998 y el año 2006. Esta fase se caracterizó por una reducción significativa en el número de traspasos, altos retornos sobre patrimonio y una disminución del número de administradoras en el mercado. Durante el 2006 se elaboró el diagnóstico que motivó la reforma que recogió como uno de los temas necesarios a abordar, el nivel de competencia en la industria de AFP.

Este diagnóstico concluye principalmente que la sensibilidad de la demanda a precios es muy baja, pero alta respecto a agentes de venta e incentivos ofrecidos por éstos. Así, para fomentar

⁵ Circular 998 y 999

la competencia se requería aumentar la respuesta de los afiliados a la variable precio, pero sin generar una guerra comercial como la que se dio en los años noventa y que terminó aumentando el costo previsional. Por otra parte, respecto a potenciales economías de escala, se estableció que existían distintos niveles de escala eficiente para las distintas funciones (por ejemplo, administración de cuentas versus administración de fondos). Ambos aspectos, economías de escala y una potencial guerra comercial, podían constituirse como barreras a la entrada.

En términos de la estructura de precios, se estableció que era muy compleja de comprender por parte de los afiliados y que existía un importante incentivo a atraer a trabajadores de alto ingreso por parte de las administradoras. Respecto de ambos temas contribuía la provisión de un Seguro de Invalidez y Sobrevivencia por parte de cada Administradora, cuyo suministro conjunto con la administración de cuentas y de fondos también podía ser vista como una barrera a la entrada adicional.

El resultado de este conjunto de elementos llevó a un mercado con bajo nivel de contestabilidad, ante lo cual la Ley 20.255 incorporó los siguientes elementos: licitación de nuevos afiliados a AFP de menor precio, separación de la provisión del seguro de invalidez y sobrevivencia, cambios en la estructura de precios, flexibilización de la subcontratación de servicios y la autorización para la formación de una AFP como filial de una compañía de seguros, pero fortaleciendo al mismo tiempo el giro único.

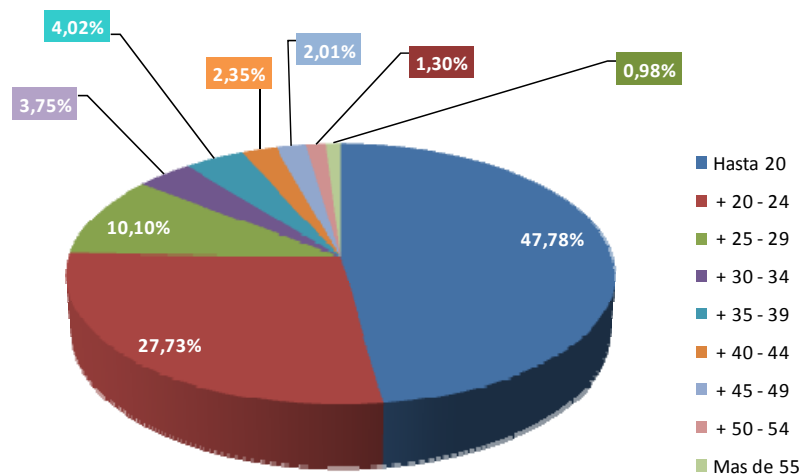
3.1 Licitación de Cartera de Nuevos Afiliados

Se establece una licitación cada dos años de la cartera de nuevos afiliados y las AFP existentes y potenciales entrantes compiten a través de este mecanismo. Los trabajadores que ingresen al mercado laboral durante 24 meses se incorporarán a la AFP que se adjudique la licitación. Las AFP deben 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 al resto de los afiliados.

Los nuevos afiliados deben permanecer en la AFP adjudicataria durante un período que la Ley establece no podrá superar los dos años. Sin embargo, existen cláusulas que permiten los afiliados cambiarse antes de este período, entre ellas, el que haya otra Administradora de menor costo o que la Administradora adjudicataria caiga bajo patrimonio mínimo o rentabilidad mínima.

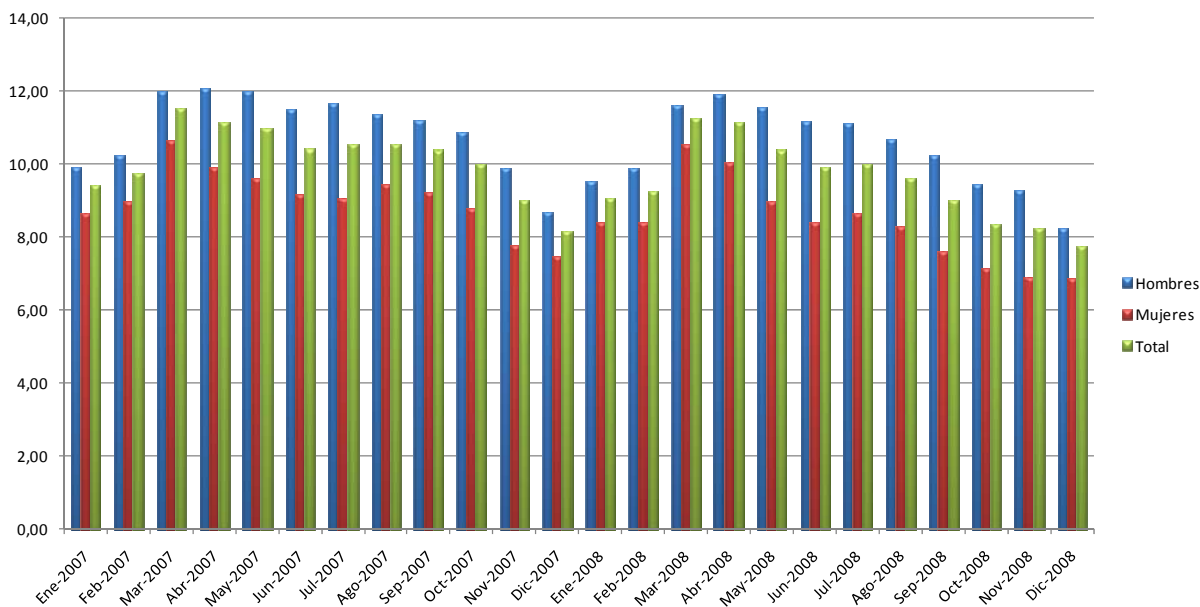
Este mecanismo tiene como objetivo incentivar la sensibilidad a precio de los consumidores y permite alcanzar una escala eficiente a un potencial entrante sin incurrir en altos costos comerciales. A su vez, los nuevos afiliados son asignados a la AFP más barata lo que objetivamente es más conveniente para ellos. Para los trabajadores que inician su vida laboral, dado que tienen un saldo nulo o bajo, la variable que resulta de mayor relevancia es la variable precio. La rentabilidad neta del costo previsional que un afiliado con bajo saldo realiza en un determinado período de tiempo es más sensible a cambios en la comisión cobrada que a cambios en rentabilidad de los fondos. En los siguientes cuadros se muestran las características de este tipo de afiliados durante los últimos años.

Gráfico N°3.1 Afiliados Nuevos por Edad



Fuente: Superintendencia de Pensiones

Gráfico N°3.2 Ingreso Imponible Promedio en U.F. de Cotizantes Nuevos



Nota: Corresponde al ingreso imponible promedio de los afiliados nuevos para un período de 24 meses desde la fecha de afiliación, en el caso que no tenga los 24 meses de afiliado al Sistema se considera el ingreso imponible según los períodos disponibles.

Fuente: Superintendencia de Pensiones

El proceso de licitación, que comenzó el 21 de noviembre de 2009 con la publicación del llamado a licitación en el Diario Oficial, fue un proceso muy exitoso. Cuatro administradoras se presentaron con ofertas, 3 de ellas eran AFP que ya estaban en operaciones y una nueva, que se adjudicó la licitación.

En el siguiente cuadro se muestran los precios cobrados por las administradoras a sus afiliados previos a la licitación y el precio ofertado. Si hubiese sido adjudicada la licitación a una de las AFP existentes, el precio ofertado se habría extendido a todos los afiliados. Los precios ofertados por estas administradoras fueron sustancialmente menores a los que mantenían vigentes, aún cuando la eventual adjudicación hubiese implicado extender el menor precio a todos sus afiliados. Con todo, la AFP entrante, AFP Modelo, se adjudicó la licitación con un precio de 1,14%.

Cuadro N°3.1 Resultado Licitación de Afiliados Nuevos

AFP	Comisiones vigentes en enero-marzo de 2010 (% de renta imponible)	Oferta de Comisión (% de renta imponible)
AFP Modelo		1,14%
AFP Planvital	2,36%	1,19%
AFP Habitat	1,36%	1,21%
AFP Cuprum	1,48%	1,32%

Fuente: Superintendencia de Pensiones

3.2 Licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

De acuerdo al DL 3.500 de 1980 previo a la reforma previsional del año 2008, las AFP deben dar cobertura en caso de invalidez y sobrevivencia a sus afiliados a través de la contratación de un seguro (SIS). En la práctica, dada la estructura de estos contratos, la misma AFP era la que, principalmente, cubría estos riesgos. En los contratos se estipulaba una prima provisoria la que era ajustada de acuerdo a la siniestralidad de la cartera, considerándose una prima máxima sobre la cual cubriría la compañía de seguros. Esta prima máxima era relativamente alta respecto al costo efectivo de los siniestros, por lo que, más que un seguro, tenía el carácter de re-aseguro, manteniendo parte sustancial de los riesgos en la administradora. Todo esto implicaba que una nueva AFP que intentara ingresar a este mercado debía hacerlo bajo la misma lógica, de otra forma era difícil que pudiese ser competitiva. A su vez, se sumaba el hecho de que los afiliados que lograra incorporar podían tener una siniestralidad más alta o más baja respecto al resto del mercado, lo que adicionaba un elemento de riesgo al negocio.

Como consecuencia de la forma en la cual operaba la industria en relación a este seguro, existía un incentivo a discriminar afiliados en relación a su potencial siniestralidad, puesto que el SIS representaba el 50% de los costos operacionales. Los datos de los Estados Financieros de las AFP indican que, como fracción de su masa salarial, las AFP mostraban diferencias sostenidas en cuanto a los costos del SIS; esta heterogeneidad, era alta y constante en el tiempo. Más aún, sucede que los afiliados de menores salarios generan mayores costos

en términos del SIS⁶, lo que se suma a una comisión establecida como porcentaje del salario, haciendo a estos trabajadores menos atractivos para las Administradoras.

Adicionalmente, la forma en la que operaba el SIS no era transparente, pues los cobros a los afiliados por este concepto, al igual que los pagos a las compañías de seguros, eran fruto de complejos cálculos y proyecciones que hacían muy difícil dilucidar las cifras verdaderas. Adicionalmente, muchas veces las compañías de seguro con que las AFP contrataban el SIS eran parte de un mismo *holding*, lo que restaba credibilidad y legitimidad al proceso competitivo mediante el cual las AFP debían obtener los mejores contratos posibles. Al afiliado le debería importar el costo del SIS, y no sólo la comisión total que le paga a la AFP, pues tiene derecho a saber cuánto pagan por cada uno de los servicios de protección social que contratan, como son AFP, AFC, ISAPRE, Mutual de seguridad, SIS y otros. Los demás actores de la sociedad, ya sean políticos, economistas, académicos u otros, también están interesados en conocer con claridad el costo total que las AFP pagan por este seguro, la utilidad implícita que obtienen mediante el SIS, las utilidades que las compañías de seguro logran con el, la magnitud real de riesgo que las AFP están externalizando, etc.

Además de la transparencia en los datos, el SIS previo a la modificación legal del 2008 dificultaba la regulación y sustentabilidad del sistema, pues las AFP estaban absorbiendo parte importante del riesgo que se pretendía separar de ellas, sin estar sujetas a la regulación que hubiese existido si se tratara de una compañía de seguros.

Por último, dado que este es un seguro de carácter obligatorio, todos los afiliados al sistema lo deben contratar y si una Administradora invierte recursos intentando tener en su cartera de clientes a personas que tengan una menor probabilidad de sufrir una invalidez o fallecer, otra AFP necesariamente tendrá que absorber esos riesgos. Esto generaba una dinámica en la industria de mayores costos e ineficiencias al invertir recursos en seleccionar riesgos.

En la separación de funciones actual, los afiliados no se ven afectados en ningún aspecto ni se involucran en el proceso; las modificaciones al SIS implicaron generar un seguro independiente de la AFP de afiliación, y en formato de prima única. El resto de sus características se mantuvieron inalteradas. Por lo tanto, las AFP continúan comprando para sí mismas un seguro que cubre los siniestros de invalidez y sobrevivencia que deben pagar, pero ya no es un proceso individual de cada AFP, sino de todas en conjunto. Además, el contrato tiene un formato de prima única con el objeto de transferir efectivamente los riesgos y hacerlo más transparente y competitivo.

Para estos efectos, la Superintendencia de Pensiones estableció las normas sobre la estructura de los contratos. Es decir, la duración de éstos, la forma en que se asignarán los siniestros entre cada compañía, multas por atraso en los pagos, etc. También la norma estableció el mecanismo de licitación, incluyendo la forma en que se establecen los distintos grupos de afiliados, la forma en que se determina el ganador en cada grupo, la información que *ex ante* se entrega al mercado para que éste estime las siniestralidades y el período por el cual se licita.

Las AFP realizaron ya dos licitaciones, y en virtud de las normas de la Superintendencia, asignaron las compañías ganadoras. Con ello, se calculó la comisión única del SIS y el

⁶ Los beneficios del SIS están muy ligados a la densidad de cotización y al nivel de los salarios, pero no a la tasa en que se accidentan las personas, por lo que lo relevante para entender las diferencias en costo del SIS es entender la tasa de accidentes. Efectivamente, las personas de menores recursos parecen sufrir una mayor tasa de accidentes de invalidez o muerte.

porcentaje de sobre prima que sería reintegrado en los saldos de las cotizantes mujeres. Esta sobre prima se produce porque la tasa adjudicada a las mujeres tiende en general a ser menor a la de los hombres, dado que ellas viven más (mejor expectativa de vida) y presentan un menor número de solicitudes de invalidez

Al ser un seguro independiente de la AFP de afiliación, y al mismo tiempo usarse un formato de prima única, las AFP ya no tienen incentivos a controlar los costos del SIS. En efecto, la comisión de las AFP se divide en dos partes: la propia y la comisión SIS, que es entregada íntegramente a las compañías de seguro, por lo que no tiene impacto en sus resultados financieros. Por ello, la figura del médico observador, que representaba principalmente los intereses de las AFP, representa ahora a las compañías de seguro. Esto es coherente con los incentivos de estas últimas, dado que los contratos son de formato prima única y por tanto las compañías están interesadas en pagar la menor cantidad de siniestros posibles.

Las AFP siguen siendo las encargadas de oficializar la situación de muerte o invalidez, puesto que ellas mantienen el contacto directo con el afiliado y es parte del servicio que ofrecen. Por tanto ellas pagan los costos necesarios en dicho proceso (por ejemplo los gastos de las comisiones médicas, excluyendo los médicos de planta); las compañías de seguro pagan solo los costos de fiscalizar la ocurrencia real de los siniestros (por ejemplo el médico observador de las comisiones médicas).

Finalmente, al regularizar la compra de un seguro completo y real para los afiliados, el precio refleja el valor efectivo del producto que se está comprando, el cual puede ser superior o inferior al precio prevaleciente con anterioridad a la reforma. Esto se debe a que hubo cambios de cobertura que serán analizados en la Sección 5. Sin embargo, no es trivial hacer esta comparación puesto que se debe primero conocer el costo directo que implicaba para las AFP el seguro y sumarle a esto una prima por el riesgo que estaban asumiendo, más la eventual utilidad que exigían por esa parte del negocio.

Tanto el primer como el segundo proceso de licitación resultaron muy competitivos presentándose 12 compañías en ambas ocasiones. La primera licitación se adjudicó en mayo de 2009 para empezar a operar en julio de ese mismo año. La situación que se enfrentó en esta primera licitación fue sumamente compleja, ya que se conjugaron una serie de elementos que llevaban a un alto nivel de incertidumbre respecto del contrato que tendría una duración de un año de acuerdo a las bases de licitación. En el año 2008 los fondos habían caído (entre 40,3% de pérdida del Fondo A y 0,93% de baja del Fondo E) y la potencial recuperación y cuánto tiempo tomaría, era incierto. Adicionalmente, la reforma previsional había contemplado una serie de cambios en las condiciones de cobertura y beneficios que entraron en vigencia en octubre del año 2008, no existiendo suficiente evidencia para una estimación de su impacto (ver Sección 5). Más aún, durante los meses de marzo y abril, período en que se debían presentar las ofertas de las distintas compañías, se produjo en Chile una situación de Pandemia por el virus AH1N1, lo que eventualmente también podría haber incidido negativamente en las ofertas. Con todo, el precio que se obtuvo estaba dentro de la parte baja del rango esperado y hubo efectivamente un gran interés por participar de las compañías de seguro, lo que lo hizo muy competitivo.

Cuadro N°3.2 Resultados Licitación del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

Período Julio 2009-Junio 2010				
	Hombres		Mujeres	
	Número de Fracciones	Tasa Adjudicada *	Número de Fracciones	Tasa Adjudicada *
LA INTERAMERICANA SEGUROS DE VIDA S.A.	2	1,78%	1	1,46%
RBS (CHTLE) SEGUROS DE VIDA S.A.	2	1,88%	1	1,63%
CHILENA CONSOLIDADA SEGUROS DE VIDA S.A.	2	1,92%	1	1,75%
BBVA SEGUROS DE VIDA S.A.	-	-	1	1,86%
OHIO NATIONAL SEGUROS DE VIDA S.A.	1	1,98%	-	-
Promedio		1,877%		1,675%
(*) La tasa adjudicada, corresponde a la tasa ofertada por cada Compañía adjudicataria, ajustada conforme al procedimiento establecido en las bases de licitación y sus modificaciones o aclaraciones.				
Período Julio 2010-Junio 2012				
	Hombres		Mujeres	
	Número de Fracciones	Tasa Adjudicada *	Número de Fracciones	Tasa Adjudicada *
OHIO NATIONAL SEGUROS DE VIDA S.A.	1	1,38%		
BANCHILE SEGUROS DE VIDA S.A. Y EUROAMERICA SEGUROS DE VIDA S.A.	1	1,49%		
COMPAÑÍA DE SEGUROS CRUZ DEL SUR S.A.Y SEGUROS DE VIDA SECURITY PREVISION S.A.	1	1,50%		
COMPAÑÍA DE SEGUROS DE VIDA CAMARA S.A.	2	1,51%	2	1,43%
BBVA SEGUROS DE VIDA S.A.	1	1,53%	1	1,42%
VALORA COMPAÑÍA DE SEGUROS DE VIDA S.A.	1	1,54%		
LA INTERAMERICANA SEGUROS DE VIDA S.A.			1	1,48%
Promedio		1,49%		1,44%

Fuente: Superintendencia de Pensiones

Para la segunda licitación se estableció un período de dos años para el contrato, esto debido a que la situación era bastante más clara que en la primera licitación, los fondos se habían recuperado y la siniestralidad era más fácil de predecir dada la experiencia del año anterior. Por lo mismo, la licitación fue incluso más competitiva. Se presentaron tanto compañías que se habían adjudicado la primera licitación y tenían contratos vigentes, como también nuevas compañías con intención de incorporarse como proveedoras de este seguro. La dispersión de precios ofrecida fue importante y finalmente las compañías adjudicatarias ofertaron precios muy competitivos lográndose una baja sustancial en la prima única, de 1,877% a 1,49%. Cabe destacar que una de las compañías continuadoras ofertó para un grupo de hombres una prima de 1,38%, significativamente más baja que el resto de las ofertas, sorprendiendo a los competidores.

3.3 Cambios a la Estructura de Comisiones

La Reforma eliminó aquellas 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, las que significaban una disminución en los ahorros previsionales y, por tanto, en la pensión. Adicionalmente, se eliminaron las comisiones fijas que podían cobrar las Administradoras, con el objeto de facilitar la comparación de comisiones por parte de los afiliados y pensionados. Además se permitió cobrar una comisión por la administración de las cuentas de ahorro voluntario (Cuenta 2), establecida como un porcentaje del saldo acumulado en dicha cuenta, tal como se cobraba por las cuentas de APV. Esto permitió eliminar el subsidio cruzado que existía desde quienes cotizaban obligatoriamente hacia quienes mantenían este tipo de cuentas.

Al eliminar las comisiones fijas se esperaba un impacto al alza de las comisiones variables de las administradoras y así efectivamente se dio, aun cuando durante la discusión de la reforma varias administradoras bajaron o eliminaron la comisión fija, todavía algunas mantenían un cobro a la entrada en vigencia de la Ley. En el siguiente cuadro se muestran las comisiones antes y después de la entrada en vigencia de la Ley.

Cuadro N°3.3 Comisiones fijas y porcentuales antes y después de la reforma

AFP	Dic-07		Sep-08		Oct-08	Jul-09	Jul-10	Dic-10
	Porcentual	Fija \$	Porcentual	Fija \$	Porcentual	Porcentual	Porcentual	Porcentual
Bansander	2,66%	0	-	-	-	-	-	-
Capital	-	-	2,64%	0	2,64%	1,44%	1,44%	1,44%
Cuprum	2,48%	0	2,65%	0	2,69%	1,48%	1,48%	1,48%
Habitat	2,23%	320	2,64%	320	2,64%	1,36%	1,36%	1,36%
Planvital	2,89%	690	2,99%	690	3,61%	2,36%	2,36%	2,36%
Provida	2,39%	0	2,59%	0	2,64%	1,54%	1,54%	1,54%
Santa María	2,42%	450	-	-	-	-	-	-
Modelo								1,14%

En abril de 2008 se fusiona Bansander con AFP Santa María conformando AFP Capital.

En julio de 2009, la comisión por el SIS alcanza a 1,87%

En julio de 2010, la comisión por el SIS alcanza a 1,49%

Fuente: Superintendencia de Pensiones

3.4 Facilidades para la Subcontratación de Servicios

Las Administradoras de Fondos de Pensiones, como entidades de giro único, realizan una serie de funciones relacionadas a la gestión de los fondos, tales como la administración de las cuentas individuales, la atención de público, el esfuerzo comercial y de ventas y la provisión del seguro de invalidez y sobrevivencia.

Como señala el Consejo de Reforma Previsional en su informe final, el empaquetamiento de funciones limita la eficiencia de la industria, pues cada empresa debe ofrecer todas las funciones en vez de concentrarse en lo que pueda ser más competitiva. Asimismo, se trata de tareas que, por su naturaleza, necesitan de distintos recursos y capacidades para ser ofrecidas al público. Este empaquetamiento tiene, por tanto, consecuencias importantes para la organización de la industria.

Aún cuando no fue parte de las recomendaciones del Consejo, este empaquetamiento y su efecto sobre la competencia en la industria fue una de las razones para cambiar la forma en la cual se contrata el Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, aspecto tratado con mayor detalle en la Sección 4. Asimismo, respecto de otras funciones, se identificaron trabas de tipo normativo y tributario para la posibilidad real de que se pudiesen subcontratar.

Respecto al tema normativo, si bien previo a la Ley 20.255 las AFP podían subcontratar diversas funciones de acuerdo a norma de carácter general de la Superintendencia, esta entidad perdía facultades fiscalizadoras en la medida en que actividades importantes para la provisión del servicio fuesen subcontratadas. La Reforma estableció la facultad amplia de subcontratación de funciones relacionadas directamente al giro de la AFP, lo que incluye la atención a público. Se establecen además nuevas atribuciones para la Superintendencia de Pensiones en materia de control de los subcontratistas que presten servicio relacionados con las actividades propias de una Administradora. Considerando que la Superintendencia avanzaría en la implementación de un sistema de supervisión basada en riesgo era fundamental que tuviera la facultad de conocer y fiscalizar los procesos operativos, tanto de las AFP como de sus subcontratados, con el objeto de dimensionar los riesgos involucrados en cada uno de ellos.

Respecto al tema tributario, las comisiones cobradas por las Administradoras no están afectas al impuesto al valor agregado, por lo que al subcontratar no se podía rebajar el pago del IVA significando un costo adicional a esa forma de operar. Por este motivo la Ley 20.255 estableció que las Administradoras tendrían derecho a un crédito, contra el impuesto de primera categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta, por el impuesto al valor agregado que soporten por los servicios que subcontraten en virtud de lo establecido en la Ley y en la Normativa de la Superintendencia. Dicho crédito se imputaría mensualmente como una deducción del monto de los pagos provisionales obligatorios de la entidad y solo tiene derecho al crédito contra el impuesto de primera categoría de la Ley sobre Impuesto a la Renta el impuesto al valor agregado generado por los servicios críticos contratados.

Por servicios o funciones críticas se entienden, entre otros, los siguientes: administración de cuentas personales, administración de cartera de recursos previsionales de acuerdo a lo señalado en el artículo 23 bis del D.L. N° 3.500, de 1980, administración de la cartera de inversiones de los fondos de pensiones en el exterior vía mandatarios, servicios por Internet y publicidad de las administradoras de fondos de pensiones, y comercialización en general, con excepción de las actividades de afiliación y traspaso, valorización de las carteras de inversiones de los fondos de pensiones y del encaje, y custodia de títulos representativos de los fondos de pensiones.

La norma de la Superintendencia establece otro tipo de servicios o funciones que son consideradas específicas y un tercer tipo en la categoría de servicios generales o de apoyo administrativo, los que no podrían generar crédito tributario. Se definen dentro de la categoría de servicios específicos: cobranza de cotizaciones previsionales, corretaje de valores y pago de retiros de cotizaciones voluntarias o ahorro previsional. Como servicios generales o de apoyo administrativo se entienden aquellos necesarios para el normal funcionamiento de la Administradora, pero que no están relacionados con su giro, tales como: servicio de aseo y ornato, vigilancia, seguridad, mensajería, mantenimiento y reparaciones de las instalaciones.

Se espera que esta separación de funciones permita un mejor aprovechamiento de las distintas escalas óptimas de operación asociadas a cada función. La separación voluntaria además

permite que sean las fuerzas de mercado las que determinan la manera más eficiente de proveer los servicios asociados a la administración de fondos de pensiones.

No han existido mayores cambios en la forma de operar respecto de las empresas existentes, pero la empresa entrante que se adjudicó la licitación de afiliados si estaría utilizando esta posibilidad en forma importante respecto de sus funciones.

3.5 Refuerzos al giro único en la industria

El proyecto originalmente enviado al Congreso permitía la existencia de Administradoras de Fondos de Pensiones constituidas como filiales bancarias, así como también filiales de compañías de seguros. Sin embargo, el artículo que permitía las filiales bancarias, en particular a través de una modificación a la Ley de Bancos, no fue aprobado por el Congreso. Con todo, el proyecto de Ley contenía una serie de resguardos adicionales respecto del giro único de una Administradora de Fondos de Pensiones que se mantuvieron, reconociendo que la industria bancaria participa en la propiedad de Administradoras actualmente a través de empresas pertenecientes a un mismo grupo empresarial. Asimismo, estos grupos empresariales tienen otras empresas vinculadas, financieras y no financieras, que hacían importante reforzar el giro único, aún cuando no se permitieran las filiales bancarias.

Los ámbitos en que era necesario reforzar el giro único dicen relación con la posibilidad de que este servicio de administración de ahorro obligatorio se venda en conjunto con otros productos, es decir, se produciría una venta atada, sobre todo si se puede compartir locales de atención de público con otra entidad. Las ventas atadas producen pérdida de transparencia en la información a los clientes, ya que el cliente no puede comparar precios de conjuntos de productos.

En particular, la venta atada puede constituir un problema cuando se trata de la comercialización de servicios previsionales, en consideración a las características propias de la demanda en este sector. Como se mencionó anteriormente la evidencia empírica muestra que los individuos prefieren consumo presente a consumo futuro, lo que unido a otros factores significa que para el caso particular del producto previsional, la demanda de los afiliados es inelástica, es decir, las personas otorgan una limitada consideración, al momento de la elección de una AFP, a los precios o comisiones que les cobran por la administración de sus recursos y a la rentabilidad de los fondos. Lo anterior puede ser aprovechado a favor de otros productos que sean más atractivos para el cliente en perjuicio del servicio previsional.

La Ley expresamente prohibió el compartir sucursales de atención de público, esto obligó a dos Administradoras a cambiar las sucursales que tenían antes de la modificación legal. La búsqueda y habilitación de nuevos locales demora un tiempo, por lo que se les dio originalmente un año de plazo a las Administradoras para cambiar sus locales. Situaciones puntuales llevaron luego a una ampliación de estos plazos, pero finalmente las AFP afectadas están cumpliendo a cabalidad con la norma.

La implementación de sucursales que atienden exclusivamente a los clientes de AFP ha aumentado significativamente la calidad de servicio de las Administradoras, por lo cual no solo se logró prevenir de mejor manera eventuales ventas atadas sino que también mejorar el estándar de servicio.

La norma emitida por la Superintendencia abordó también la imagen corporativa de las AFP, aún cuando no hubo modificación expresa en la Ley respecto al tema del nombre y logo de las AFP, sí fue tema de discusión, haciéndose presente que la Ley vigente era más restrictiva que la interpretación que primaba a esa fecha. A partir de ese momento no se permitió el uso de un nombre y logo que indujeran a los afiliados a pensar que se trataba de una misma empresa. La norma de la Superintendencia permite hacer referencia a que la AFP pertenezca a un grupo empresarial pero donde claramente se refleja que se trata de una empresa distinta.

Cuadro N° 3.4 Cambios en la imagen institucional de las AFPs

Imagen institucional antes del cambio normativo de AFP Capital



Imagen institucional después del cambio normativo de AFP Capital



Imagen institucional antes del cambio normativo de AFP Provida



Imagen institucional después del cambio normativo de AFP Provida



Fuente: Superintendencia de Pensiones

Se suma a la necesidad de reforzar el giro único en el ámbito comercial lo referido al área de inversiones, donde surgen potenciales conflictos de interés que son especialmente importantes en la administración de recursos de terceros conformados por ahorro obligatorio.

Con el objeto de mitigar potenciales conflictos de interés en el área de inversiones, se introdujeron cambios a los gobiernos corporativos de las Administradoras, estableciéndose responsabilidades del directorio en la elaboración de políticas de inversiones y solución de conflictos de interés y requiriendo el nombramiento de directores autónomos, como se detalla en la sección siguiente. Con este mismo propósito se prohibió también la posibilidad de invertir en instrumentos de entidades relacionadas, la que si bien antes del 2008 estaba fuertemente restringida si estaba permitida. Esta medida contribuye también a reducir la concentración del mercado financiero y a tener un campo de juego mejor nivelado para los distintos actores.

4 Mejores oportunidades de Inversión y Mayor Responsabilidad de las Administradoras

La gestión de inversiones de los Fondos de Pensiones es un componente esencial en el éxito de un Sistema de Capitalización Individual. 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. Históricamente la rentabilidad promedio obtenida por los fondos de pensiones ha sido de un 9% real anual (Fondo C, de 1981 a noviembre de 2010). Sin embargo es muy difícil que esta rentabilidad sea sostenible en el futuro.

Debido a lo anterior, resulta esencial contar con un marco regulatorio de las inversiones de los Fondos de Pensiones que contribuya a una gestión financiera óptima. En este sentido, el excesivo detalle y complejidad en la regulación de las inversiones de los Fondos de Pensiones que contempla el D.L. N° 3.500, de 1.980 no permitió la flexibilidad y adaptabilidad necesarias ante mercados financieros en constante cambio. Asimismo, la excesiva regulación induce a disminuir la responsabilidad de las propias Administradoras en la gestión de inversiones, delegándola en la autoridad. Por otra parte, estudios técnicos han demostrado que la actual regulación de inversiones genera costos en términos de menor rentabilidad y mayor riesgo⁷.

Las modificaciones introducidas al D.L. N°3.500, de 1.980 a través de la Ley N° 20.255 contribuyen a optimizar la gestión de inversiones de los Fondos de Pensiones, de manera de maximizar su rentabilidad, manteniendo niveles de riesgo apropiados al objetivo de este ahorro. Para ello se da por un lado mayor flexibilidad y por otro se promueve una mayor responsabilidad de las Administradoras en la gestión de inversiones y la incorporación de la dimensión de riesgo, tanto en la gestión de inversiones como en la supervisión.

4.1 El nuevo régimen de inversión y rol del Consejo Técnico de Inversión

Se mantienen en la Ley solo cinco límites por instrumento, los que fueron considerados estructurales. Estos límites se refieren a instrumentos Estatales, de Renta variable por cada Fondo, límite a la inversión en el extranjero, límite para la inversión en moneda extranjera no

⁷ Ver Berstein y Chumacero (2010)

cubierta y un límite global para instrumentos de mayor riesgo. Respecto a los límites por emisor, aquéllos en función del fondo (diversificación) se trasladan al Régimen de Inversión. En tanto, los límites en función del patrimonio o activo del emisor y la serie se mantienen en la ley.

El Régimen de Inversión se emite por norma de la Superintendencia de Pensiones, lo que da mayor flexibilidad para adaptarlo ante cambios en las condiciones del mercado financiero. Este Régimen establece límites por instrumento con el objeto de que exista una adecuada diversificación de los fondos de pensiones y acotar los riesgos a que potencialmente se pudiesen exponer.

Asimismo, respecto al límite para la inversión en el extranjero, éste se amplía significativamente llegando hasta un 80% de los Fondos. Esto responde al creciente tamaño de los recursos de los Fondos de Pensiones lo que conlleva a una mayor demanda de instrumentos de inversión con mercados financieros locales que sólo han podido responder de forma limitada en su oferta, con el consiguiente riesgo de afectar los precios de tales instrumentos. La Ley estableció un aumento gradual de este límite entregando al Banco Central la facultad de fijarlo dentro del rango establecido en la Ley.

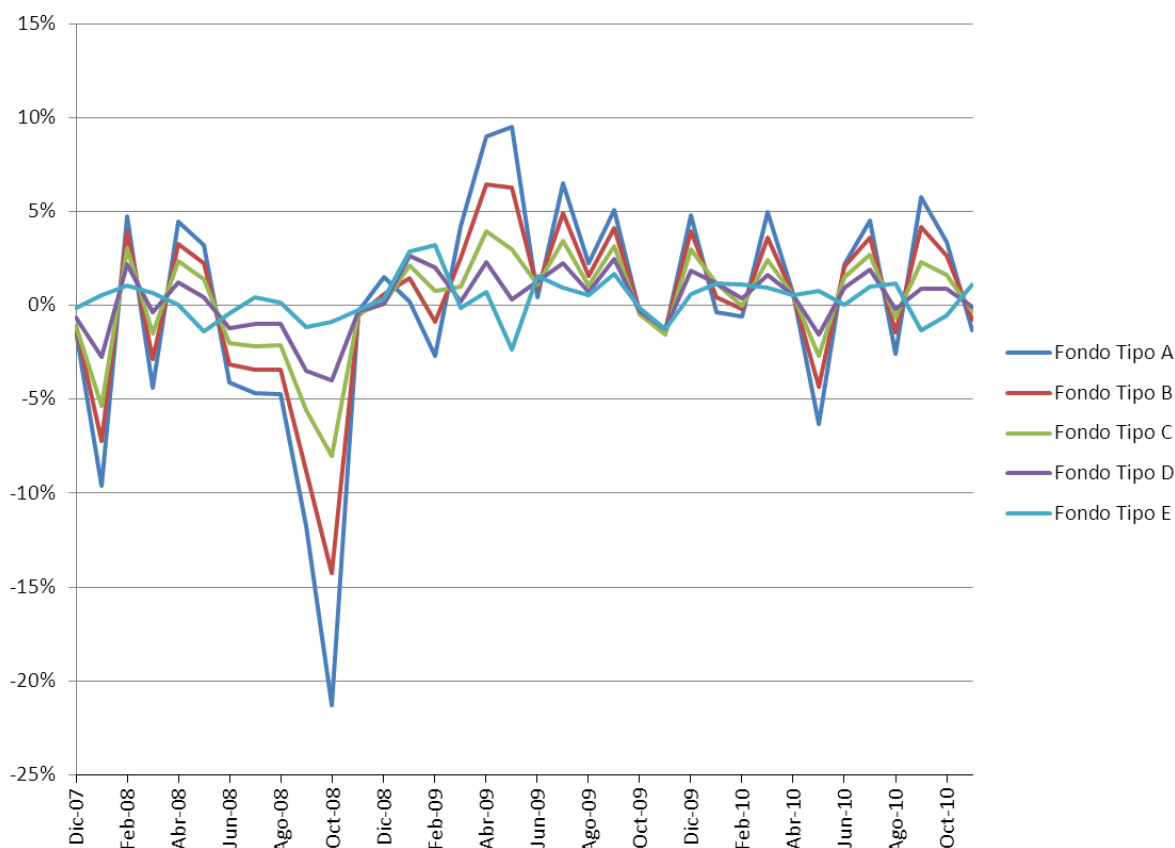
Otro aspecto que otorga mayor flexibilidad a las inversiones en la nueva ley es que se amplían las operaciones con instrumentos derivados, a aquellas que no tengan sólo objeto de cobertura, cuando el Fondo posea un número suficiente de unidades del activo objeto o las pérdidas estén limitadas al monto de la prima (para el caso de opciones).

En este contexto de mayor flexibilidad la Reforma Previsional contempló la creación de un Consejo Técnico de Inversiones como organismo asesor de la Superintendencia de Pensiones en la elaboración del Régimen de Inversión. Este sería un organismo técnico que daría su opinión sobre las normas establecidas en dicho régimen, teniendo la posibilidad de vetar algún punto que se considerara no recomendable incluir o modificar. Este Consejo Técnico estaría formado por un miembro nombrado por el Presidente de la República quien lo presidiría, un miembro nombrado por el Banco Central, uno nombrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones y dos nombrados por los Decanos de Economía de las Universidades acreditadas en conformidad con lo dispuesto en la ley N° 20.129.

El Consejo Técnico de Inversión se declaró formalmente conformado por la Superintendencia de Pensiones el 11 de junio de 2008 y comenzó a sesionar en junio del año 2008 con la urgencia de dar su opinión sobre el primer Régimen de Inversión que debería entrar en vigencia en octubre de ese mismo año. Es por ello que previo a esta primera reunión formal se citó a quienes fueron nombrados con anterioridad para plantearles los desafíos y acordar la forma más adecuada de abordar esta tarea. El Consejo Técnico sesionó 9 veces previo a la entrada en vigencia del nuevo régimen. En estas sesiones además de revisar el Régimen de Inversiones, que fue previamente visado por el Ministerio de Hacienda, se analizó la Norma de la Superintendencia que definía los criterios para considerar a un Director de una AFP como autónomo, aspecto que la Ley consideró también como atribución de este Consejo. Tanto el Régimen de Inversiones como la Norma sobre Directores Autónomos fueron también consultadas a través del sitio web de la Superintendencia con la industria y el público en general. Luego de hacer un catastro de estos comentarios y consultas, estos fueron expuestos al Consejo Técnico, así como el texto final que recogía parte de las sugerencias recibidas.

El desempeño de los Fondos de Pensiones con posterioridad al cambio legal fue muy afectado por la crisis financiera internacional del mismo año 2008 en que entraba en vigencia. Esto hace difícil poder hacer un análisis sobre el impacto de los cambios legales en forma aislada respecto del efecto que tuvo dicha crisis.

Gráfico N°4.1 Rentabilidad Mensual de los Fondos de Pensiones (Deflactada por UF)



Fuente: Superintendencia de Pensiones

4.2 Cambios en los gobiernos corporativos de las AFP

Con el objeto de delegar en las Administradoras una mayor cuota de responsabilidad en la gestión de los Fondos de Pensiones, se propone en este proyecto de ley que las AFP establezcan formalmente sus políticas de inversión e informen al ente regulador y al público los lineamientos de éstas en temas relativos a la administración de los activos. Adicionalmente, se propone la obligatoriedad para las Administradoras de constituir comités de inversiones en sus directorios, lo cual permite dar una mayor formalidad a la gestión de las inversiones, principalmente en lo que respecta al establecimiento y cumplimiento de las políticas de inversión y riesgo de las carteras de los Fondos. Las principales funciones de este comité son diseñar y supervisar las políticas de inversión de cada tipo de fondo. Existiendo la facultad de la Superintendencia de Pensiones de establecer sanciones en caso de incumplimiento de estas políticas.

La Ley a su vez exige el nombramiento de directores autónomos en las Administradoras de Fondos de Pensiones. Esto tiene como objetivo principal tener en el Directorio de la Administradora a personas sin conflictos de interés que velen por el interés de los afiliados al sistema. Es así como la Ley requiere que el directorio de la AFP esté conformado al menos por cinco directores y dos de ellos de carácter autónomo, lo que entró en vigencia en octubre de 2008.

Los directores autónomos tienen tareas específicas asociadas a su participación en el Comité de Inversión y de Solución de Conflictos de Interés (art. 50 DL 3.500). La ley define al director autónomo y tipifica relaciones en las cuales se presume falta de autonomía, entregando a la Superintendencia de Pensiones la facultad de establecer los criterios que determinen la autonomía o falta de ella, previo informe favorable del CTI. Al director considerado independiente, de acuerdo a la Ley de Sociedades Anónimas se le define automáticamente como autónomo y cuando es elegido por el controlador se le considera autónomo si se ajusta a lo establecido en el artículo 156 bis del DL 3.500.

De acuerdo a la ley , se considera como director autónomo para estos efectos, a quien no mantenga ninguna vinculación con la Administradora, las demás sociedades del grupo empresarial del que aquélla forme parte, su controlador, ni con los ejecutivos principales de cualquiera de ellos, que pueda generarle un potencial conflicto de interés o entorpecer su independencia de juicio.

Se presumirá que no tienen el carácter de autónomo aquellas personas que en cualquier momento, dentro de los últimos dieciocho meses:

- a) Mantuvieren cualquier vinculación, interés o dependencia económica, profesional, crediticia o comercial, de una naturaleza y volumen relevantes, de acuerdo a lo que señale la norma de carácter general a que se refiere este artículo, con las personas indicadas en el inciso anterior;
- b) Fueren cónyuge o tuvieran una relación de parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad o primer grado de afinidad, con las personas indicadas en el inciso anterior;
- c) Hubiesen sido socios o accionistas que hayan poseído o controlado, directa o indirectamente, 10% o más del capital, directores, gerentes, administradores o ejecutivos principales, de entidades que hayan prestado servicios jurídicos o de consultoría, por montos relevantes conforme lo que señale la norma de carácter general a que se refiere este artículo, o de auditoría externa, a las personas indicadas en el inciso anterior, y
- d) Hubiesen sido socios o accionistas que hayan poseído o controlado, directa o indirectamente, 10% o más del capital, directores, gerentes, administradores o ejecutivos principales, de entidades que provean de bienes o servicios por montos relevantes a la Administradora de acuerdo a lo que señale la norma de carácter general a que se refiere este artículo.”

4.3 Registro de Directores

La ley establecía una serie de requisitos para que las AFP pudieran entregar su voto a directores en las Sociedades Anónimas en las que los Fondos de Pensiones invierten. La

Reforma Previsional agregó a estos requisitos como condición que las AFP voten por directores que se encuentren inscritos en un registro de directores que al efecto llevará la Superintendencia de Pensiones.

La Superintendencia, a través de una Norma de Carácter General estableció los criterios básicos para la inscripción y mantención en el registro, así como también el procedimiento de inscripción. El contenido de la Norma contó con informe favorable del CTI, de acuerdo a lo que establece la Ley en esta materia.

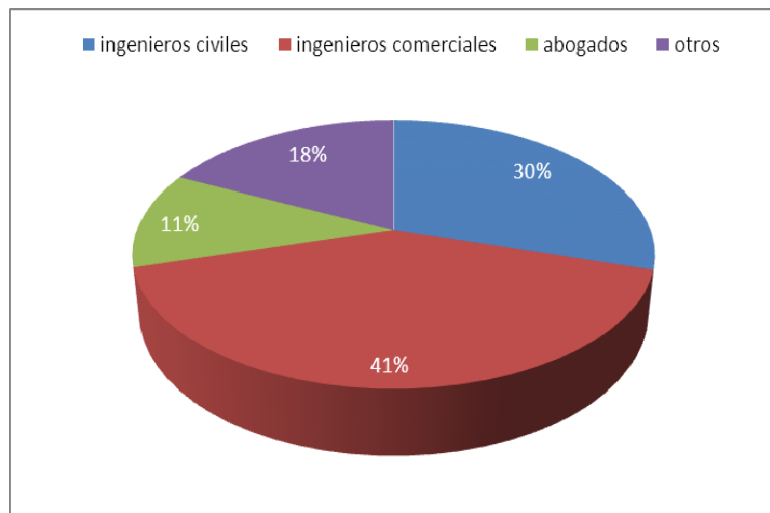
El título XIV sobre regulación de conflictos de interés determina que las Administradoras no podrán votar por:

- a) Accionistas mayoritarios o relacionados a él que puedan elegir la mayoría del directorio.
- b) Accionistas o relacionados a él que con los votos de las Administradoras puedan elegir la mayoría del directorio.
- c) Accionistas o relacionados a él con 10% o más de las acciones.
- d) Director o ejecutivo de la Administradora o alguna sociedad del grupo empresarial al que aquella pertenezca.
- e) Sin perjuicio de a), las AFP pueden votar por personas que cumplan que la única relación con el controlador del grupo empresarial provenga de la participación en el directorio y que no haya accedido al directorio con el apoyo decisivo del controlador.

Se agrega a los requisitos la inscripción en el registro de directores, para lo cual se contemplan adicionalmente las siguientes condiciones: Contar con título profesional conducente a grado académico en las universidades acreditadas conforme a la Ley N° 20.129, experiencia de al menos diez años, inscripción personal de los candidatos en el registro de la Superintendencia vía página web. La inscripción en el registro tiene una vigencia de dos años (renovable). El registro no asegura idoneidad para desempeñarse como director, solo inexistencia de inhabilidades y es la AFP la responsable de la elección.

El Registro comenzó a operar en octubre del año 2008, llegando a más de 100 personas inscritas a abril de 2009, fecha en la cual se realizan las juntas y se eligen Directores en las diversas empresas en las cuales se encuentran invertidos los Fondos. Al 31 de marzo de 2011 había en el registro un total de 347 inscritos, de los cuales 196 tenían título de postgrado. Las profesiones más comunes entre los inscritos eran a esa fecha las de ingeniero comercial, ingeniero civil y abogado, llegando los ingenieros comerciales a representar un 41% del total de inscritos.

Gráfico N°4.2 Inscritos en el Registro de Directores por Profesión



Fuente: Superintendencia de Pensiones

4.4 Establecimiento de mediciones de riesgo relevantes

La regulación del riesgo en el sistema de pensiones en Chile se realiza principalmente mediante los límites de inversión establecidos en la Ley, sin utilizarse mediciones de riesgo modernas basadas en parámetros estadísticos y financieros, las que podrían complementar o eventualmente sustituir la regulación basada en límites. Los enfoques más avanzados de riesgo permiten cuantificarlo, lo que en caso de aplicarse a esta industria posibilitaría conocer el riesgo que asumen las distintas AFP en la administración de los activos de los distintos Fondos.

Para lo anterior, la Ley 20.255 estableció que el Régimen de Inversión pudiera incorporar normas para la regulación de la inversión de los Fondos de Pensiones en función de la medición del riesgo de las carteras de inversión de cada uno de ellos. Esto es algo en lo cual la Superintendencia está avanzando; sin embargo, no ha sido un proceso fácil puesto que no existe una forma única ni estándar de medir el riesgo relevante para los Fondos de Pensiones. Dado el horizonte de inversión de los Fondos, no necesariamente son las medidas de volatilidad tradicionales las indicadas para regular o supervisar la inversión en este caso. De hecho, la Superintendencia está diseñando una “metodología de riesgo pensión”, la que considera el plazo relevante para el afiliado al cual están invertidos los fondos. Una vez definida esta medida se establecerán mecanismos para informar a los afiliados sobre el riesgo asumido dependiendo de las estrategias de inversión. Adicionalmente, esta medida de riesgo se podría convertir en un elemento relevante al momento de supervisar y regular las inversiones de los Fondos de Pensiones

5 Mayor Información y Equidad en los Beneficios del Sistema

5.1 Cambios en Cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

Período transitorio de la pensión de invalidez: Con la Reforma, no se considera necesaria la existencia del periodo transitorio de la pensión de invalidez para aquellos afiliados declarados inválidos totales, es decir, el requisito de tres años de espera hasta el momento de la calificación definitiva de invalidez para estos afiliados. Lo anterior, debido a que la probabilidad de rehabilitación de las personas declaradas invalidas totales es baja y la espera de tres años hasta el momento de la calificación definitiva les impide acceder a la totalidad de su fondo. Al ser definitiva la invalidez total, una vez ejecutoriado el único dictamen que la declara, el afiliado podrá disponer de todo el saldo de su cuenta de capitalización individual para el pago de su pensión.

Incorporación de un médico asesor del afiliado: Además, en materia de calificación de invalidez se considera necesaria la incorporación, en el proceso de calificación, de un médico asesor del afiliado, con el fin de corregir la asimetría que tiene el afiliado respecto de las Compañías de Seguros. Anteriormente, los dictámenes de invalidez eran reclamables por la AFP, la Compañía de Seguros y el afiliado, no obstante este último se encontraba en una situación desventajosa, ya que no tenía el mismo acceso que las contrapartes al proceso, debido a que, de acuerdo a la Ley, las Compañías de Seguros podían designar un médico cirujano en cada una de las Comisiones Regionales para asistir como observador a las sesiones de éstas. Lo anterior generaba una importante asimetría en contra del afiliado. Si bien se permitía que las Comisiones Médicas citaran al médico tratante del afiliado, ésta era una medida que en la práctica no se ejercía y además podía ser sólo a requerimiento de la Comisión Médica Regional y no del afiliado.

Nueva forma de cálculo del Ingreso Base: Esta modificación establece que independientemente de la fecha de ingreso al Sistema, el cálculo del ingreso base utilizado para la determinación del aporte adicional que deben hacer las Compañías de Seguros en caso de siniestro, para todos los trabajadores con menos de 10 años de afiliación, se realizará dividiendo la suma de sus ingresos por 120, excepto cuando el siniestro es causado por un accidente. Esto se modificó con el objetivo de disminuir la posibilidad de que se afilien al sistema tardíamente personas con conocimiento de alguna enfermedad o dolencia que les pueda significar una eventual invalidez, con el sólo fin de obtener la cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia, produciendo un aumento en la siniestralidad y aumentando el costo de la prima del seguro, lo que produciría un subsidio desde el resto de los afiliados hacia ellas. Por otra parte, para proteger a las personas que se afilian al sistema en forma temprana, dejando luego de cotizar por diversos motivos, por ejemplo estudios, se modifica la actual forma de cálculo del ingreso base, para utilizar aquel que resulte menos perjudicial para el afiliado si el siniestro ocurre antes de que cumpla los 34 años de edad para lo cual se considera el promedio de ingresos desde la fecha de afiliación al sistema o desde la fecha en que el afiliado cumplió los 24 años de edad.

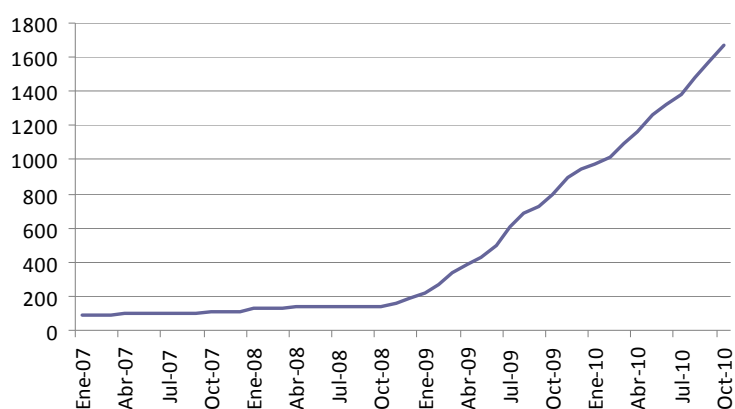
5.2 Medidas de Equidad de Género

5.2.1 Equidad de Género y Cobertura del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia

En cuanto a equidad de género se hicieron varias modificaciones al seguro de invalidez y sobrevivencia en lo que se refiere a la cobertura y prima cobrada por este seguro. En términos de cobertura, los afiliados hombres tenían como beneficiarios de pensión a sus hijos, a su cónyuge y a la madre de sus hijos de filiación no matrimonial; en cambio las afiliadas mujeres tenían como beneficiarios de pensión a sus hijos y a su cónyuge, sólo cuando éste es parcial o totalmente inválido. Esta asimetría generaba, respecto del seguro de invalidez y sobrevivencia, un grupo subsidiador (mujeres) y un grupo subsidiado (hombres), por cuanto a iguales sueldos pagaban la misma cuota del seguro, pero las mujeres tenían menos beneficiarios legales. Si bien, por su característica de seguro colectivo es posible encontrar otros tipos de subsidios cruzados, (como el que reciben los afiliados de mediana edad, por parte de los jóvenes y viejos, y los que reciben los casados, por parte de los solteros), el de las mujeres hacia los hombres es el único de carácter permanente. Además, las mujeres, al tener una expectativa de vida más alta, tienen un costo del seguro menor que los hombres, lo que reforzaba el subsidio en la misma dirección. Esta asimetría se corrige en la ley 20.255 al establecer la separación de la prima del SIS entre hombres y mujeres. Para ello, las AFP licitan en forma separada la cobertura de hombres y mujeres, pero cobran a todos sus cotizantes la prima SIS que corresponde a los hombres, y depositan de vuelta, en sus cuentas de ahorro previsional, el pago en exceso hecho por las mujeres (ver Sección 3 sobre licitación del seguro).

Pero aun corrigiendo la diferencia en prima persistiría la asimetría entre beneficiarios. Por lo mismo, la Reforma incorpora como beneficiarios de pensión de sobrevivencia de las mujeres al cónyuge no inválido y al padre de hijo de filiación no matrimonial que viva a expensas de la causante. Esto tiene un impacto negativo sobre las pensiones de mujeres, puesto que se debe considerar en el cálculo el financiamiento de una eventual pensión de viudez; sin embargo, este impacto es relativamente menor y la cobertura de las familias donde la mujer contribuye con un ingreso relevante se hace equivalente al caso del hombre.

Gráfico N°5.1 Cónyuges hombres recibiendo pensiones de viudez (número de personas)



Fuente: Superintendencia de Pensiones

Previo al cambio en cobertura, situación bajo la cual solo cónyuges hombres inválidos tenían derecho a pensión de sobrevivencia, se pagaban menos de 100 pensiones de sobrevivencia a hombres al año. Desde octubre de 2008 a abril de 2010 este número creció a 1.148 con una pensión promedio de 4 UF.

Un último cambio relacionado con equidad de género en la cobertura del SIS se refiere al caso de las mujeres mayores de 60 años. Siendo esta la edad legal de jubilación, las mujeres que continuaban trabajando dejaban de tener cobertura del seguro de invalidez y sobrevivencia. En la ley 20.255 se otorga cobertura por el seguro de invalidez y sobrevivencia a las mujeres entre 60 y 65 años de edad que continúen cotizando en el sistema.

A septiembre de 2008 el número de cotizantes mujeres entre 60 y 65 años ascendía a 11.115 y a diciembre 2010 este grupo se incrementó a 12.919.

5.2.2 Separación de Saldo en Caso de Divorcio

Actualmente la ley de matrimonio civil contempla el análisis de la situación previsional de los cónyuges que terminan su vínculo, a efectos de establecer compensaciones para aquel cónyuge que se encuentre en una situación de menoscabo como producto de su mayor o total dedicación al cuidado del hogar, independientemente del régimen matrimonial con que hayan contraído el vínculo.

Sin embargo, el ahorro en una cuenta de capitalización individual es inembargable según la ley, por lo que no sería posible realizar una compensación efectiva en las cuentas individuales. Para corregir esta situación, la reciente reforma previsional contempló la posibilidad de transferir recursos desde la cuenta de capitalización de uno de los cónyuges al otro en los casos en que el juez estime que se ha producido un menoscabo en la situación previsional de uno de los cónyuges. Este menoscabo puede deberse a una distribución de roles en el hogar en el cual uno de los cónyuges privilegia el trabajo remunerado para la generación del sustento económico y el otro principalmente realiza labores de cuidado del hogar u otros miembros de la familia. Dada esta situación ambos generan ingresos distintos y también distintas cotizaciones que se van acumulando en las cuentas individuales de cada uno. Si el vínculo se mantiene hasta la edad de retiro, los recursos acumulados en ambas cuentas generarán pensiones que corresponderán al ingreso familiar total. Si el vínculo se disuelve, el cónyuge con menor acumulación de recursos queda en una situación desmejorada, ya que solo contaría con los recursos acumulados en su cuenta individual para financiar un ingreso en la vejez, siendo que éstos son menores por la separación de roles que se dio, explícita o implícitamente, mientras se mantuvo el vínculo familiar.

La compensación económica debería definirse en base a la acumulación de recursos previsionales de cada uno de los cónyuges mientras permanecieron casados. Para esto, el juez puede solicitar todos los antecedentes necesarios a las respectivas AFP, con el objeto de fijar correctamente el valor de la compensación. En caso de que el cónyuge al que se le deban traspasar los fondos no posea una cuenta de capitalización individual, se creará una para estos efectos en aquella AFP que reciba la orden de compensación por parte del juez. El traspaso no puede ser mayor al 50% de los recursos acumulados en la cuenta de capitalización individual del cónyuge que debe compensar, respecto de los fondos acumulados durante el matrimonio.

El efecto de esta medida beneficiará al cónyuge que haya experimentado un menor aumento de su saldo ahorrado durante la etapa que duró el matrimonio. Naturalmente, la magnitud de

este impacto en las pensiones dependerá del tiempo que duró el matrimonio, la rentabilidad de los fondos y la magnitud del diferencial de ahorro entre los cónyuges.

Un análisis acabado requeriría utilizar la distribución esperada de estas variables entre la población, lo cual requiere un acabado estudio. A manera de ejemplo, y en razón de las estadísticas matrimoniales presentadas en el anuario estadístico del INE, se modelan casos tipo. La compensación en estos casos se calcula de manera tal de igualar los saldos acumulados al momento del divorcio, ya que se supone que ambos empiezan a cotizar el mismo periodo en que contraen matrimonio.

Cuadro N°5.1 Resultados: mejora en pensión autofinanciada de la mujer ⁸ / ⁹

Salario hombre	Duración del matrimonio		
	5 años	10 años	20 años
\$ 120.000	0%	0%	0%
\$ 250.000	14%	24%	39%
\$ 500.000	40%	71%	114%

Fuente: Cálculos Superintendencia de Pensiones

Nota: los resultados de estas tablas son poco sensibles a la rentabilidad supuesta sobre los fondos.

Desde que entró en vigencia la Ley, hasta diciembre 2010, 43 mujeres y 21 hombres han recibido fondos traspasados de las cuentas de capitalización individual obligatoria de sus cónyuges, los cuales ascienden en total a M\$ 675.044.

5.3 Asesores Previsionales

En el marco de la discusión por el Proyecto de Ley de Rentas Vitalicias aprobado el año 2004 se planteó la necesidad de establecer la figura del “Asesor Previsional” como un ente que pudiera prestar servicios al afiliado al momento de tomar distintas decisiones que afectarían el monto de su pensión, tanto en la etapa activa como en el momento de pensionarse, que fuera independiente de intereses comerciales, tal que la asesoría que prestase fuese en beneficio del afiliado.

Así, se pretendió mejorar el proceso de comercialización de las pensiones, eliminando los conflictos de intereses, haciendo más transparente la información, reduciendo los costos involucrados en la selección de la modalidad de pensión y optimizando las pensiones obtenidas con los fondos acumulados de los afiliados.

⁸ Salario real de la mujer de \$120.000, ambos con densidad uniforme de cotizaciones de 50%, 5% de rentabilidad de los fondos, mujer casada con hombre de su misma edad, ambos comienzan a cotizar a los 20 años y se pensionan a la edad legal de jubilación.

⁹ Si ambos tienen densidad uniforme entonces no importa el momento en que ocurrió el matrimonio, sino solamente la duración de este; la razón de esto es puramente matemática.

Para efectos de lo anterior, la ley introdujo un sistema de consultas y ofertas de montos de pensión y, para eliminar el conflicto de intereses, que induce al intermediario a optimizar su nivel de comisión obtenida desde las Compañías de Seguros de Vida (CSV) y no necesariamente maximizar el monto de pensión ofrecida al afiliado, se establece la prohibición de pago de comisiones por parte de las Compañías de Seguros a los intermediarios de Rentas Vitalicias.

Por otra parte, debido a la complejidad del Sistema Previsional basado en la capitalización individual y a la existencia no controlada de asesores previsionales, se estimó que era necesario regular y definir una asesoría previsional más amplia que la que prestaba el intermediario de rentas vitalicias, la cual se entregaría durante la vida activa del afiliado y al momento de seleccionar la modalidad de pensión. Además esta asesoría estaba desvinculada de las Administradoras de Fondos de Pensiones y también de las Compañías de Seguros de Vida, porque la intermediación de rentas vitalicias se realizaba a través del sistema de consultas y ofertas de montos de pensión.

Se concibe la asesoría previsional como un continuo durante toda la vida del afiliado, debido a que ésta se puede requerir tanto durante la etapa de acumulación de fondos como al momento de tomar una decisión respecto de la selección de una modalidad de pensión. Esta asesoría tiene por objeto otorgar información a los afiliados y beneficiarios del Sistema, considerando de manera integral todos los aspectos que dicen relación con su situación particular y que sean necesarios para adoptar una decisión informada de acuerdo a sus necesidades e intereses, en relación con los beneficios que contempla el DL 3.500.

Respecto de los afiliados y beneficiarios que cumplan los requisitos para pensionarse y de los pensionados bajo la modalidad de retiro programado, la asesoría debe informar en especial sobre la forma de hacer efectiva una pensión según las modalidades previstas en el artículo 61 del D.L. N° 3.500, de 1.980, los requisitos para optar entre ellas y demás beneficios a que pudieren acceder según el caso, con una estimación de sus montos.

Por lo anterior la Reforma introdujo cambios en la actividad de asesoría desarrollada por los corredores de seguros. Permanecieron vigentes todas las funciones de asesoría especializada de seguros, sin embargo se extienden estas funciones a un ámbito mucho más amplio, que no corresponde a seguros en particular, sino que al ámbito previsional en general. Por lo tanto, de acuerdo a la definición de Asesoría Previsional establecida por la nueva ley, quienes desempeñaban la actividad de asesoría, debieron ampliar sus conocimientos para ser incorporados al registro de Asesores Previsionales que lleva la Superintendencia de Pensiones.

La Reforma también considera que los temas que serán materia de asesoría se encuentran directa y mayoritariamente relacionados con el ámbito del sistema de pensiones y del Decreto Ley que lo rige, por lo que la fiscalización y el registro de estos asesores son llevados por la Superintendencia de Pensiones. Siendo los asesores previsionales fiscalizados en forma conjunta por dicha Superintendencia y la de Valores y Seguros.

Cuadro N°5.2 Resumen Procesos Acreditación Asesores Previsionales

Periodo de acreditación	Postulantes	Rindieron Examen	Aprobados	Reprobados	Acreditados
Sep-08	461	397	102	295	91
Dic-08	676	646	207	439	176
Mar-09	537	505	121	384	105
Abr-09	579	413	107	306	87
Oct-09	203	193	56	137	37
May-10	127	113	55	58	4
Total	2.583	2.267	648	1.619	500

Fuente: Superintendencia de Pensiones

Nota: para obtener la acreditación de asesores previsionales se requiere, entre otros requisitos, aprobar el test de conocimiento.

La asesoría previsional será financiada por el afiliado. Sin embargo, dada la importancia de la decisión de selección de modalidad de pensión se ha estimado conveniente otorgar, para aquellos afiliados que cumplan los requisitos para pensionarse o se encuentren pensionados bajo la modalidad de retiro programado, la posibilidad de financiarla con fondos de su cuenta de capitalización individual, de manera que los afiliados que deben elegir modalidad de pensión y que tengan problemas de liquidez no queden al margen de esta asesoría.

Con todo, en el caso de existir retribución descontada de los saldos acumulados por los afiliados, ésta deberá reflejarse claramente en el certificado de oferta de pensión, o mediante el mecanismo que se diseñe para tales efectos. Además existe un tope máximo a la retribución que se puede descontar de dichos saldos, este máximo es hoy de 2% del valor del Fondo con un tope de 60UF para renta vitalicia y 1,2% para retiro programado.

5.4 Fondo de Educación Previsional

El Fondo de Educación Previsional (FEP) tiene por objeto apoyar financieramente proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones. El FEP es administrado por la Subsecretaría de Previsión Social y sus recursos son asignados por dicha Subsecretaría mediante concursos públicos, previa propuesta del Comité de Selección.

El FEP está constituido principalmente por el aporte definido anualmente en la Ley de Presupuestos. Así, para el año 2008 se asignaron \$763 millones, monto que se incrementó a \$1.525 millones en el presupuesto del año 2009. Cabe destacar que un 60% de los recursos deben destinarse a beneficiarios que no residan en la región Metropolitana. Ello siempre que exista un número suficiente de estos proyectos que cumplan con los requisitos técnicos que se establezcan.

En el primer concurso para asignar los fondos del FEP se priorizaron iniciativas orientadas a la promoción del diálogo social en torno a los temas previsionales entre empleadores y trabajadores, como instrumento para el logro de mejores condiciones de trabajo, mayor

competitividad e instalación de una nueva cultura previsional en estos segmentos. Específicamente, se priorizaron proyectos presentados por entidades empresariales, gremiales y sindicales con representación regional o nacional, orientados a implementar estructuras tales como áreas, departamentos, unidades que promovieran la educación previsional en sus respectivos afiliados.

Para el primer concurso se asignaron \$ 643 millones para financiar proyectos. Donde, el monto máximo de recursos financieros asignados a cada proyecto fue de \$100 millones. El número de proyectos para 2010 aumentó en relación a 2009, pero disminuyó el monto promedio asignado por proyecto, por cuanto se planteó como límite para dicho año, que los recursos solicitados no podían exceder \$10 millones para organizaciones comunitarias y \$30 millones para organizaciones empresariales, sindicales y similares.

Los criterios en virtud de los cuales fueron evaluados los proyectos y requisitos que éstos deberán cumplir se pueden agrupar en tres categorías: (a) criterios relativos a los adjudicatarios; (b) criterios relativos a la focalización de los beneficiarios y; (c) criterios relativos a los proyectos.

Cada elemento específico dentro de los criterios de evaluación tiene una ponderación, donde los aspectos más relevantes al momento de seleccionar un proyecto son entre otros el nivel de participación ciudadana del proyecto, su nivel de cobertura, el grado de involucramiento de la entidad patrocinante del proyecto, la justificación del proyecto y la experiencia de la entidad ejecutora del mismo.

Para velar por el uso eficiente de los recursos del FEP, la ejecución de los proyectos, programas, actividades y medidas de promoción, educación y difusión del sistema de pensiones, son objeto de supervisión y evaluación periódica por parte de la Subsecretaría de Previsión Social. Para tal efecto, dicha Subsecretaría debe velar por que los convenios suscritos establezcan las medidas conducentes a facilitar las acciones de supervisión, auditoría y evaluación de los proyectos. En particular, una vez aprobado un proyecto, el adjudicatario debe suscribir un convenio donde se incluye, entre otras cosas: (a) indicadores de medición del cumplimiento de los proyectos; (b) un plan de presentación de estados de avance y de informe final y; (c) un calendario de ejecución del proyecto.

Del mismo modo, la Subsecretaría de Previsión Social debe rendir cuenta anual y pública de la inversión de los recursos del Fondo, como una forma de darle mayor transparencia a este proceso.

Cuadro N°5.3 Proyectos FEP Asignados

	2009	2010
Número de proyectos	34	65
Proyectos sólo en RM (%)	41%	35%
Proyectos en regiones (%)	59%	65%
Monto promedio (\$)	40.980.438	22.756.550
Monto total asignado (\$)	1.393.334.891	1.479.175.776
Número de proyectos definidos como grupo objetivo trabajadores independientes (%)	26%	9%

Fuente: Superintendencia de Pensiones

Uno de los temas importantes del FEP ha sido la incorporación de los independientes, que recibieron un 26% de los recursos el primer año. Se espera que para el concurso del año 2011 este porcentaje sea aún mayor, puesto que a partir del año 2012 se comienza con la incorporación gradual obligatoria de los independientes. Ver Sección 2.

6. Conclusiones y desafíos pendientes

La reforma previsional del año 2008 significó sin duda un gran avance al sistema de pensiones en Chile. En este artículo se describen las principales medidas tendientes a fortalecer el pilar contributivo y los primeros resultados desde su implementación. Este pilar contributivo sigue siendo el elemento central del sistema de pensiones en Chile y la introducción de un pilar solidario potente a través de la Ley 20.255 hacía fundamental el fortalecer el componente contributivo al mismo tiempo. En la medida en que este componente sea vea fortalecido, la sustentabilidad del sistema como un todo y la suficiencia de las pensiones que éste entrega serán las adecuadas.

En un mundo cada vez más longevo resulta difícil encontrar sistemas que provean pensiones sustentables, adecuadas y con bajo nivel de riesgo. El costo financiero de los sistemas es cada vez mayor, lo que hace necesario optar por ajustar las expectativas a menores niveles de ingreso en el retiro, mayores niveles de contribución, retirarse más tardíamente o asumir mayor riesgo a cambio de un mayor retorno esperado. No hay una solución que no implique sacrificar algo, todo tiene un costo que debemos estar dispuestos a pagar.

En ese contexto la educación previsional pasa a tomar un rol clave, puesto que son las personas las que deben tomar decisiones informadas que tendrán un impacto directo en su bienestar futuro. Esto se configura como un gran desafío, el que no solo implica la entrega de mejor información por parte de los distintos actores, sino que lograr un cambio cultural en torno a un tema que a todos debería preocupar.

Referencias

Berstein, S. y Chumacero, R. (2010). "VaR Limits for Pension Funds: An Evaluation". *Quantitative Finance*, 1469-7696, October 2010.

Berstein, S.; Fuentes, O. y Torrealba, N. (2010). "In an Individually Funded Pension System: How Can Risks Be Mitigated?". *Documento de Trabajo N.36, Superintendencia de Pensiones, Santiago*.

Berstein, S.; Larraín, G. and Pino, F. (2006). "Chilean Pension Reform: Coverage Facts and Policy Alternatives". *Economía*, Volumen 6(N.2), Pág. 227--279.

Berstein, S. and Tokman, A. (2005). "Brechas de ingreso entre géneros: Perpetuadas o exacerbadas en la vejez?" *Documento de Trabajo N.8, Superintendencia de Pensiones, Santiago*.

"Chile 2008: Una Reforma Previsional de Segunda Generación". *Superintendencia de Pensiones*. Primera edición Octubre 2009.

Decreto Ley N. 3.500 (1980). Disponible en <http://www.spensiones.cl>.

Fajnzylber, E.; Plaza, G. and Reyes, G. (2009). "Better-informed Workers and Retirement Savings Decisions: Impact Evaluation of a Personalized Pension Projection in Chile". *Documento de Trabajo N.31, Superintendencia de Pensiones, Santiago*.

Ley N. 20.255 (2008). Disponible en <http://www.spensiones.cl>.

Subsecretaría de Previsión Social, Informe de Diagnóstico de Trabajadores Independientes, 2010

Subsecretaría de Previsión Social, Informe de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, 2010.