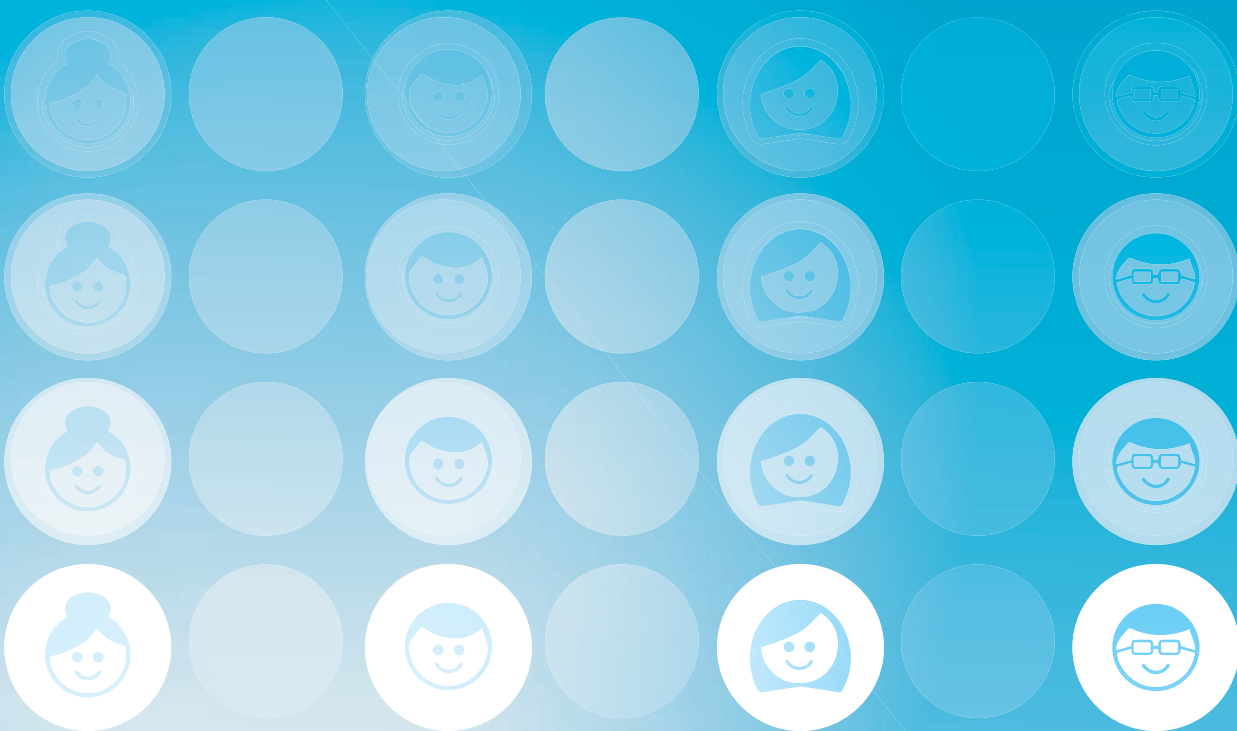


# Sexto Informe Anual

Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones



**Año 2015**

[www.comisionusuarios.cl](http://www.comisionusuarios.cl)

# SEXTO INFORME ANUAL

Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones

---

MAYO 2015

# ÍNDICE

PÁGINA **4**

INTEGRANTES

PÁGINA **7**

PRESENTACIÓN

PÁGINA **9**

CARTA DEL PRESIDENTE

PÁGINA **11**

CAPÍTULO I FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN

PÁGINA **15**

CAPÍTULO II TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS

PÁGINA **18**

CAPÍTULO III COBRANZA PREVISIONAL

PÁGINA **20**

CAPÍTULO IV ADULTO MAYORES Y PENSIONADOS

PÁGINA **24**

CAPÍTULO V EDUCACIÓN PREVISIONAL

PÁGINA **31**

## ANEXOS

PÁGINA **32**

**1** NOMENCLATURA Y SIGNIFICADO DE SIGLAS UTILIZADAS

PÁGINA **35**

**2** CARTA DIRIGIDA AL MINISTRO DE EDUCACIÓN,  
SR. NICOLÁS EYZAGUIRRE GUZMÁN

PÁGINA **36**

**3** CARTA DIRIGIDA AL MINISTRO DE HACIENDA,  
SR. ALBERTO ARENAS DE MESA

PÁGINA **38**

**4** CARTA DIRIGIDA AL JEFE DE ESTUDIOS PREVISIONALES DE LA  
SUBSECRETARIA DE PREVISIÓN SOCIAL, SR. GONZALO CID VEGA

PÁGINA **39**

**5** INFORME EJECUTIVO ANÁLISIS Y PROPUESTA PARA REDUCIR LA  
EVASIÓN, SUB-DECLARACIÓN Y LA COBRANZA JUDICIAL DE LA  
COTIZACIÓN PREVISIONAL

# Integrantes

---

## • Miembros Titulares •

Hugo Cifuentes Lillo

Presidente | Académico

Francisco Margozzini Cahis

Vicepresidente

Representante de las Instituciones Privadas del Sistema de Pensiones - Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AAFP)

Francisco Iturriaga Steck

Representante de los Pensionados y Pensionadas – Asociación Germinal Unión Nacional de Pensionados (UNAP - AG)

José Miguel Lagos

Representante de las Instituciones Públicas del Sistema de Pensiones - Instituto de Previsión Social (IPS)

Silvia Aguilar Torres

Representante de los Trabajadores y Trabajadoras – Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

## • Miembros Suplentes •

Viviana Ituarte Valderrama

Representante de las Instituciones Públicas del Sistema de Pensiones - Instituto de Previsión Social (IPS)

Fernando Ávila Soto

Representante (S) de las Instituciones Privadas del Sistema de Pensiones - Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AAFP)

Nicolás Starck Aguilera

Académico

René Tapia Molina

Representante de los Pensionados y Pensionadas - Unión Nacional de Pensionados (UNAP - AG)

Yobana Salinas Medina

Representante de los Trabajadores y Trabajadoras – Central Unitaria de Trabajadores (CUT)

## • Secretario Técnico •

Mauricio González Pereira

Dirección de Estudios Previsionales, Subsecretaría de Previsión Social



# Presentación

La Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones tiene como función informar a la Subsecretaría de Previsión Social y a los otros organismos públicos del sector, sobre las evaluaciones que sus integrantes efectúan del funcionamiento del sistema de pensiones y proponer estrategias de educación y difusión.

La Comisión, en el ejercicio de sus funciones, debe recoger las observaciones que efectúan sus miembros. Para tal fin sostiene reuniones periódicas, a las cuales invita a autoridades, organizaciones de empleadores, trabajadores, pensionados y especialistas.

De las deliberaciones de la Comisión surgen propuestas y observaciones, que se entregan a la Subsecretaría y otras autoridades de seguridad social y se incluyen en el Informe anual.

Durante el último período de funcionamiento (mayo 2014-abril 2015), la Comisión se reunió en doce sesiones ordinarias y doce sesiones extraordinarias. En términos generales, sus evaluaciones han enfatizado el análisis de la situación global del sistema de pensiones y el rol de la Comisión, en cuanto a sus atribuciones. Asimismo, se han abordado temas específicos, entre los cuales se destaca: cobranza de cotizaciones y morosidad; relación entre pensiones y cotizaciones de salud de los pensionados; crédito social de las Cajas de Compensación de Asignación Familiar y pensionados afiliados; rol del Instituto de Previsión Social en el otorgamiento de los beneficios de pensiones y aportes solidarios; Daño Previsional y su corrección; Bono por Hijo; Subsidio a la Contratación y Cotización de Trabajadores Jóvenes; afiliación de los trabajadores independientes; declaración de invalidez y su calificación; situación de los jubilados de los regímenes de reparto; asociatividad de los pensionados; y política de difusión y educación en seguridad social y Fondo de Educación Previsional (FEP). Las correspondientes actas de las sesiones de la Comisión se encuentran disponibles en la página web.

La Comisión se reunió durante el año con las siguientes autoridades: Subsecretario de Previsión Social, Sr. Marcos Barraza; la Superintendente de Pensiones, Sra. Tamara Agnic; el Director Nacional del IPS, Sr. Patricio Coronado; el Jefe de Educación Previsional Sr. Claudio Rodríguez; el Jefe de Estudios Previsionales de la Subsecretaría de Previsión Social Sr. Gonzalo Cid; Representantes de la Dirección del Trabajo; y, ejecutivos de AFP Habitat.

El 29 de abril del 2014, la Presidenta Michelle Bachelet, creó la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, compuesta por expertos nacionales e internacionales y de diversas sensibilidades para estudiar a fondo el sistema previsional chileno. Entre ellos se incluyó el nombramiento del Presidente de la Comisión. Paralelamente, la Comisión de Usuarios presentó observaciones y propuesta para el perfeccionamiento del sistema de pensiones en dicha instancia, conforme a las propuestas contenidas en sus Informes Anuales.

La Comisión, en conjunto con el Consejo Consultivo Previsional y por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social, encomendó dos estudios. El primero, denominado “Análisis y Propuestas para Incentivar la Cotización de los Trabajadores al Sistema de Pensiones”, con el objeto de revisar mecanismos de incentivos para incrementar el ahorro previsional de todo tipo de trabajadores. El segundo, denominado “Análisis y Propuesta para Reducir la Evasión, Sub-declaración y Cobranza Judicial de la Cotización Previsional”, destinado a profundizar en la identificación y análisis de los mecanismos legales, administrativos, institucionales, operacionales y de incentivos que afectan la eficiencia y eficacia de los organismos públicos y de las AFP's para reducir la evasión y subdeclaración previsional, de modo de mejorar los mecanismos prejudiciales y judiciales respecto de la cobranza.



Durante el mismo periodo se enviaron comunicaciones a diferentes autoridades sobre temas de alta relevancia. Entre ellas destacan las dirigidas a la Subsecretaría de Previsión Social, Superintendencia de Pensiones y el Ministerio de Educación. En dichas comunicaciones se contemplan temas sobre educación previsional; Política de Inversiones y Solución de Conflictos de interés de las AFP's; el Fondo para la Educación Previsional; Daño Tributario; Daño Previsional y situación de los inmigrantes en el sistema de pensiones en Chile, entre otros.

En el Informe que ahora se presenta la Comisión ha centrado su trabajo de evaluación del sistema de pensiones en los siguientes aspectos: atribuciones y funciones de esta instancia de participación social; trabajadores independientes; cobranza previsional; pensionados y adultos mayores; y finalmente, educación previsional.

En el primer capítulo, se hace referencia a la estructura y funcionamiento de la Comisión, efectuando observaciones y recomendaciones, sobre una mejor forma de evaluar el sistema de pensiones.

En el segundo capítulo se aborda el tema de la inclusión de los trabajadores independientes, como objetivo de la seguridad social y, por tanto, del sistema de pensiones.

El tercer capítulo aborda la recaudación de las cotizaciones que constituye un aspecto principal del financiamiento de las prestaciones, evitando deudas, no pagos y lagunas. El cuarto capítulo se destina al tratamiento de la situación de los actuales pensionados y los adultos mayores, revisando materias como las cuantías de las pensiones y las prestaciones adicionales que les corresponden.

El último capítulo, sobre la educación previsional y la definición de estrategias, recoge los planteamientos de esta entidad en todo el tiempo en que ha funcionado sobre esta materia, reforzándose algunos postulados que resultan principales.

Por último, el Informe contiene anexos en relación de comunicaciones enviadas y estudios encargados.

# Carta del Presidente

La Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, entidad de participación social creada por la ley 20.255 sobre reforma previsional del año 2008, presenta su sexto Informe anual. Este Informe se entrega cuando la Comisión cumple seis años de funcionamiento, momento en que este Presidente y varios de sus miembros se retiran por expirar su mandato. Se cierra el segundo ciclo de trabajo de la Comisión, cuya duración es de tres años. Sus integrantes designados permanecen durante un ciclo pudiendo renovarse tan solo por un periodo adicional.

En el tiempo transcurrido desde su constitución -mayo de 2009- y esta fecha, la Comisión se ha reunido en más de 150 ocasiones, con el fin de cumplir con el mandato que el legislador le entregó: evaluar el funcionamiento del sistema de pensiones y proponer estrategias de educación y difusión previsional.

La experiencia adquirida en estos años permite a este Presidente y todos los miembros de la Comisión valorar la existencia de esta instancia, ya que junto con hacer real el principio de la participación en el sistema, se han logrado objetivos importantes en beneficio de los usuarios.

Con el objeto de potenciar la Comisión y producto de la experiencia señalada, se han propuesto en diferentes momentos -y que se reitera en este Informe- una serie de aspectos para la mejor concreción de la participación social en la seguridad social.

Es así que resulta necesario que por expresa disposición normativa, la Comisión tenga una mayor gravitación en el funcionamiento y en el diseño de políticas públicas del sistema de pensiones, más allá del esfuerzo que sus integrantes pueden realizar y de la buena disposición que se encuentre en las autoridades a quienes se dirigen sus Informes y comunicaciones.

Tal como se propone en esta Cuenta, se requiere un fortalecimiento de las atribuciones de la Comisión y que las evaluaciones que efectúe, sin llegar a ser obligatorias, sean un referente necesario para la definición de las políticas en seguridad social. La consulta a la Comisión debe ser relevante en el actuar de las autoridades públicas del sector y también del Parlamento.

De la forma indicada, las propuestas que realicen los representantes de la mayoría de los sectores involucrados en el sistema de pensiones tendrán más preponderancia en la operatoria, diseño y cambios, todo con el fin de contribuir en la mejora de los beneficios de los usuarios.

La Comisión no podría efectuar su trabajo sin la colaboración que debe prestarle la Subsecretaría de Previsión Social y demás organismos relacionados. En todo caso, se requiere mayor soporte administrativo y técnico que el actualmente existente, que le permita realizar con mayor profundidad sus labores. Por ejemplo, no basta con señalar que a la Comisión le corresponde efectuar propuestas de estrategia educación y difusión previsional, sin contar con las atribuciones y recursos técnicos para incidir en la definición de las políticas del área. Todo ello deber ser contenido en el reglamento respectivo.

Los aspectos mencionados fueron incluidos, en general, en la presentación que la Comisión efectuó ante la Comisión Asesora Presidencial para el Sistema de Pensiones durante el año 2014.

El trabajo de la Comisión es de alto compromiso con el sistema y ello se ha traducido, no sólo en propuestas y observaciones, sino que también en actuaciones efectivas de mejoras al servicio directo de los usuarios, como consecuencia del intercambio de experiencias entre sus integrantes.

Corresponde destacar el rol de los Comisionados que han podido asistir, participar y asumir compromisos en la elaboración del Sexto Informe que entregamos. En concreto, un especial reconocimiento a la CUT en la persona de Silvia Aguilar; al IPS, representado por Viviana Ituarte; a la UNAP AG, representado por su presidente, Francisco Iturriaga; a la Asociación de AFP, representada a través de Francisco Margozzini y Fernando Ávila; y, a Nicolás Starck como académico, suplente.

También, un reconocimiento a todos los funcionarios de la Subsecretaría que han desempeñado las funciones de secretarios-as-, por su vital apoyo al trabajo de la Comisión, conforme les fue posible dentro de las diversas tareas que tienen asignadas en sus unidades respectivas de la Subsecretaría. Es este un punto que también corresponde revisar: procede que el Secretario pueda destinar mayor tiempo y continuidad en el apoyo a la Comisión, la que, como se sabe, sólo se reúne dos veces al mes, pero que requiere de un

equipo colaborador, no sólo comprometido, como lo ha sido hasta ahora, sino con mayores atribuciones. Las funciones que desarrolla el Secretario no solo son administrativas, sino que también es Ministro de Fe y ejecutante de tareas técnicas.

Otro aspecto que corresponde relevar es la integración de la Comisión y el proceso de recambio de sus integrantes. En lo primero, procede considerar la incorporación de otros sectores involucrados con el sistema. En lo segundo, aunque la integración es institucional, es necesario el recambio gradual de sus integrantes, para sostener continuidad en los lineamientos y experiencias adquiridas.

Solo resta indicar que esperamos que las evaluaciones y consideraciones que este Informe contiene, sirvan a los cambios a efectuar al sistema, en el entendido que ellos estén dirigidos al mejoramiento de las pensiones para los trabajadores y adultos mayores de Chile.



**Hugo Cifuentes Lillo**

Presidente de la Comisión de  
Usuarios del Sistema de Pensiones

# CAPÍTULO I

## FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN

### 1. Antecedentes Generales

La ley 20.255, de 2008, sobre “Reforma Previsional”, creó la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones. Su surgimiento fue producto del debate en el Congreso y respuesta a la necesidad de introducir espacios de participación general en el sistema, luego que se descartara constituir instancias de objetivo similar al interior de las AFP’s.

La Comisión se configuró como entidad de participación y diálogo social, con la misión de canalizar el parecer de los trabajadores, pensionados, AFP’s, instituciones públicas y la academia, en el ámbito de la seguridad social en pensiones.

### 2. Fines y Objetivos

La finalidad de la Comisión es evaluar el funcionamiento del sistema, proponiendo estrategias de educación y difusión del mismo.

**2.1.** Efectuar evaluaciones del sistema de pensiones. Al respecto, las consideraciones que efectúa la Comisión abarcan el funcionamiento de todos los regímenes que integran el sistema, principalmente el de capitalización individual y el de prestaciones solidarias (pensiones básicas y aportes solidarios), sin desatender los demás regímenes, en particular, los antiguos de reparto y en lo que corresponde al régimen de pensiones por accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. También se pronuncia sobre la aplicación de la normativa asociada a la generación de pensiones, como es el caso del Subsidio a Trabajadores Jóvenes y Bono por Hijo para las afiliadas, entre otros.

Adicionalmente, a la Comisión le corresponde tomar conocimiento de las políticas de inversión para cada uno de los Fondos de Pensiones, elaborados por el Directorio de las AFP’s. También toma conocimiento de las políticas de solución de conflicto de intereses que preparan esas entidades, a través de sus directorios.

**2.2.** Educación Previsional. A la Comisión le corresponde proponer estrategias de educación y difusión del sistema. En sus casi seis años de funcionamiento, la educación previsional ha sido una de las principales preocupaciones de esta instancia, como se presenta en el capítulo V del presente Informe.

Junto con las actividades mencionadas, reviste particular importancia el intercambio de observaciones sobre el funcionamiento del sistema que realizan sus integrantes en sala, lo que permite resolver aspectos operativos para mejorar el acceso a las prestaciones y la adecuada atención a los usuarios.

En línea con lo recién indicado, la Comisión hace llegar sus informes a todas las autoridades políticas del gobierno y del parlamento y se mantiene atenta a colaborar en la definición de políticas públicas del área. Asimismo, hacen llegar sus evaluaciones a entidades de trabajadores, empleadores, pensionados y mundo académico.

### 3. Fuentes normativas

La Comisión de Usuarios fue establecida por el artículo 43 de la Ley 20.255. Por su parte, el DS N°29 de 2008, de Hacienda y Trabajo, contiene el Reglamento de la Comisión, el cual regula funciones, integración, forma de designación de sus miembros, su régimen de

prohibiciones e inhabilidades, las causales de cesación en los cargos y las demás normas necesarias para su funcionamiento.

#### 4. Integración

La Comisión de Usuarios está conformada por cinco miembros titulares e igual número de suplentes, designados por tres años en sus funciones, pudiendo renovarse el nombramiento por igual periodo y por una sola vez. La conformación es la siguiente: un académico, a quien corresponde presidir la Comisión; uno en nombre de las instituciones públicas del sistema de pensiones; uno en representación de las instituciones privadas del sistema de pensiones, un representante de la organización de trabajadores más representativa; y, uno de la organización de pensionados más representativa.

#### 5. Funcionamiento

La Subsecretaría de Previsión Social es la encargada de prestar la asistencia administrativa y técnica a la Comisión. Ello se traduce, especialmente, en otorgar el apoyo de un secretario/a y de obtener informes de sus departamentos y unidades de trabajo, necesarios para las evaluaciones que efectúa, además de espacio para su funcionamiento. La extensión del apoyo administrativo a otorgar por la Subsecretaría se encuentra contenido en el reglamento de la Comisión. Para ejercer sus facultades, la Comisión puede pedir asistencia técnica a los órganos públicos pertinentes al trabajo que desarrolla. Especialmente puede solicitar informe sobre las siguientes materias:

- a) El adecuado cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley para las instituciones públicas y privadas del sistema de pensiones;
- b) Proceso de licitación del seguro de invalidez y sobrevivencia;
- c) Proceso de licitación para la administración de cuentas de nuevos afiliados, y
- d) Estrategias de educación y difusión que se implementen para el sistema previsional, así como

para la asignación de los recursos del Fondo de Educación Previsional, FEP.

Para efectuar sus evaluaciones, la Comisión se reúne periódicamente e invita autoridades, organizaciones de empleadores, trabajadores, pensionados y especialistas.

La Comisión sesiona de forma ordinaria una vez al mes, y de forma extraordinaria en las ocasiones que se estime por el Presidente o lo soliciten tres comisionados. A la fecha, la Comisión ha sesionado en más de 150 ocasiones desde su puesta en marcha en mayo de 2009.

Las evaluaciones y recomendaciones de la Comisión se registran en las actas de las sesiones, así como en comunicaciones específicas que despacha junto a los informes y estudios que efectúa y encarga. Todos esos antecedentes se encuentran disponibles en la página Web [www.comisionusuarios.cl](http://www.comisionusuarios.cl).

En cuanto a difusión, en sus años de funcionamiento la Comisión ha realizado, entre otras actividades, visita a regiones en particular a Antofagasta, donde se reunió con los representantes de los usuarios; concurrencia al Congreso Nacional a presentar sus informes a las Comisiones de Trabajo y Previsión Social, tanto del Senado como de la Cámara de Diputados; y, también su participación en sesiones de la Comisión Especial del Adulto Mayor de la Cámara de Diputados. El Presidente de la Comisión y los demás integrantes, con frecuencia participan en seminarios y mesas de trabajo, en que se abordan cuestiones de seguridad social, pensiones y educación previsional. Así también se han atendido consultas de los medios de comunicación. La página Web de la Comisión contiene información de todas las actividades que ha desarrollado.

#### 6. Estudios efectuados

La Comisión, en el ejercicio de sus funciones y para contar con antecedentes que permitan elaborar diagnósticos y propuestas de mejoramiento al sistema, encargó en todos estos años los siguientes estudios, con el apoyo de la Subsecretaría de Previsión Social y en algunos casos realizados en conjunto con el Consejo Consultivo Previsional:

a) “Trabajadores de Casa Particular”, 2010, realizado por Grupo NOUS Pensamiento y Sentido).

b) “Modalidades de Pensiones y Procedimientos para Pensionarse”, 2010, realizado por Corporación Libertades Ciudadanas.

c) Análisis de Incentivos que Generan los Programas Sociales y Políticas Públicas sobre la Cobertura, Nivel y Densidad de las Cotizaciones, 2012, realizado por Centro de Políticas Públicas PUC.

d) Análisis de la Evasión y Elusión en el Pago de las Cotizaciones Previsionales y Medidas de Política Pública para Superar sus Causas, 2012, realizado por la Facultad de Economía y Negocios, U. de Chile.

e) Análisis y propuestas para incentivar la cotización de los trabajadores al Sistema de Pensiones, 2014, realizado por CIEDESS.

f) Análisis y propuestas la evasión, subdeclaración y cobranza judicial de la cotización previsional, 2014, realizado por CIEDESS.

## 7. Análisis y propuestas

La Comisión recomienda los siguientes aspectos a mejorar en su estructura y por ende, en su buen desempeño:

En primer lugar, con respecto a las evaluaciones y recomendaciones en términos de educación previsional emitidas por la Comisión, que no son preceptivas para las autoridades, su parecer o pronunciamiento no resulta ser de consulta previa para la aprobación o implementación de medidas que impacten en el Sistema de Pensiones. Correspondería que los destinatarios de las comunicaciones emitan un parecer respecto de ellos de forma regular.

Resulta conveniente asimismo que, frente a cambios o adecuaciones del sistema de pensiones, se considere de forma consultiva el parecer que al respecto pueda presentar la Comisión.

Para esta instancia de participación social, todo cambio en el sistema -siempre necesario en el ámbito

de pensiones por su necesaria adaptación a las realidades en evolución constante, como lo demuestra la experiencia nacional y extranjera- requiere que se efectúe con un alto grado de consenso social, político y técnico, atendido su impacto directo en las personas que se pensionan, en la calidad de la prestación que reciben, los recursos con que ellas se financian y las entidades que se encargan de su administración y gestión. Por tal motivo la existencia de esta instancia de participación es de importante relevancia y las atribuciones y apoyo que a ella se otorguen resultan del todo relevantes.

La Comisión considera necesario que el Reglamento establezca que el Informe Anual se entregue en una cuenta pública a representantes de los usuarios.

En segundo lugar, la Comisión considera pertinente realizar modificaciones a su Reglamento. Correspondería revisar esta normativa a objeto de ajustarla a una instancia de participación más potenciada y en que se recoja los cambios que se mencionan en esta Cuenta y que son producto de la experiencia de su funcionamiento. Entre ellas, fortalecer las atribuciones en educación previsional, haciéndola partícipe de forma preceptiva del diseño de las políticas públicas respectivas y, en definición de los focos y evaluación de los resultados del FEP.

En tercer lugar, con respecto a la dimensión sobre la evaluación del sistema, y específicamente sobre las “Políticas de Inversión y Solución de Conflicto de Interés de los Fondos de Pensiones”, la Comisión considera que dichas deben poseer una traducción ciudadana, es decir, en cuanto impactan a los usuarios en el efecto esperado de un buen funcionamiento del sistema de AFP, traducido en mejores rentabilidades y seguridad de las inversiones. Por consiguiente, el rol que compete a la Superintendencia de Pensiones al respecto es altamente relevante y se recomienda que a futuro exista cooperación técnica específica de ese ente supervisor a la Comisión, mediante la producción de un informe anual sobre las observaciones que efectúe a tales políticas y su aplicación, para que de esa forma ellas puedan ser ponderadas en las evaluaciones que procede efectuar del régimen.

En cuarto lugar, con respecto a la composición de la Comisión, se propone que la renovación conveniente y necesaria de sus integrantes, en los plazos y

condiciones establecidos, se efectúe de forma alternada, a objeto que al término de un período no se produzca un cierto vacío y falta de continuidad producto de la renovación de todos sus integrantes a la vez.

En quinto lugar, sobre el funcionamiento de la Comisión, se requiere del adecuado apoyo de la Subsecretaría de Previsión Social y demás entidades de seguridad social, conforme se establezca en el reglamento respectivo, considerando las observaciones que se efectúan en este Informe. De esta forma corresponde, entre otros aspectos, un reforzamiento del apoyo administrativo y técnico que otorga la Subsecretaría, incluida, la colaboración permanente del Secretario/a técnico y Ministro/a de fe.



# CAPÍTULO II

## TRABAJADORES INDEPENDIENTES A HONORARIOS

Para la Comisión de Usuarios, el segmento de trabajadores independientes tiene singular importancia, dado que el número de quienes laboran bajo dicha modalidad es significativo, pues durante la vida laboral los trabajadores pueden transitar entre ambas condiciones (dependientes o independientes).

Es por ello que ampliar la cobertura del Sistema de Protección Social a dichos trabajadores es un imperativo para el país. Al respecto, la Comisión estima que la campaña de difusión sobre esta materia ha sido débil y no ha destacado todas las ventajas que la protección social representa para los trabajadores y sus familias. Del mismo modo, postergar ciertos aspectos relacionados con la entrada de la obligatoriedad de cotizar para protección por salud hasta el año 2018 puede representar un desincentivo, por lo que su análisis no debiera ser postergado. Finalmente, la cobertura de la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, para dicho segmento presenta serias deficiencias en su diseño, requiriéndose una modificación al más breve plazo.

### 1. Antecedentes

La reforma previsional de 2008 estableció la afiliación y cotización obligatoria de los independientes a honorarios, para aumentar la cobertura, reducir las lagunas previsionales y aumentar los montos de las cotizaciones mensuales, en el caso de aquellas personas que realizan actividades como dependientes e independientes en forma simultánea.

De acuerdo a la EPS 2009, en promedio los hombres trabajan como independientes el 25% de su vida,

mientras que las mujeres lo hacen el 8%. La cifra de trabajadores independientes afectos superaría el millón y medio de personas.

La Ley exceptuó de la obligación de cotizar a los hombres y mujeres que en enero de 2008 habían cumplido 55 y 50 años, a quienes eran afiliados a algún régimen gestionado por el IPS, DIPRECA, CAPREDENA, a quienes se pensionaron anticipadamente en una AFP; y, a quienes teniendo la doble condición de dependientes e independientes, ya cotizan por el tope máximo imponible. Se estableció un calendario de puesta en marcha tal como se detalla en el siguiente cuadro:

| Honorarios | Declaración de Renta | % Honorarios (1) | Condición      |
|------------|----------------------|------------------|----------------|
| 2012 (2)   | 2013                 | 40%              | Voluntario (2) |
| 2013       | 2014                 | 70%              | Voluntario (2) |
| 2014       | 2015                 | 100%             | Voluntario (2) |
| 2015       | 2016                 | 100%             | Obligatorio    |
| 2016       | 2017                 | 100%             | Obligatorio    |
| 2017       | 2018                 | 100%             | Obligatorio    |
| 2018       | 2019                 | 100%(3)          | Obligatorio    |

(1) Sobre el 80% de las rentas percibidas en el año.

(2) Obligatorio por defecto

(3) Se agrega cotización 7% de salud

Fuente: Elaboración Propia, Ley 20.255

### 2. La importancia de la incorporación de los independientes

La Comisión de Usuarios, en su primer informe de 2010, valoró la modificación que introdujo la reforma del 2008, por cuanto debía impactar positivamente



en la mejora del nivel de cobertura general de la población, tanto en este segmento de y sus familias como en el presupuesto de la nación. Al incorporar a los trabajadores cuyas rentas están gravadas conforme lo dispuesto por el artículo 42 N° 2, de la Ley de Renta, se facilita su acceso a beneficios por pensiones, salud, accidentes del trabajo, enfermedades profesionales y prestaciones familiares, en igualdad de trato que los

afiliados dependientes, consagrándoles similares obligaciones y derechos, al afiliarlos obligatoriamente.

Señalaba también que para preparar la incorporación de los independientes al sistema, se contempló un proceso de difusión y promoción de ella a cargo de la Subsecretaría de Previsión Social, conforme al siguiente calendario:

| Periodo          | Implementación                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2008-2011        | Proceso de educación previsional                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| 2012-2014        | Obligación de cotizar, salvo que reformas expresa se manifieste lo contrario. Cotización se aplica al 40%, 70% y 100% de la renta imponible, respectivamente en cada año.                                                                                                                             |
| 2015 en adelante | Cotizaciones obligatorias para pensiones sobre el total de las renta imponible (80% del conjunto de rentas brutas grabadas por el artículo 42, N°2 de la ley sobre Impuesto de la renta). Misma obligación para incorporarse al seguro social de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. |
| 2018 en adelante | Se incorpora la obligación de cotizaciones para salud.                                                                                                                                                                                                                                                |

Fuente: Elaboración Propia, Ley 20.255

En su segundo informe anual, emitido en el año 2011, la CU señalaba que las reformas del año 2008 se orientaron a favorecer y mejorar la cobertura del Régimen de Capitalización Individual, complementándolo con el Sistema de Pensiones Solidarias, dirigido a toda la población, con lo cual la mantención de la voluntariedad de afiliación de los independientes resulta un contrasentido y un incumplimiento del principio de la solidaridad. Se espera que los trabajadores independientes accedan a los beneficios del sistema, en igualdad de condiciones que los trabajadores dependientes. De esta manera, la Ley N°20.255 procura incentivar a parte importante de estos trabajadores a cotizar, en una primera etapa, y se les obliga en una segunda etapa.

El legislador estableció la obligación de cotizar, con un procedimiento para hacer efectivo el recaudo de cotizaciones a los independientes emisores de boletas

de honorarios, dado que solo a su respecto parece, por ahora, factible establecer un control de aportes. Sin embargo, a juicio de la CU deberían estudiarse mecanismos novedosos para fomentar y obligar la incorporación a otros grupos de trabajadores independientes.

El trabajo en conjunto antes señalado debe acompañarse de difusión y educación previsional, la cual juega un importante rol en este proceso, a fin de que los independientes conozcan sus obligaciones, derechos y la utilidad que les reporta su afiliación.

En el Mensaje de la Reforma Previsional se recomendó un activo proceso de educación previsional durante el periodo comprendido entre 2008 y 2011. Sin embargo, recién el FEP del año 2011 incorpora este tema de manera importante. Además, a la fecha no se conocen otras actividades enfocadas a la formación

de los trabajadores independientes. Es necesario que el esfuerzo de difusión y educación que se realiza con este grupo de trabajadores logre incentivar la afiliación y cotización para que la entrada en vigencia de la obligatoriedad no resulte una sorpresa, especialmente por el eventual impacto en materia impositiva.

En los años siguientes, la Comisión profundizó su análisis sobre esta importante reforma legal, destacándose los siguientes comentarios:

La necesaria obligación de cotizar y la situación de quienes prestan servicios profesionales a honorarios, en circunstancias que pueden calificar como dependientes, y el incentivo a la regularización de dichas relaciones laborales son otra materia que requiere consideración.

Corresponde estudiar la forma más eficiente y eficaz para proteger a otros grupos de trabajadores independientes, posiblemente con normas particulares por tipo de actividad, que consideren mecanismos a través de los cuales recaudar las cotizaciones.

Se debe revisar el proceso de su incorporación gradual al sistema de seguridad social así como el acceso real y oportuno a las prestaciones a las que la ley les otorgó derecho.

Por las razones señaladas previamente, la CU considera que la incorporación obligatoria de los trabajadores a honorarios a la Seguridad Social debe mantenerse. Ello, sin perjuicio de corregir el problema de cobertura a la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales, de modo que alcance efectivamente a quienes pagan anualmente; propiciar un rol más activo del SII en el cobro de las cotizaciones adeudadas y la materialización de una campaña informativa más intensa que dé a conocer los beneficios de esta reforma.

Por otra parte, si se altera la gradualidad de obligatoriedad de afiliarse y cotizar de los trabajadores independientes a honorarios tal como está regulado en la Ley 20.055, ello puede, entre otros efectos, impactar en las condiciones en que se realizó la última la licitación de nuevos afiliados a la AFP. Como se señaló por la Comisión a la Subsecretaría de Previsión Social, se estima que toda alteración del proceso de afiliación obligatoria, debe considerar mecanismos de difusión, individual y masiva a los independientes, a objeto de prepararlos en su nueva situación previsional.

# CAPÍTULO III

## COBRANZA PREVISIONAL

Para la Comisión de Usuarios, el recaudo oportuno y completo de las cotizaciones previsionales es un factor fundamental de sostenibilidad de un sistema de pensiones, por lo que ha constituido un área de preocupación permanente durante su gestión.

Derivado de lo anterior, durante 2014 la Comisión y el Consejo Consultivo Previsional, previa licitación por la Subsecretaría de Previsión Social, encomendaron a CIEDESS un estudio donde se profundice el análisis del proceso de cobranza de cotizaciones, identificando aquellas áreas susceptibles de ser mejoradas como también efectuar propuestas que apunten a su perfeccionamiento. El resumen ejecutivo del mismo se anexa al presente informe en el Anexo N°3 y sobre el particular, la CU considera pertinente destacar los siguientes aspectos:

1. El estudio permite tener una muy buena descripción sobre el pago y cobranza de cotizaciones previsionales, en sus diferentes aspectos, lo que contribuye a identificar las principales dificultades que subsisten y que pueden ser mejoradas.

2. Establece y dimensiona adecuadamente la magnitud de la deuda previsional como también el nivel de recuperación de ella y los tiempos en que ocurre. De las cifras proporcionadas, se aprecia que respecto de las declaraciones y no pago de cotizaciones (DNP), se mantienen dentro de un rango (flujo) sin grandes variaciones, del mismo modo se establece un alto porcentaje de recuperación en la etapa prejudicial (80%) para este tipo de deuda, concluyéndose que tal problema está debidamente acotado, pero no por ello, deja ser importante mejorar algunas materias a fin de minimizar el perjuicio que se

le causa a un segmento de los trabajadores en el monto de sus pensiones. En relación con las DNPA, se puede concluir que el problema es radicalmente distinto, toda vez que la declaración y no pago automático, el gran inconveniente es la calidad y grado información completa que entrega un conjunto de empleadores, ya que al finalizar el proceso de depuración de la información, casi el 95% de la “deuda” desaparece y solo el resto pasa a las etapas de cobranza. El punto central es implementar propuestas que ayuden a agilizar el proceso de depuración a fin de no sobrecargar de manera improductiva a los diversos actores, con el propósito de que concentren sus esfuerzos en el cobro de las deudas efectivas.

3. Las propuestas que se identifican en el estudio son de diferente ámbito: legal, judicial, normativo, operacional, etc., también representan diferentes grados de complejidad para su implementación y del mismo modo, sus resultados una vez implementadas pueden visualizarse en diferentes plazos. La CU estima que debieran priorizarse aquellas de corto plazo a fin de mantener el nivel de deuda acotado y minimizar su eventual crecimiento, independiente que pudieran trabajarse en forma paralela aquellas de mayor plazo y grado de dificultad para su implementación.

4. Por otra parte, la CU estima que la Dirección del Trabajo (DT) debiera ser un actor muy relevante en el ámbito de la fiscalización del pago de las cotizaciones previsionales, situación que en la práctica no ha ocurrido en todos estos años, ya que ha centrado su accionar en otros ámbitos. Creemos que es necesario reenfocar su accionar,

asignándole relevancia a la labor fiscalizadora del pago de las cotizaciones previsionales, modificando su estructura y aumentando sus atribuciones, para que sea un actor relevante en este ámbito. En este sentido, la Comisión recibió un importante informe del Departamento de Estudios<sup>1</sup>.

5. Del mismo modo, el proceso judicial de cobranza amerita un mejoramiento sustantivo en sus diferentes aspectos, toda vez que el estudio identifica una serie de “cuellos de botella” y un número importante de ellos, están relacionados directa e indirectamente con dicho proceso. Así como se informa, tal procedimiento laboral ha obtenido importantes éxitos, en el ámbito de la cobranza judicial es necesario introducir adecuaciones que agilicen el procedimiento, entre en otros aspectos.

6. En cuanto a la propuesta de definir un Coordinador de todo el proceso de recaudación/cobranza y/o diseñar una plataforma tecnológica, como lo señala el estudio encargado, si bien, puede ser una propuesta

interesante, el plazo para su definición, discusión y eventual implementación puede ser de una magnitud no despreciable, más aún, el nivel de inversión necesario que esta propuesta involucraría no se ha estimado (no es parte del estudio) pero cualquiera sea su cuantía, debe tener un adecuado grado de correlación con la dimensión del problema a resolver. Tampoco se menciona alguna experiencia sobre la cual recoger mayor evidencia. El estudio sí destaca con claridad el aporte que ha hecho la creación de PREVIRED al proceso de recaudación y cobro de las cotizaciones, por lo que perseverar en potenciarlo como sistema parece ser una buena alternativa, de hecho algunas propuestas van en este sentido.

7. Finalmente la CU comparte plenamente todas las propuestas referidas a mejorar la educación previsional de los trabajadores; revisar otras opciones para abrir canales que faciliten la recaudación; y aquellas vinculadas a los trabajadores independientes.

---

1. El informe final se encuentra en la Secretaría Técnica de la Comisión de Usuario y su resumen ejecutivo está dispuesto en los anexos del presente documento.

# CAPÍTULO IV

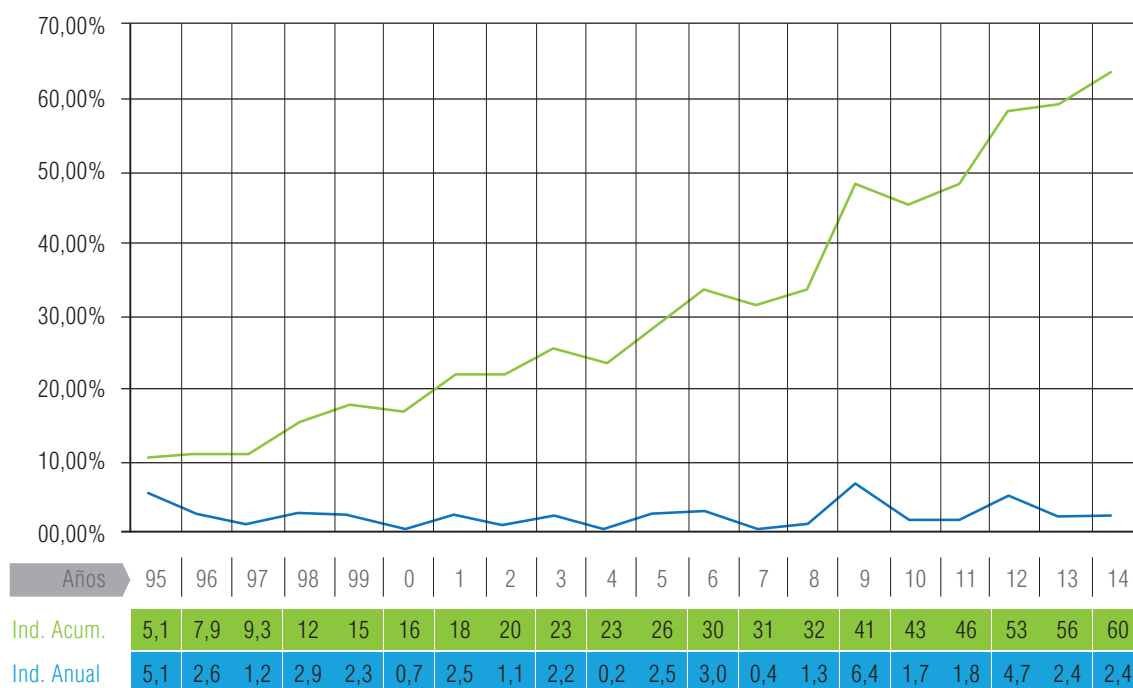
## ADULTO MAYORES Y PENSIONADOS

Para la Comisión existe consenso en que el objetivo de su trabajo de evaluación del funcionamiento del sistema, se relaciona con que se entreguen pensiones que eviten la pobreza en la vejez y que, además, las prestaciones y otros servicios para los adultos mayores sean valoradas por las personas que las reciben y que le sirven a la solución de sus necesidades. Por lo mismo, la participación de representantes de los pensionados de todos los sectores en la Comisión resulta de la máxima importancia. Asimismo, la CU debe analizar el funcionamiento del sistema para los activos cotizantes, en cuanto a las prestaciones que

recibirán, como también efectuar propuestas que mejoren el nivel de las pensiones y otras prestaciones asociadas para una mejor calidad de vida de los pensionados.

Lo anterior es relevante, en un contexto en el que evolucionan ciertas variables claves que inciden en la construcción de las pensiones, como es el crecimiento de las remuneraciones. En el siguiente cuadro se muestra la evolución de las remuneraciones reales en el período 1995 – 2014. Se observa que éstas tuvieron un incremento superior al 60%:

Evolución de las remuneraciones reales de Chile, período 1995 - 2014 (índice anual y acumulado)



Fuente: Elaboración Propia. Datos 1995-2013 obtenidos del Banco Central, datos del 2014 obtenidos del INE.

Las propuestas recibidas en la Comisión han tenido por objeto permanente el mejorar el nivel de las pensiones, y su fundamento puede encontrarse, entre otros, en que las pensiones, una vez concedidas, no se actualizan, siguiendo la suerte solo del IPC, indicador insuficiente para incorporar la evolución de las remuneraciones, la productividad y el incremento del producto nacional.

Lo anterior, tanto porque el concepto de “pobreza” oficialmente utiliza el “ingreso per cápita” del hogar, en relación a niveles mínimos definidos para la adquisición de una canasta básica, concepto que podría subestimar la situación de pobreza de la población adulta mayor. Primero, porque los indicadores no consideran ajustes por “adulto equivalente” (las necesidades de los adultos son superiores a la de los menores en materia de ingesta calórica, por ejemplo). Y, segundo, porque una canasta básica de un adulto mayor es distinta a la del resto de la población en cuanto debe incluir en general un gasto mayor en salud, entre otros<sup>2</sup>.

Al respecto, todas las PROPUESTAS realizadas por los pensionados en los años de funcionamiento de la Comisión, han tenido como característica común el intentar subir los montos de las pensiones, como se indican a continuación:

**a) Ampliar los beneficios del Pilar Solidario:** La Comisión ha propuesto evaluar la ampliación de la cobertura del Sistema de Pensiones Solidarias, por sobre el 60% de los hogares de menores ingresos, incluyendo la Pensión Máxima con Aporte Solidario.

En particular, respecto de las personas que están próximas ha dicho porcentaje del 60%. Por ello se propone generar un nuevo tramo, con aportes del Estado paulatinamente decrecientes.

**b) Reajustes mensuales de las pensiones:** La Comisión ha propuesto que se establezca que todas las pensiones, sean previsionales o no, se expresen en UF, en cuanto esta sea positiva, es decir, no afectando la UF negativa<sup>3</sup>.

**c) Eliminar la cotización de salud:** La Comisión ha efectuado dicha propuesta, de modo de aumentar el monto líquido de las pensiones. En particular, si se toma en cuenta que el sector pasivo no es beneficiario del Subsidio por Incapacidad Laboral, prestación que reciben los trabajadores activos y que es financiada con parte de la cotización previsional de salud (7% de la remuneración imponible o de las pensiones).

También, en la Comisión se han recibido y discutido propuestas para mejorar otras condiciones de los pensionados, como son aquellas que incentivan la mantención de la autovalencia y asociatividad, a saber:

**d) Asociatividad de pensionados:** Promover cambios normativos que permitan incentivar la formación de organizaciones de adultos mayores y la participación de éstos en ellas, haciendo extensivo el descuento de las cuotas sociales de los pensionados cuando éstos reciban pensiones de AFP o de Compañías de Seguros de Vida (no solo a quienes reciben pensiones de reparto del IPS).

---

2. Al respecto, en 2014, el Centro de Políticas Económicas y Sociales de la Universidad Católica creó dos índices que miden los precios al consumidor de los adultos mayores, para contribuir al diseño de políticas públicas de este segmento, cada vez más significativo de la población. Se trata del Índice de Precios al Consumidor del Adulto Mayor (IPC-AM) y el Índice de Precios al Consumidor del Adulto Mayor Vulnerable (IPC-AMV) para el quintil más pobre.

Varios de los programas sociales que los benefician se reajustan anualmente según el IPC (La Pensión Básica Solidaria se reajusta en 100% del IPC cuando éste alcanza o supera el 10%, o bien cuando han transcurrido 12 meses desde el último reajuste). Chile podría tener que corregir este reajuste, por cuanto las pensiones básicas se orientan a adultos mayores vulnerables. Los, el costo de vida de este grupo tiende a aumentar más rápido que el IPC, como lo muestra la primera proyección calculada en mayo de 2014: se observó que la inflación anual del IPC-AM e IPC-AMV fue de 5,3% y 5,6% respectivamente, mayores a la inflación del índice de precios general de 4,7% anual a ese mes (por la evolución de “Alimentos y Bebidas no Alcohólicas”, que en este nuevo índice tiene una ponderación superior al 60%).

3. Tal como ocurre con el IPC negativo.

e) Integrar servicios sociales y de bienestar a pensionados a través de otras entidades previsionales, a fortalecer los que ya otorgan, por ejemplo, las Cajas de Compensación, porque las políticas de beneficios no solo se relacionan con las pensiones. Es necesario que también aborden otras áreas de protección importantes y cuya relevancia se incrementarán conforme crezca la población mayor, en materias que incluirán la protección a la dependencia, la recreación y la vida activa. La vejez y la atención de sus necesidades de pensión digna, salud y prestaciones asociadas a su bienestar, son un reto de este siglo XXI, así como la instauración consolidación de la institucionalidad de la seguridad social lo fue del siglo pasado.

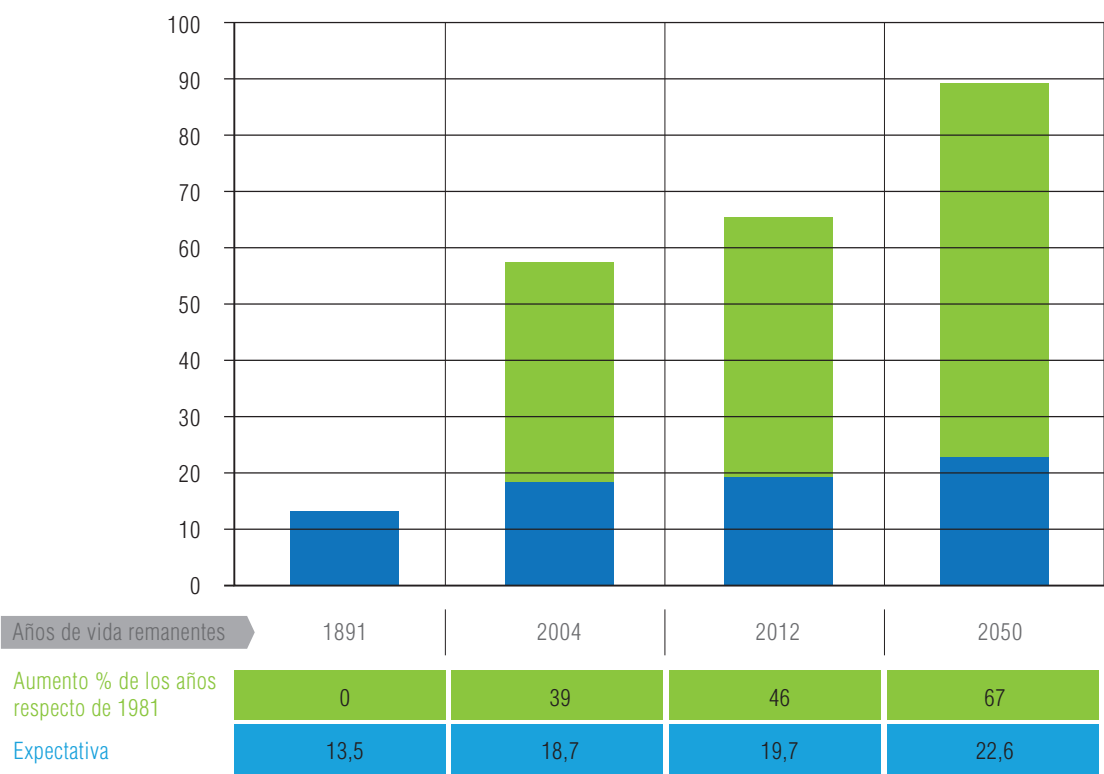
f) La ampliación de los beneficios tarifarios en el transporte público al que tienen derecho actualmente los adultos mayores pensionados,

considerando franjas horarias mayores a las hoy vigentes, muy restrictivas en cuanto a las horas en que ellos pueden hacer uso de este medio.

Por último, en los años más recientes la Comisión ha analizado con mayor fuerza el impacto del aumento de las expectativas de vida de la población, que requerirá incrementar de manera importante y anticipada los niveles de ahorro que se requieren para financiar las pensiones.

En efecto, siendo ello una buena noticia el que población chilena muestra una mayor longevidad, ello se contrasta con la necesidad de financiar pensiones durante mayores períodos, como se observa en el siguiente cuadro, que muestra la estimación de años que un hombre vivirá después de pensionarse a los 65 años.

Años de Vida remanentes de un hombre, después de pensionarse por edad (según tablas de mortalidad del Sistema de Pensiones)



Nota: La cifra para el año 2050 corresponde a una proyección a los 60 años de edad.  
 Fuente: Elaboración propia. Tablas de mortalidad conjuntas, emitidos por Superintendencias SVS y de Pensiones, vigentes a cada año.

En el caso de las mujeres, ha sido aún más relevante la evolución en la edad remanente una vez que alcanzan la

edad que les entrega derecho a pensionarse por vejez (60 años), como se observa en el siguiente cuadro:

Esperanza de vida de las mujeres a los 60 años<sup>4</sup>

| Año de observación | Expectativa | Aumento % de los años respecto de anterior observación |
|--------------------|-------------|--------------------------------------------------------|
| 1981               | 21,6 años   |                                                        |
| 2004               | 28,9 años   | 44%                                                    |
| 2012               | 28,9 años   |                                                        |
| 2050               | 28,9 años   | 48,4%                                                  |

Nota: La cifra proyectada para el año 2050 representa una estimación de los años de vida remanentes de la mujer cuando cumple 60 años de edad.

Fuente: Elaboración propia. Tablas de mortalidad conjuntas, emitidos por Superintendencias SVS y de Pensiones, vigentes a cada año.

Para abordar este desafío, la Comisión ha propuesto:

- a) **Aumentar la tasa de cotización obligatoria** al sistema de pensiones en al menos 3% de la remuneración mensual, y que sea de cargo del empleador. La actual tasa de cotización es baja, no siendo compatible con la situación demográfica del país. Adicionalmente, hasta ahora los empleadores no cotizan obligatoriamente para la cuenta de capitalización individual de sus trabajadores<sup>5</sup>.
- b) **Aumentar los límites del Ahorro Previsional Voluntario** según la variación real que experimenten las remuneraciones y potenciar su incentivo para las rentas medias y bajas, pues es necesario seguir profundizando el APV orientado a dichas rentas, a través de mayor información y también ampliando sus incentivos. Resulta necesario asimismo que se

revise la situación del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, APVC, cuyo uso como instrumento sigue siendo muy escaso.

- c) **Fomentar la permanencia en el mercado del trabajo de los afiliados que cumplen la edad legal para pensionarse**, incentivando a que las personas se mantengan laboralmente activas, más allá de la actual edad legal de jubilación. Esto permitiría aumentar los años cotizados, y mantener niveles de actividad e independencia vital que representarían importantes avances en los programas de salud.
- d) **Aumentar el tope de la remuneración imponible** para pensiones asimilándolo al que se utiliza para el seguro de cesantía.

4. De los casi 40 países de la OCDE, Chile es uno de los tres que reconoce los 60 años de edad para que las mujeres adquieran el derecho a pensionarse por edad. El resto lo ha fijado en más de 60, siendo lo común 65 o más.

5. Con excepciones del Trabajo del Pesado y el financiamiento después dela reforma previsional del seguro de invalidez y sobrevivencia.



# CAPÍTULO V

## EDUCACIÓN PREVISIONAL

### 1. Presentación

En el sistema de pensiones chileno, dado su actual diseño, resulta vital la capacidad que cada trabajador y afiliado en general, tenga de conocer y decidir sobre las variables fundamentales que impactan en su situación previsional. En efecto, como el sistema se basa en la capitalización de los ahorros generados con las cotizaciones obligatorias y aportes voluntarios<sup>6</sup> que realiza cada trabajador a lo largo de su vida activa, él se enfrenta a tener que decidir sobre diversas opciones, tanto para la gestión de sus recursos como para elegir entre alternativas de pensión. Luego, se requiere que los cotizantes conozcan y manejen los conceptos claves que les permita maximizar los resultados de la inversión de sus cotizaciones y ahorros y ejercitar sus derechos previsionales, de modo que, financiar una pensión que se acerque a un nivel cercano de las remuneraciones recibidas en los últimos años de trabajo. Las personas, al tomar decisiones de ahorro previsional, aumentan en forma significativa los requerimientos de información y de educación financiera y previsional, esperando que de sus decisiones surjan resultados óptimos.

Además, dado que un sistema de pensiones es consecuencia de la aplicación de una política pública compleja, resulta fundamental el rol orientador que cumpla la autoridad, por lo que la información y gestión que realicen las entidades

administradoras, más la colaboración que hacen los empleadores, los sindicatos y las organizaciones intermedias es de mucha importancia. Cada una contribuyendo a crear un contexto que, en sus respectivos niveles y procesos, logre acopiar los recursos e información que incrementen el valor social del sistema. Dicha complejidad se expresa en el conjunto de opciones que cada persona puede ejercer, para cuyos mejores resultados exige una realidad formativa de alto nivel de los ciudadanos en materias financieras, operativas y legales, formación de la cual se carece y se convierte en una restricción para el adecuado ejercicio de los derechos ciudadanos.

Unido a lo anterior se agrega el hecho de que el sistema de pensiones se inserta en un sistema de seguridad social que contempla mecanismos de protección social para atender otros riesgos sociales como el desempleo, la enfermedad, los siniestros laborales y otras áreas relacionadas con la pobreza y vulnerabilidad, como la maternidad o la invalidez, cada una de las cuales ha establecido su propio marco de regulación, que demanda aún más conocimiento de los trabajadores, empleadores, organizaciones sociales y ciudadanos en general.

Todo lo expuesto representa, sin duda, un reto que traspasa a las actuales generaciones. Tanto en lo concreto relacionado con el funcionamiento del sistema de pensiones, como con las otras áreas de la seguridad social.

---

6. Incluidos los depósitos convenidos (DC) con el empleador y en su caso, el ahorro previsional voluntario colectivo (APVC).

Precisamente, fue la Comisión Asesora para la Reforma Previsional -llamada también Comisión Marcel- que, en el año 2007 dio el primer paso, al reconocer la importancia de la educación previsional y después de la experiencia recogida a lo largo de 25 años de funcionamiento del sistema de capitalización. Dicha Comisión recomendó crear un Fondo con recursos destinado a financiar programas centrados en *“contribuir a mejorar la capacidad de las personas para tomar decisiones oportunas y acertadas respecto de su futuro previsional. Lo anterior, por cuanto el funcionamiento histórico del sistema de capitalización individual, muestra que tanto las AFP, como los proveedores intermediarios de rentas vitalicias han concentrado sus esfuerzos comunicacionales al refuerzo de los atributos de la marca de cada AFP, relegando a un segundo plano la adecuada comprensión del sistema previsional”*<sup>7</sup>. El Fondo para la Educación Previsional FEP fue una de las 12 materias incluidas en la Ley N° 20.255 que reformó el sistema de pensiones en 2008.

La ley indicada, al crear la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, la vinculó con la educación previsional, al establecer que, entre otras funciones, debía proponer y atender estrategias de educación y difusión que se implementen para el sistema previsional, así como para la asignación de los recursos del FEP. Por tal razón, integró al Presidente de la Comisión el Comité de Selección de dicho Fondo.

Según la Comisión “Marcel”, las estrategias de intervención en materia de educación previsional debían referirse a todos los componentes del sistema de pensiones; lograr un piso de eficacia en la educación previsional, mediante el desarrollo de una red intermedia de información; y, estar adecuadamente institucionalizada en instancias de representación de los usuarios del sistema.

El último de los principios señalados fundamenta la relación entre el FEP y la Comisión de Usuarios, aunque es la Subsecretaría de Previsión Social la institución que, en la práctica tiene a su cargo la gestión operativa del Fondo, no habiéndosele asignado un rol de mayor relevancia a la Comisión de Usuarios en la definición de los programas del FEP.

Con base en la experiencia acumulada en estos seis años y las observaciones efectuadas, la Comisión reconoce la necesidad de apoyarse en campañas de Educación Masiva, adicionales al FEP, que utilicen los medios de comunicación masivos de mayor tasa de uso ciudadano y se mida el impacto de los contenidos en la ciudadanía mediante metodología adecuadas. Éstas deben utilizar los medios por los que la ciudadanía accede a la información, mediante un plan debidamente diseñado en cuanto a generar contenidos y programación, controlando su implementación y realizando evaluaciones de impacto y comprensión por parte de los receptores.

Por otra parte, una futura estrategia de educación debe incluir la educación previsional como parte de una formación ciudadana más integral en Seguridad Social, que se imparta en los programas de los diferentes niveles educacionales y que el Ministerio de Educación forme parte de la institucionalidad que la imparta. Dicha cartera no puede estar al margen de este esfuerzo de Estado, que requiere una institucionalidad integral para que impacte en la cultura previsional. En este sentido la Comisión durante el último año realizó gestiones ante ese Ministerio para abordar la educación de seguridad social en los programas de estudio<sup>8</sup>.

También, la Comisión estima que debe reforzarse la interacción entre la Comisión y los responsables del FEP.

El FEP<sup>9</sup> también debe ser visto como una intervención

---

7. Ver Informe de Comisión Marcel, punto 14 del Diagnóstico.

8. La Comisión recibió a representantes del Ministerio de Educación con quienes analizó la incorporación de la educación en seguridad social en los planes de educación cívica que elaborará ese Ministerio.

9. Ver Informe encargado por la Dirección de Presupuesto en el año 2012. Sergio Ibáñez (Coordinador), Carla Frías, Christian Belmar, Enero – Junio 2012.

complementaria a las medidas legislativas adoptadas por el Estado en materia de previsión social, siendo su aporte específico el contribuir a que la población aumente su percepción sobre la importancia de afiliarse y cotizar, a que desarrolle actitudes favorables al respecto y a que sea capaz de cautelar y ejercer sus deberes y derechos previsionales, cuando efectivamente se encuentre cotizando, ya individual ya colectivamente.

Pero, el FEP también debiese analizarse como un programa de alta rentabilidad social, pues si una muy baja cantidad de trabajadores cambiara anualmente su disposición hacia el ahorro previsional, generando más hábitos sistemáticos en esa materia, ahorrarían al Estado un monto similar al que éste destina anualmente al programa FEP. En todo caso, la Comisión no tiene conocimiento de mediciones sobre el número de personas que cambiaron su comportamiento previsional a partir de mayor educación previsional del FEP, cuestión que ha sido planteada en diversos informes y comunicaciones, al existir, a juicio de la Comisión, experiencia como para efectuar mediciones.

Ciertamente, no se trata que la educación previsional se centre solo en las personas individualmente consideradas, también se debe incluir a las empresas, por su importante rol como agente facilitador y retenedor de las cotizaciones previsionales. En esa línea, las AFP pueden intensificar las acciones de educación previsional y acompañamiento de sus afiliados, así como también, difundir mayor información a los empleadores y las formas de recaudación, de modo que se perfeccione el circuito operativo de la previsión social.

En sus informes, la Comisión ha puesto de relieve el bajo conocimiento que la gran mayoría de las personas –de cualquier situación- mantiene sobre

los temas de seguridad social, en particular del sistema de pensiones y de cómo éste se relaciona con otros como los relativos a la protección de salud, a las prestaciones para la familia, protección frente a la cesantía y a otras contingencias sociales<sup>10</sup>.

## 2. Resultados de las iniciativas de educación previsional

Desde el año 2009, el Estado ha realizado ya cinco concursos del Fondo, los que han tenido como referencia los siguientes conceptos a lograr en cada uno de los beneficiarios del programa específico:

- i) Conocer los fundamentos y beneficios del sistema previsional y seguridad social;
- ii) Comprender que la relación cotización -pensión se construye a lo largo de la relación laboral, especialmente el ahorro que realice a edades tempranas del trabajo en los regímenes de capitalización individual;
- iii) Manejar las variables que le permitan elegir tanto la AFP como el tipo de fondo que se ajuste a su preferencia o buscar la asesoría adecuada, en tanto el sistema mantenga tal número de opciones;
- iv) Tenga elementos mínimos y las herramientas para estimar el monto de las pensiones;
- v) y conozca las herramientas de ahorro voluntario y beneficios tributarios y grupales que les permitan aumentar su ahorro previsional.

Una revisión a los programas del FEP muestra una gran diversidad de públicos, métodos y resultados, abarcando desde actividades de formación hasta capacitaciones de índole presencial, con algunos cursos e-learning. Además, sus reglas obligan a que todos se inicien y terminen dentro de un año, la Comisión estima que es perfectamente posible

---

10. Algunos especialistas señalan que resulta oportuno y necesario desarrollar una cultura de ahorro y de previsión frente a variadas contingencias y a la vejez, en una sociedad de mercado que incita a las personas al consumo y el endeudamiento y por ende los hace financieramente vulnerables (ver Solimano, Andrés. 2009. Identificación y Evaluación de Buenas Prácticas en Educación Previsional para su Aplicación en Chile, disponible en: <http://www.andressolimano.com/publicaciones/4-4.pdf>).

proyectar una educación de seguridad social, previsional y financiera cuyos objetivos sean de mediano y largo plazo, que combinen spots publicitarios -como cápsulas radiales-, con acciones informativas de corta duración (algunas horas), capacitación a monitores que actúen como replicadores, y, especialmente, a campañas personalizadas, que vinculen a la persona con el sistema. Un mismo proyecto puede combinar estas iniciativas, para distintos públicos o poblaciones y usando diferentes canales, como los empleadores y los sindicatos.

Como los montos que se destinan anualmente han permanecido relativamente estables en los concursos realizados, lo que corresponde analizar es si el formato de concurso -cada año parte de cero- es el adecuado<sup>11</sup>.

### 3. Propuestas para el futuro

Como aún persiste un nivel de incomprensión relativamente generalizado acerca del funcionamiento del sistema previsional, que justifica la intervención del Estado, para resolver fallas asociadas específicamente asimetrías de información, la Comisión ha sido explícita en plantear necesidades de mejoras en materia de educación previsional, mediante el diseño de una política y un plan de educación previsional que integre a todos los sectores, de los ámbitos público y privado y que considere la experiencia internacional en la materia<sup>12</sup>.

Para materializar la propuesta, la Comisión ha sugerido mejorar los términos en que se maneja el Fondo y que se perfeccionen objetivos, se precise y separe su cobertura, se mejoren los mecanismos de asignación de recursos, la periodicidad con que se entregan y que se revisen la operatoria e integración de la instancia de selección de proyectos.

Concretamente, la Comisión ha recomendado:

1. Establecer una política de educación pública en seguridad social, que se base en el diseño de contenidos con foco en la comprensión de derechos y deberes en la materia señalada, en la ejecución de programas en los distintos niveles educacionales y que utilice los medios de comunicación masiva adecuados, de manera complementaria, planificada, sistemática y evaluada, con un plan aprobado por un Consejo u otro órgano específico. Además debe incluir una medición de resultados. Se considera relevante buscar mecanismos que permitan llegar a la ciudadanía de manera directa, con canales de información cercanos y cotidianos, como complemento a programas de educación previsional más focalizados.

2. En particular, acordar con el Ministerio de Educación, mecanismos para la formación de los jóvenes, futuros afiliados. Además de un primer acercamiento que la Comisión tuvo con dicho Ministerio, en el que se plantearon los objetivos y beneficios de la educación en materias de previsión y seguridad social, la Comisión estima que se debiera avanzar en aspectos más concretos para viabilizar la educación previsional. Al respecto, se propone formar equipos técnicos, multidisciplinarios, que incluyan a miembros de esta Comisión y a otros sectores que representen a los trabajadores y pensionados del sistema, entidades afines y otras, para que, en una mesa técnica, estudien y propongan un plan al respecto.

Producto de este acuerdo debiere diseñarse y ejecutarse la política de educación previsional y financiera desde la base educacional y desde los primeros años del ciclo escolar, dada la eficacia que puede lograr la puesta en práctica en los primeros años de la escolaridad o en ámbitos de la

---

11. Cabe destacar que el FEP no ha recibido aportes de otras instituciones públicas, aun cuando se contempla en el reglamento la posibilidad de recibirlos.

12. Se adjunta en anexo Carta enviada por la Comisión de Usuario al Ministro de Educación

formación profesional y técnica<sup>13</sup>. Incluir también y de manera destacada, la importancia creciente del segmento de adultos mayores y de las reglas de convivencia y respeto que dicho segmento requiere.

3. A juicio de la Comisión, la Educación Previsional que se inicie a edades tempranas, contribuye a formar una verdadera cultura de responsabilidad sobre su derechos y obligaciones en seguridad social, incluido el ahorro y previsión, pues incorpora en las personas el valor del ahorro para atender y precaverse ante distintas contingencias en la vida, como la adquisición de la vivienda, la educación de los hijos y otras contingencias, incluyendo la decisión de jubilación.

4. Esta política debe materializarse en un nuevo plan, del cual debe formar parte el FEP y que debe abarcar las distintas instancias y los diferentes segmentos de población objetivo, como estudiantes, trabajadores nuevos, empleadores, independientes, afiliados próximos a jubilar, entre otros. Usar, cuando sea el caso, los medios de información masiva<sup>14</sup>.

5. No siendo simple la información del sistema, los esfuerzos por hacerla cercana a los usuarios son importantes. Por ello, tanto la política que se propone como el alcance de los futuros concursos del FEP podrían considerar un plan colaborativo de educación con las AFP, y en general de las demás entidades gestoras del sistema de seguridad social, que destaque especialmente las necesidades de información de sus afiliados, en dos momentos clave: i) cuando se inicia la relación con el sistema previsional en calidad de cotizante; y, ii) cuando se acerca el momento de pensionarse. Si para ello se requieren adecuaciones normativas, es preciso considerarlas.

6. Reconocer que los sectores con mayores dificultades para vincularse con el sistema previsional son aquellos que llevan a cabo trabajos más precarios y con menores niveles de formalidad, por lo que los esfuerzos del FEP deben tener un foco especial en esos grupos, premiando también la sostenibilidad de la cotización. Es decir, impulsar concursos en los que se relacione educación previsional con sostenibilidad en los mecanismos y períodos de pago de cotizaciones, incluyendo programas que consideren incentivos tributarios o premios en los montos de aportes.

7. Para la supervisión y monitoreo de los esfuerzos de educación previsional, se recomienda establecer un órgano más amplio y permanente, que incluya tanto a representantes del Fondo, a las Administradoras de Fondos de Pensiones (especialmente aquella que recibe las cotizaciones de los trabajadores jóvenes), a Compañías de Seguros de Vida y a otras instituciones que tengan relaciones con los empleadores (las Cajas de Compensación, las Mutualidades de Accidentes del Trabajo, Administradora de Fondos de Cesantía y el Instituto de Previsión Social), con el fin de impulsar concursos que se complementen en materia de educación previsional, que utilicen los distintos canales disponibles y que aprovechen las capacidades disponibles. En este sentido, se valora el esfuerzo iniciado por la Subsecretaría de Previsión Social, que constituyó una mesa de trabajo con entidades públicas y privadas, la que se encuentra revisando los programas que cada entidad aplican en materia de educación previsional.

8. Perfeccionar la gestión y funcionamiento del Fondo para la Educación Previsional, poniendo indicadores

---

13. Esta política de educación previsional desde la base implica, necesariamente, articular un programa con el Ministerio de Educación y de autoridades de otros sectores, como un proceso formativo continuo, que no se circunscriba a un momento determinado del tiempo, sino que se afecte y actualice de manera permanente.

14. Establecer poblaciones objetivo permitirá focalizar los recursos del fondo. Para ello, es recomendable comenzar por revisar los estudios referidos a la situación previsional de la población, particularmente, la Encuesta de Protección Social (EPS), de forma de establecer de manera fundada poblaciones que requieren focalización. Dado que el FEP es un instrumento definido por ley y no cuenta con una fecha de término, es perfectamente compatible con la naturaleza de la intervención la definición de poblaciones específicas a ser atendidas con metas de cobertura definidas de forma plurianual. Ver Informe DIPRES indicado en nota 10.

que midan su eficacia e impacto, especialmente en los sectores de mayor informalidad. Se propone que la autoridad cree un índice que mida el grado de conocimiento y comportamiento de la población en materia previsional, de modo que se pueda contar con antecedentes cuantitativos para sustentar futuras políticas y programas de educación. Además, que periódicamente evalúe el funcionamiento de los programas, para que cumplan el impacto esperado y generen una verdadera cultura previsional y de seguridad social.





**Hugo Cifuentes Lillo**

Presidente

Académico



**Francisco Margozzini Cahis**

Vicepresidente

Representante de las

Instituciones Privadas

del Sistema de Pensiones

Asociación de Administradoras  
de Fondos de Pensiones (AAFP)



**Viviana Ituarte Valderrama**

Representante (S) de las

Instituciones Públicas del

Sistema de Pensiones - Instituto  
de Previsión Social (IPS)



**Silvia Aguilar Torres**

Representante de los

Trabajadores y Trabajadoras

Central Unitaria de Trabajadores  
(CUT)



**Francisco Iturriaga Steck**

Representante de los

Pensionados y Pensionadas

- Asociación Germinal Unión

Nacional de Pensionados

(UNAP - AG)



**Fernando Avila Soto**

Representante (S) de las

Instituciones Privadas

del Sistema de Pensiones

Asociación de Administradoras de

Fondos de Pensiones (AAFP)



**Nicolás Starck Aguilera**

Académico (S)





ANEXOS

# ANEXO 1

## Nomlecatura y significado de siglas utilizadas

---

| SIGLA     | SIGNIFICADO                                             |
|-----------|---------------------------------------------------------|
| AFP       | Administradora de Fondos de Pensiones                   |
| APS       | Aporte Previsional Solidario                            |
| APSI      | Aporte Previsional Solidario de Invalidez               |
| APSV      | Aporte Previsional Solidario de Vejez                   |
| APV       | Ahorro Previsional Voluntario                           |
| APVC      | Ahorro Previsional Voluntario Colectivo                 |
| CANAEMPU  | Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas       |
| CAPREDENA | Caja de Previsión de la Defensa Nacional                |
| CASEN     | Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional     |
| CCAF      | Caja de Compensación de Asignación Familiar             |
| CCP       | Consejo Consultivo Previsional                          |
| CMR       | Comisión Médica Regional                                |
| CPP-UC    | Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica |
| CU        | Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones           |
| CUPEMCHI  | Central Unitaria de Pensionados y Montepiados de Chile  |
| CUT       | Central Unitaria de Trabajadores                        |
| DIPRECA   | Dirección de Previsión de Carabineros de Chile          |
| DIPRES    | Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.      |
| DL        | Decreto ley                                             |
| DT        | Dirección del Trabajo                                   |
| DNP       | Declaración y no Pago de Cotizaciones                   |
| DNPA      | Declaración y no Pago Automática de Cotizaciones        |
| EMPART    | Caja de los Empleados Particulares                      |

|                      |                                                                                 |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| <b>EPS</b>           | <b>Encuesta de Protección Social</b>                                            |
| <b>FEP</b>           | <b>Fondo para la Educación Previsional ( Subsecretaría de Previsión Social)</b> |
| <b>FONASA</b>        | <b>Fondo Nacional de Salud</b>                                                  |
| <b>FPS</b>           | <b>Ficha de Protección Social</b>                                               |
| <b>IMM</b>           | <b>Ingreso Mínimo</b>                                                           |
| <b>IPS</b>           | <b>Instituto de Previsión Social</b>                                            |
| <b>ISAPRE</b>        | <b>Institución de Salud Previsional</b>                                         |
| <b>ITFP</b>          | <b>Instrumento Técnico de Focalización Previsional</b>                          |
| <b>OIT</b>           | <b>Organización Internacional del Trabajo</b>                                   |
| <b>PASIS</b>         | <b>Pensiones Asistenciales</b>                                                  |
| <b>PBS</b>           | <b>Pensión Básica Solidaria</b>                                                 |
| <b>PBSI</b>          | <b>Pensión Básica Solidaria de Invalidez</b>                                    |
| <b>PBSV</b>          | <b>Pensión Básica Solidaria de Vejez</b>                                        |
| <b>PFP</b>           | <b>Puntaje de Focalización Previsional</b>                                      |
| <b>PMAS</b>          | <b>Pensión Máxima con Aporte Solidario</b>                                      |
| <b>RCI</b>           | <b>Régimen de Capitalización Individual</b>                                     |
| <b>RI</b>            | <b>Remuneración Imponible</b>                                                   |
| <b>RPS</b>           | <b>Régimen de Pensiones Solidarias</b>                                          |
| <b>SBIF</b>          | <b>Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras</b>                   |
| <b>SCOMP</b>         | <b>Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión</b>                      |
| <b>SDM</b>           | <b>Subsidio de Discapacidad Mental</b>                                          |
| <b>SEJ</b>           | <b>Subsidio Empleo Joven</b>                                                    |
| <b>SENAMA</b>        | <b>Servicio Nacional del Adulto Mayor</b>                                       |
| <b>SENCE</b>         | <b>Servicio Nacional de Capacitación y Empleo</b>                               |
| <b>SERSESO / SSS</b> | <b>Servicio de Seguro Social</b>                                                |
| <b>SII</b>           | <b>Servicio de Impuestos Internos</b>                                           |

|                  |                                                                    |
|------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <b>SIS</b>       | <b>Seguro de Invalidez y Supervivencia</b>                         |
| <b>SP</b>        | <b>Superintendencia de Pensiones</b>                               |
| <b>SPS</b>       | <b>Sistema de Pensiones Solidaria</b>                              |
| <b>SPS</b>       | <b>Subsecretaría de Previsión Social</b>                           |
| <b>SUF</b>       | <b>Subsidio Único Familiar</b>                                     |
| <b>STJ</b>       | <b>Subsidio al Trabajador Joven</b>                                |
| <b>SUSESO</b>    | <b>Superintendencia de Seguridad Social</b>                        |
| <b>SVS</b>       | <b>Superintendencia de Valores y Seguros</b>                       |
| <b>UF</b>        | <b>Unidad de Fomento</b>                                           |
| <b>UNAP A.G.</b> | <b>Unión Nacional de Pensionados de Chile - Asociación Gremial</b> |

## ANEXO 2

### Carta dirigida al Ministro de Educación, Sr. Nicolás Eyzaguirre Guzmán

---

Señor  
Nicolás Eyzaguirre Guzmán  
Ministro de Educación

PRESENTE

Ref: Comisión de Usuario del sistema de Pensiones y la Educación en Seguridad Social.

De mi consideración:

Como es de su conocimiento, la Comisión de Usuario del sistema de Pensiones es una instancia de participación social y, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 43 de la ley 20.255, le corresponde entre otras materias, proponer estrategias de educación y difusión previsional. Al respecto, en su sesión Ordinaria N°64 de 18.08.2014, se acordó plantear al señor ministro lo siguiente:

“En el marco de la reforma educacional que actualmente se discute en el país y de los cambios que lleguen a efectuarse a los planes de formación de los jóvenes, es importante considerar la incorporación de la temática de Seguridad Social, con el fin de generar una cultura previsional en la sociedad, contenidos de la mayor importancia para esta Comisión, considerando el escaso conocimiento previsional existente en el país y su impacto en las pensiones y las demás prestaciones de Seguridad Social”.

Para materializar los anterior, se sugiere al Sr. Ministro impulsar la formación de una mesa de trabajo, en la participen representantes de su ministerio y demás entidades responsables que se estime del caso. La Comisión que presido, queda a su disposición para considerar este planteamiento.  
Sin otro particular, saluda atentamente a UD.



Hugo Cifuentes Lillo  
Presidente  
Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones

CC:  
Sra. Ministra del Trabajo y Previsión Social.  
Sr. Subsecretario de Previsión Social

## ANEXO 3

# Carta dirigida al Ministro de Hacienda, Sr. Alberto Arenas De Mesa

---

Señor  
Alberto Arenas  
Ministro de Hacienda  
**PRESENTE**

Santiago, 14 de agosto de 2014

Ref.: Impacto tributario en el ahorro previsional de los afiliados al régimen de capitalización individual.

De mi consideración:

En relación con la labor que cumple la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 43 de la ley 20.255, respecto de informar a las Autoridades correspondientes sobre las observaciones que surgen del funcionamiento del Sistema de Pensiones, la Comisión estima necesario plantear a Usted lo siguiente:

Desde 1985 se autorizó a los Fondos de Pensiones a invertir en acciones de sociedades anónimas abiertas, pero no se consideró la recuperación del Crédito por el impuesto de Primera Categoría pagado por dichas inversiones, como lo hace cualquier accionista. Por lo tanto, los Fondos de Pensiones reciben periódicamente importantes sumas por concepto de dividendos, que corresponden a utilidades que las empresas distribuyen, pero ellos resultan disminuidos porque antes de ser repartidos deben tributar, sin que los afiliados, quienes son finalmente los dueños de los fondos invertidos en acciones puedan utilizar el crédito tributario.

En efecto, el resto de los accionistas de empresas, incluido aportantes de Fondos Mutuos y Fondos de Inversión, tienen derecho a recuperar el Crédito Fiscal por el Impuesto de Primera Categoría pagado por las empresas y los afiliados a AFP no, lo que constituye una inequidad que, en opinión de esta Comisión corresponde corregir ya que afecta directamente el ahorro acumulado en la cuenta de capitalización individual y en fin, en la cuantía de las pensiones.

La situación planteada permite que el impuesto ya pagado por las empresas a cuenta de los tributos personales de los trabajadores cotizantes, titulares de los Fondos de Pensiones se pierda, porque la Ley no contempla mecanismos para su recuperación. Además esto, puede dar origen a una eventual doble tributación porque esos dividendos deberán volver a tributar al momento que se retiren a través de la pensión.

Durante años, diversas autoridades han reconocido esta discriminación y doble tributación. El Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional, conocida como “Comisión Marcel” (2006) estudió el tema y propuso corregirlo, pero en definitiva ello no se hizo, esta Comisión lo ha hecho presente tanto en sus informes como en comunicaciones a las autoridades de la anterior administración, sin respuesta concluyente a la fecha.

Actualmente, el Protocolo de Acuerdo de Reforma Tributaria que se encuentra en discusión en el Congreso, propone dos regímenes alternativos: Integrado, sobre las rentas atribuidas y parcialmente Integrado, sobre las rentas percibidas. De acuerdo al régimen tributario que cada Sociedad Anónima se acoja, el perjuicio tributario, en ningún caso desaparece y por el contrario incluso se puede acentuar. Es por ello que solucionar esta situación que afecta a los cotizantes en relación con los fondos de pensiones, respecto a cualquier otro inversionista, es de competencia tributaria y, por lo mismo, es ésta la oportunidad propicia para resolverla, en beneficio de los trabajadores y sus pensiones.

Concretamente, se solicita que los fondos de pensiones puedan recuperar anualmente el crédito del Impuesto de primera categoría por la inversión en acciones de S.A. chilenas, tanto de aquellas que se acojan al régimen Integrado como Semi Integrado.

Quedamos a su disposición para considerar esta situación que resulta importante analizar.  
Sin otro particular, saluda atentamente a usted.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'H. Cifuentes Lillo', is shown on a light gray background.

HUGO CIFUENTES LILLO  
Presidente Comisión de Usuarios  
Sistema de Pensiones

## ANEXO 4

# Carta dirigida al Jefe de Estudios Previsionales de la Subsecretaría de Previsión Social, Sr. Gonzalo Cid Vega

---

Señor  
Gonzalo Cid Vega  
Jefe Dirección de Estudios Previsionales  
Subsecretaría de Previsión Social

Santiago, 15 de abril de 2015

PRESENTE

Junto con saludar, comunico que la Comisión de Usuario del Sistema de Pensiones, en su última reunión ordinaria, con fecha 13 de abril de 2015, acordó sugerir abrir una línea de investigación en conjunto al Consejo Consultivo Previsional, si ellos manifiestan conformidad sobre la inmigración y la seguridad social en Chile. De esta propuesta la Comisión dará cuenta en su Informe Anual 2015.

Se trata de abordar entre otros, temas como:

- Afiliación y cotización de trabajadores extranjeros en Chile, y los procedimientos asociados.
- Impacto en el Sistema Solidario de la incorporación de migrantes.

Sin otro particular, saluda atentamente a UD.



Hugo Cifuentes Lillo  
Presidente



## ANEXO 5

# Informe Ejecutivo Análisis y Propuesta para reducir la evasión, Sub-Declaración y la cobranza judicial de la Cotización Previsional

El presente informe ejecutivo corresponde al estudio “Análisis y Propuesta para Reducir la Evasión, Sub-declaración y la Cobranza Judicial de la Cotización Previsional” realizado por la Corporación CIEDESS, licitado por la Subsecretaría de Previsión Social a solicitud del Consejo Consultivo Previsional y de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones<sup>15</sup>.

El objetivo general de este estudio es profundizar<sup>16</sup> en la identificación y análisis de los mecanismos legales, administrativos, institucionales, operacionales y de incentivos que afectan la eficiencia y eficacia de los organismos públicos y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) para reducir la evasión y subdeclaración previsional, y mejorar los mecanismos prejudiciales y judiciales respecto de la cobranza. El estudio incluye además un conjunto de propuestas de reforma en los ámbitos de las declaraciones, pago y cobranza de las cotizaciones previsionales, así como la identificación de la institucionalidad apropiada y responsable para este objetivo.

Los objetivos específicos del estudio son los siguientes:

i) Identificar todas las instituciones, públicas y privadas, responsables de la recaudación y cobranza de las cotizaciones y deuda previsional y analizar los roles de cada una, los procedimientos respecto del cobro en cuanto a las etapas, plazos y fechas de procesos relevantes, entidades responsables de su ejecución, su

prontitud, control y oportunidad del mismo, tanto en las etapas pre-judiciales y judiciales. Este objetivo se complementa con los flujos de procesos aplicados en cada una de ellas.

ii) Considerando el estudio citado, profundizar en la identificación y análisis de las herramientas, mecanismos y procedimientos legales, administrativos, institucionales, operacionales y de incentivos que afectan la eficiencia y eficacia de los organismos públicos y de la industria de las AFP para reducir la evasión y sub-declaración previsional, y mejorar los mecanismos de cobranza pre-judicial y/o judicial de deudas previsionales. Analizar, a lo menos, la Dirección del Trabajo, la Superintendencia de Pensiones, el Instituto de Previsión Social, los Tribunales de Justicia y la Subsecretaría de Previsión Social, además de las entidades subcontratadas para la gestión de cobranza pre-judicial.

iii) Identificar los cuellos de botella en las instituciones para reducir la evasión, sub-declaración y mejorar la cobranza pre-judicial y/o judicial de las cotizaciones previsionales de los organismos públicos más importantes y de las AFP y del Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago.

iv) Realizar un análisis específico sobre los temas Declaración y No Pago (DNP) y las Declaraciones de

15. Licitación N° 1592-7-LE14 de 2014

16. Y complementar los antecedentes entregados en el estudio: “Análisis de la Evasión y la Elusión en el Pago de las Cotizaciones Previsionales y Medidas de Política Pública para Superar sus Causas”, Departamento de Economía, Universidad de Chile, Noviembre de 2012, 272 p. Citado en este trabajo como “estudio base”.

No Pago Automáticos (DNPA) en sus distintas etapas y en términos de proceso, evolución en el tiempo y pago efectivo, considerando el período 2008 a 2013 (desde la entrada en vigor de la Ley 20.255), y analizar la sensibilidad de las DNP y DNPA a las diferentes etapas de los ciclos económicos.

v) En base a la información sistematizada en los objetivos específicos anteriores, realizar propuestas para incrementar la eficiencia y eficacia de las acciones de recaudación, control y fiscalización del pago de las cotizaciones previsionales en al menos las áreas que se enumeran a continuación:

- a) Normas, que pueden incluir aspectos legales y reglamentarios y de instrucciones.
- b) Aspectos institucionales, administrativos y operacionales que sea necesario mejorar.
- c) Diseño o rediseño de mecanismos de incentivos. En este nivel se identifican y proponen incentivos de carácter monetario que pueden minimizar el posible efecto de sanciones pecuniarias asociadas a la evasión y elusión.
- d) Diseño o rediseño de procesos de trabajo y otros aspectos de carácter operativo, incluido los procesos informáticos.
- e) Recursos necesarios para ejecutar los procesos (humanos, financieros, bases de datos y sistemas de información).
- f) Administración y resolución de stock de causas judiciales de cobranza pendientes en el sistema.

Las propuestas consideran tanto a los organismos públicos como a las AFP, y son concretas y precisas en cuanto a las modificaciones que se estima son necesarias realizar para ser implementadas, en los distintos ámbitos y niveles.

El estudio incorpora propuestas que especificando los distintos tipos de alcances (definición de política,

modificación de normativa/ reglamentos/ circulares, modificación mayor a la ley, etc.).

vi) Proponer medidas sobre cómo hacer a los trabajadores y organizaciones sindicales más partícipes del proceso de mejoras en la reducción de la evasión y subdeclaración previsional, y en la cobranza de las cotizaciones previsionales.

vii) Proponer indicadores de gestión asociados al proceso de cobranza y resolución en tribunales, incluyendo las actividades requeridas o reflejadas en la elaboración y validación de dichos indicadores de gestión.

## Presentación General

El estudio, en el desarrollo de sus distintos capítulos, tiene como marco de referencia el siguiente continuum conceptual: Institucionalidad de la Seguridad Social – Proceso de Declaración y Pago de las Cotizaciones Previsionales, Cobranza y Recaudación de las Cotizaciones Previsionales – La cobranza pre-litigiosa o pre-judicial – La cobranza judicial, incluido el proceso de quiebras – Propuestas para mejorar el proceso de cotizaciones y cobranza de las mismas -- Análisis cuantitativo de las DNP y DNPA.

Además, el estudio formula una propuesta integral – basada en un modelo de tecnologías de información y comunicaciones- para enfrentar el desafío de coordinar, a través de la entrega y procesamiento de información de manera oportuna, las soluciones de los problemas institucionales, organizacionales y legales que conlleva la atomización de las declaraciones y pago de las cotizaciones previsionales en el sistema de seguridad social de nuestro país.

Con todo, a fin de facilitar la lectura del presente informe ejecutivo, las medidas propuestas se presentan en orden de factibilidad, a diferencia del estudio, en donde se prefiere ordenarlas conforme su espacio en el procedimiento de declaración y pago de cotizaciones.

## Metodología aplicada y principales fuentes de información

Se realizó un levantamiento y análisis de la documentación e información actualizada, para identificar la institucionalidad pública y privada responsable de la recaudación, cobranza y control de las cotizaciones, así como del registro, control y seguimiento de la deuda previsional. La estructura del sistema, en su conjunto, se ilustra con los respectivos organigramas de la institucionalidad, para entregar una perspectiva global.

Los flujos del proceso integrado de las cotizaciones y las etapas sucesivas de la cobranza, constituyó una herramienta de apoyo en el análisis dichas etapas, lo que permitió determinar e identificar las fases críticas del proceso de pago de cotizaciones previsionales y de la cobranza de las mismas.

Se utilizó información primaria, obtenida en entrevistas con directivos, ejecutivos y representantes de las distintas instituciones públicas y privadas que desempeñan roles relevantes en el proceso de declaración y pago de cotizaciones previsionales, en todas las etapas del proceso. La información así obtenida fue contrastada con los procedimientos administrativos y legales existentes.

En el estudio cuantitativo de la sensibilidad de las DNP y DNPA frente al comportamiento del ciclo económico se aplicaron herramientas estadísticas y un modelo econométrico. Se trabajó con información de cuatro fuentes complementarias: IMACEC del Banco Central (2008/2013); Superintendencia de Pensiones, Subsecretaría de Previsión Social y Previred. En complemento, el estudio analiza información del Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago, de la DIPRES: “Estadísticas de Recursos Humanos del Sector Público” (2004-2013); del INE Encuestas de Empleo (2008-2013); de la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento: “Registro Estadístico de Quiebras” (2012-2014), y de la SUSESO: “Estadísticas de empresas cotizantes al régimen ATEP” (2008-2013).

### Organización del Estudio

En su cuerpo principal, el Informe está organizado en tres capítulos, donde son abordados los principales objetivos específicos del estudio.

El primer capítulo, *La Institucionalidad del Sistema de Seguridad Social*, da respuesta al objetivo específico i). Este capítulo está organizado en dos Secciones.

En la primera se analizan y describen las instituciones públicas, sus roles y procedimientos en las cotizaciones previsionales, las políticas sectoriales, la supervisión y control de las entidades administradoras la fiscalización el rol de los Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago y la administración del sistema público de entre lo más importante.

En la Segunda Sección se describen y analizan las funciones y roles que le competen a las entidades administradoras privadas de la seguridad social, con énfasis en las cotizaciones previsionales, su recaudación y cobranza.

El segundo capítulo, titulado *El Proceso de cotización y su cobranza*, da respuesta a los objetivos ii) y iii) del estudio y está organizado en cinco secciones.

En la primera se describe y explica el financiamiento del sistema previsional y quienes están obligados a enterar las cotizaciones previsionales.

La segunda sección analiza todas las etapas del proceso de cotizaciones y su cobranza.

En la tercera sección se analiza el proceso de cobranza de las cotizaciones antes de que se torne litigiosa, ahondando en los mecanismos y plazos de la Administradora aplicados en la cobranza pre-judicial.

En la cuarta sección se explica y analiza el proceso de cobranza judicial con los mecanismos, procedimientos y roles de las entidades involucradas, así como las normas del juicio ejecutivo previsional y del procedimiento judicial.

En la quinta sección se analiza el rol que cumple la Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento, cual es la última fase o posibilidad de que dispone el sistema, para rescatar parcial o totalmente la deuda previsional que afecta a los trabajadores de las empresas fallidas.

El tercer capítulo del estudio da cumplimiento al v) objetivo específico e integra las Propuestas formuladas por Ciedess. Este capítulo está organizado en tres secciones.

En la primera se explica de manera conceptual el modelo propuesto que busca integrar, coordinar y controlar, en la fuente y durante todo el flujo del proceso de cotizaciones, con información orientada a gestionar las distintas etapas, con especial enfoque en la prevención de la elusión, evasión y subdeclaración previsional, junto con hacer más eficiente y eficaz la fiscalización del proceso y la fase de judicialización.

La segunda sección formula las bases del diseño lógico y conceptual del sistema de fiscalización e información integrado propuesto para la seguridad social, con las consideraciones básicas, de alcance operativo y la descripción de las entidades participantes, con los flujos de información considerados, la arquitectura de la base de datos y los contenidos de información inicial del modelo.

La tercera sección formula y explica las distintas propuestas por áreas de gestión, siguiendo el mismo hilo conductor aplicado en las anteriores etapas del estudio.

En complemento, se agregan al presente estudio seis Anexos dedicados a temas específicos y a presentar información relevante de este informe final. Además, en estos anexos se da respuesta a los objetivos específicos iv), vi) y vii).

El Anexo 1 se refiere al objetivo específico iv), denominado *Evolución y Análisis de las DNP y DNPA*, y está organizado en tres Secciones. En la primera se recapitula sobre el tema de las DNP y DNPA resumiendo las distintas etapas de ambos procesos, en un análisis comparativo, que sirve de marco de referencia para el desarrollo posterior del Capítulo. En la segunda Sección se realiza un análisis estadístico descriptivo, primero por separado y luego en forma integrada, de la evolución temporal de la dimensión de las cotizaciones previsionales de las DNP y DNPA. Se demuestra que las DNP y DNPA, registradas oficialmente, en conjunto, han afectado casi al 10% de la población laboral (en

promedio a 470.000 trabajadores por mes), en los últimos 5 años. Luego se describen las sub-actividades económicas que registran la mayor concentración de deuda y el tamaño de las empresas donde el tema es más relevante. La tercera Sección corresponde a la evaluación y análisis de las DNP y DNPA frente a la evolución del ciclo económico, desde 2008 al 2013, utilizando un modelo econométrico, para lo cual la información disponible fue sometida a diferentes test de análisis, cuyos resultados entregan aportes complementarios de interés para el estudio.

El Anexo 2 realiza una *Exposición y Análisis de los Empleados del Sector Público y su Situación Contractual y Previsional*, en base a información oficial de la DIPRES, para el período 2004/2013. Los funcionarios del sector público, al 31 de diciembre de 2013 registraron 220.734 personas, distribuidos en Personal de Planta, a Contrata y a Honorarios. Este personal se clasifica, además, por su vinculación laboral a los distintos poderes del Estado y a su condición o afiliación previsional.

El Anexo 3 expone y analiza las *Estadísticas Judiciales del Juzgado de Cobranza Laboral y Previsional de Santiago* para el período 2006/2013 con el fin de dimensionar y cuantificar la carga de trabajo de los magistrados en términos del ingreso de demandas y escritos, su evolución a lo largo de los años, y la composición de ingreso de demandas en relación al procedimiento mediante el cual se tramitan las causas judiciales de interés para el presente estudio. En el periodo analizado el total de causas sumaron 584.916, donde el alza registrada por el ingreso de causas correspondientes a juicios ejecutivos previsionales y causas DNPA/mora presunta explican el 94,2% del total de demandas al Tribunal referido, e ilustra la dimensión de la cobranza judicial.

El Anexo 4 refiere la *Participación y Aportes de Trabajadores y Organizaciones Sindicales*, y responde al objetivo específico vi), donde se sugieren aportes complementarios en temas relevantes al estudio, como por ejemplo que los contratos temporales y la participación de contratistas o subcontratistas, constituyen la principal fuente de sub-declaración previsional. También se registra una reflexión crítica frente a la capacidad de reacción de la Dirección del

Trabajo para atender las denuncias de los trabajadores y de fiscalizar las denuncias en plazos razonables. Otra iniciativa es la sugerencia de intensificar la educación y cultura previsional, sobre todo en los trabajadores jóvenes, y crear mecanismos eficaces para asesorar al trabajador que enfrenta la decisión de pensionarse, considerando las distintas alternativas que ofrece el sistema. Finalmente, los dirigentes consultados opinaron que el empleador debería informar por anticipado a los trabajadores cuando ejecuta una DNP.

El Anexo 5 propone una serie de *Indicadores de gestión asociados al proceso de cobranza de cotizaciones adeudadas*, dando con ello cumplimiento al objetivo específico vii). En primer término se analizan los indicadores que aplica la Superintendencia de Pensiones para evaluar la gestión de las AFP (ICSA), con propuestas complementarias, y luego se exponen indicadores para evaluar la gestión de la Dirección del Trabajo; otro grupo de indicadores para medir la eficiencia en la cobranza pre-judicial y judicial; la gestión de los Juzgados de Cobranza Laboral y Previsional y por último para evaluar la recuperación de quiebras.

El Anexo 6 incluye un *Glosario básico del estudio* donde se entrega al lector un resumen del marco conceptual de referencia, que permite comprender los temas técnico-jurídicos de mayor relevancia del trabajo.

## Contenido Resumido del Estudio

El Sistema de Seguridad Social de nuestro país está conformado por diversas instituciones públicas y privadas que cubren las diferentes áreas de la seguridad social, encargadas de su administración, supervisión y control, lo que genera un cierto grado de fragmentación y atomización institucional.

Existen organismos administradores que pertenecen al sector privado (Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP, Compañías de Seguros, Mutualidades de Empleadores, Instituciones de Salud Previsional - ISAPRE, Cajas de Compensación de Asignación Familiar- CCAF y Administradora de Fondo de Cesantía - AFC), y otros que pertenecen al sector público, como son el Instituto de Previsión Social - IPS, del Instituto de Seguridad Laboral- ISL y el Fondo Nacional de Salud – FONASA.

A estos administradores están afiliados los trabajadores y adheridos los empleadores de los sectores público y privado para asegurar las prestaciones de salud, pensiones, riesgos del trabajo y de pérdida de la actividad laboral.

Los organismos fiscalizadores y controladores del sistema seguridad social en su totalidad pertenecen al ámbito público. Entre aquellos los que tienen participación más significativa en materia de pensiones están:

### Subsecretaría de Previsión Social (SPS)

Entidad que depende del Ministerio del Trabajo, tiene atribuciones de carácter rector, planificando y conduciendo a ciertos fines la política social que le compete, incluyendo los instrumentos de educación. En el ámbito específico de las pensiones, la Subsecretaría de Previsión Social, cuenta con atribuciones expresas tendientes a dar a conocer los derechos que tienen las personas en relación con las pensiones contributivas y las pensiones solidarias que otorga el sistema, así como de la conveniencia de incentivar los instrumentos de ahorro del pilar voluntario. Sin embargo, su rol en materia de cobranzas es secundario, no tomando parte directa en la misma, rol que está delegado a la Superintendencia de Pensiones (en su plano contralor), en la Dirección del Trabajo (en el plano fiscalizador) y a las Administradoras de Fondos de Pensiones y al Instituto de Previsión Social (en el plano operativo, pre-judicial y judicial).

### Superintendencia de Pensiones (SP)

Es el organismo contralor que representa al Estado al interior del sistema chileno de pensiones. Es una entidad autónoma, cuya máxima autoridad es el Superintendente. Se relaciona con el Gobierno a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por intermedio de la Subsecretaría de Previsión Social. Su objetivo es la supervigilancia y control del Sistema de Pensiones Solidarias que administra el Instituto de Previsión Social (IPS), y del sistema de capitalización individual a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y el seguro de cesantía, administrado por la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC).



## Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO)

Es una institución fiscalizadora autónoma del Estado, que goza de personalidad jurídica y patrimonio propio. Se relaciona con el Ejecutivo a través del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, por medio de la Subsecretaría de Previsión Social. Su rol principal consiste en fiscalizar y regular el cumplimiento de las normas que dicen relación con la seguridad social, en el ámbito de su competencia y respecto de las entidades de seguridad social sujetas a su control. Asimismo y respecto de ellas, fija el sentido y alcance de las disposiciones legales y reglamentarias que les son aplicables.

## Dirección Nacional del Trabajo (DT)

La Dirección del Trabajo es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya máxima autoridad es el Director Nacional. Esta institución se relaciona con el Ejecutivo a través de la Subsecretaría del Trabajo.

Su misión institucional es velar por el cumplimiento de la legislación laboral, fiscalizando, interpretando, orientando la correcta aplicación de la normativa y promoviendo la capacidad de autorregulación de las partes, en la búsqueda del desarrollo de relaciones de equilibrio entre empleadores y trabajadores. Lleva a cabo sus funciones a través de las Inspecciones de todo el país, en el ámbito comunal, provincial y regional.

Complementan el sistema, instituciones como:

**Previred** que es una sociedad anónima cerrada que presta servicios de declaración y pago de cotizaciones previsionales por Internet, lo mismo que algunas Cajas de Compensación de Asignación Familiar.

**El Servicio de Impuestos Internos**, una de las instituciones fiscalizadoras del Estado. Le corresponde la aplicación y fiscalización de todos los impuestos internos fiscales o de otro carácter en que tenga interés el Fisco y cuyo control no esté especialmente encomendado por la ley a una autoridad distinta. En el sistema previsional interviene en la determinación

de la base de cálculo de las cotizaciones de los trabajadores independientes afectos al artículo 42 N° 2 de la Ley de la Renta, verificación del cumplimiento de la obligación de cotizar y certificación de la expresión de voluntad de no cotizar de estos trabajadores en el período de transición.

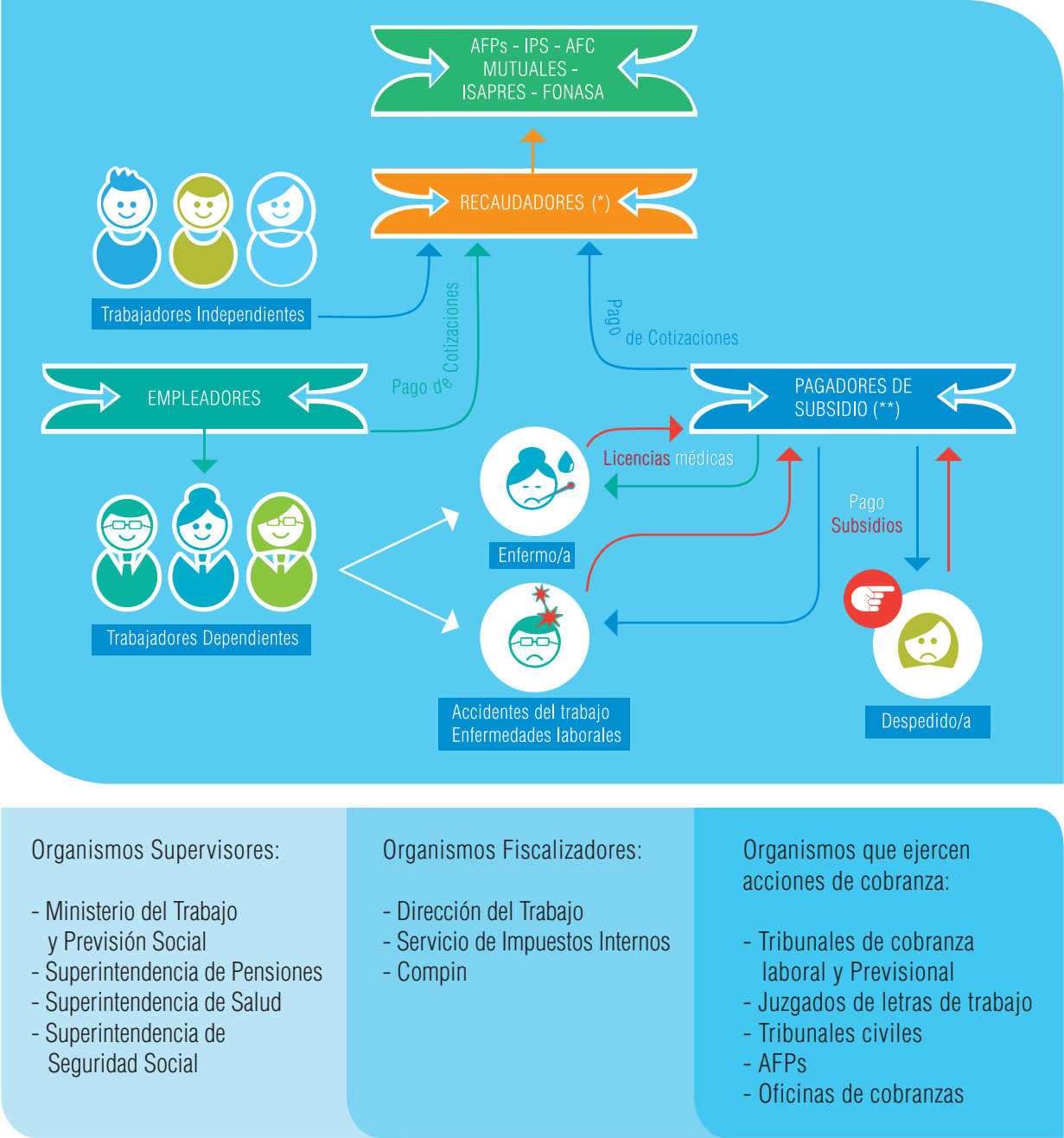
## La Tesorería General de la República

Es un servicio público que depende del Ministerio de Hacienda, cuya máxima autoridad es el Tesorero General, encargado de recaudar, custodiar y distribuir los fondos y valores fiscales, y en general, los de todos los servicios públicos. Debe, asimismo, efectuar el pago de las obligaciones del Fisco, y otros que le encomienden las leyes.

La Tesorería se vincula con la recaudación de las cotizaciones previsionales mediante acciones cautelares que se decretan en los procedimientos ejecutivos previsionales, una vez que es acogida la demanda interpuesta en contra del empleador moroso. Además le corresponde registrar y efectuar las transferencias de pagos de las cotizaciones previsionales de los trabajadores independientes a las AFP, con cargo a la devolución de impuestos reflejada en la declaración de renta, en virtud de la aplicación de las disposiciones que señala los artículos 89 y siguientes del DL N° 3.500 de 1980, introducidos por la Ley N° 20.255 sobre reforma previsional.

La figura N° 1 (página siguiente) entrega una visión general del sistema de seguridad social chileno vigente, con las distintas entidades que intervienen en el proceso de cobranza, supervisión, fiscalización y control de las cotizaciones previsionales.

FIGURO 1: Esquema macro del Sistema de Seguridad Social



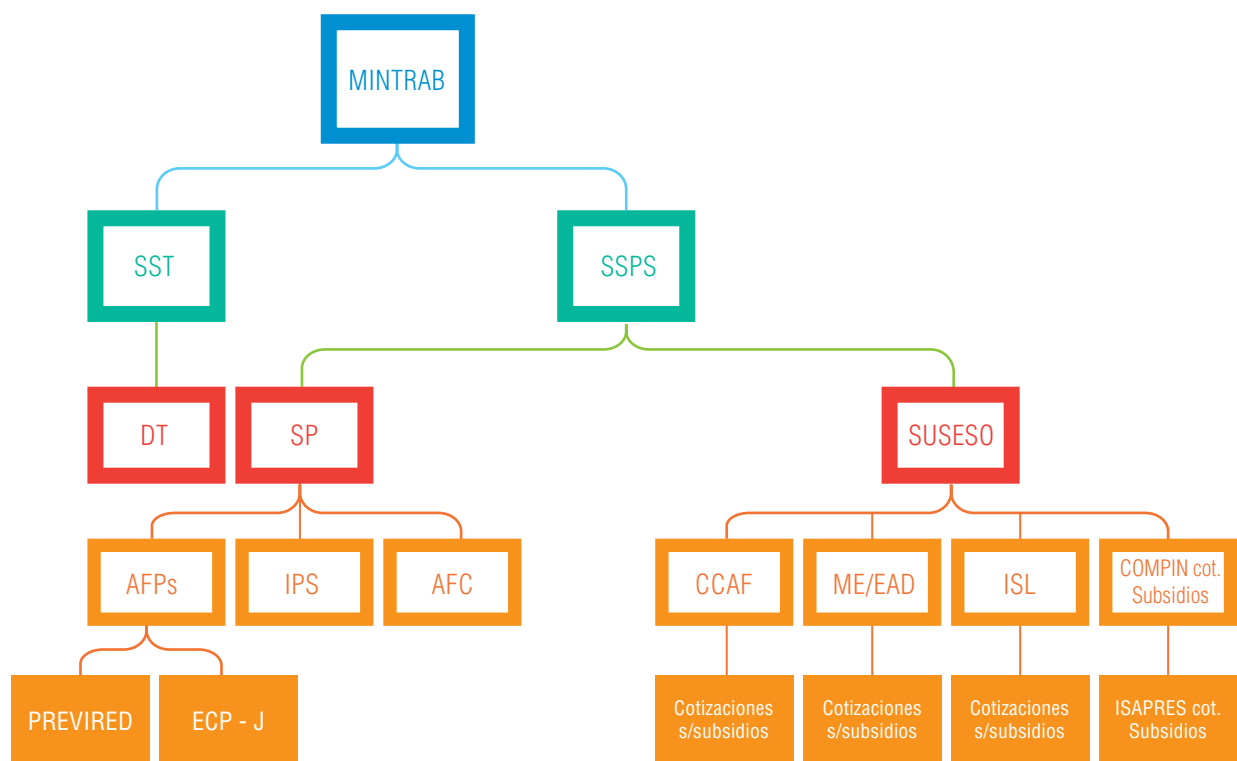
(\*) Previred  
Cajas de compensación  
Bancos  
Tesorería Gral. de la República

(\*\*) Isapres  
Fonasa  
Mutuales  
Adm. Fondos de Cesantía

En complemento, la Figura N° 2 integra la estructura organizacional del Sistema de Seguridad Social vigente, con las instituciones pública y privadas del sector “Trabajo y Previsional”, que cumplen roles

y funciones en el tema de las cotizaciones y cobertura previsional, tanto a nivel político, contralor/fiscalizador, como operativo; también se indica, el campo público o privado donde éstas pertenecen.

FIGURA 2: Organigrama del sector Trabajo y Previsional



GLOSARIO:

- SSST: Subsecretaría del Trabajo (1)

SSPS: Subsecretaria de Previsión Social (1)

DT: Dirección del Trabajo (1)

SP: Superintendencia de Pensiones (1)

SUSESO: Superintendencia de Seguridad Social (1)

AFP: Administradoras de Fondos de Pensiones (2)

IPS: Instituto de Previsión Social (1)

AFC: Administradora de Fondos de Cesantía (2)

CCAF: Cajas de Compensación de Asignación Familiar (2)
- ME: Mutualidades de Empleadores (2)

EAD: Empresas con Administración Delegada (2)

ISL: Instituto de Seguridad Laboral (1)

PREVIRE: Servicios de Administración Previsional (2)

(1): Entidades del Sector Público  
(2) Instituciones del Sector Privado



A la institucionalidad antes ilustrada, se agregan seis entidades adicionales, dos dependientes del Ministerio de Hacienda, una del Ministerio de Economía, dos organizaciones del Poder Judicial y una de la Fiscalía Nacional.

El diagnóstico del estudio base señala que esta estructura ha llevado a “una separación institucional considerable, respecto del ámbito del control y la fiscalización de las categorías de evasión y elusión” además, esta “segmentación no permite identificar la situación de evasión y elusión en segmentos de trabajadores con características de vulnerabilidad, restando efectividad a la fiscalización, toda vez que se dificulta la focalización de los recursos de fiscalización, la realización de operaciones conjuntas y el seguimiento de trabajadores y empresas”<sup>17</sup>. A ello se agrega que la función de fiscalización debe multiplicar esfuerzos para realizar un control oportuno y efectivo de los empleadores, lo mismo que los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional que enfrentan de manera separada las causas que afectan a un mismo empleador que no ha dado cumplimiento a tiempo de sus obligaciones previsionales.

En términos económicos, la cotización base para el fondo de pensiones, corresponde al 10% de la remuneración, de la renta o el subsidio por incapacidad laboral, que los afiliados deben enterar en su cuenta de capitalización individual. Ella se aplica sobre montos mínimos definidos para trabajadores dependientes e independientes en general y trabajadoras de casa particular (\$255.000), para trabajadores dependientes e independientes menores de 18 años y mayores de 65 (\$167.968). También existe un máximo al cual se aplica, que a la fecha del informe<sup>18</sup> asciende a UF 72,3.

A lo anterior se debe agregar una cotización que varía entre las distintas AFP y que corresponde a comisión por mantención. Existen también cotizaciones especiales como las de trabajo pesado, adicionales y voluntarias. Por su parte el empleador debe pagar el

seguro de invalidez y sobrevivencia consistente en una tasa porcentual sobre la remuneración imponible, o del independiente en su caso.

Los obligados al pago de las cotizaciones previsionales son los trabajadores, ya sean dependientes o independientes, con ciertas excepciones de edad y condición. También hay excepciones respecto del pago de cotizaciones aquellas que son de cargo, en todo o parte del empleador. Pero no necesariamente son ellos quienes las enteran en las instituciones previsionales. De hecho sólo una parte de las cotizaciones de los trabajadores independientes son pagadas directamente por ellos. La gran mayoría de estas cotizaciones son enteradas por un sujeto distinto del trabajador a cuenta de él y con dineros de su propiedad.

El empleador es el más importante retenedor y enterador de cotizaciones, representando al 97,4% del total de los trabajadores con cotizaciones pagadas en el país<sup>19</sup>, ya que respecto de los trabajadores dependientes, tiene la obligación legal de retener de las remuneración las cotizaciones previsionales y de enterarlas en su respectivo régimen de pensiones, sea este AFP o IPS.

Respecto de los trabajadores independientes, son el Servicio de Impuestos Internos y la Tesorería General de la República quienes intervienen en el pago de cotizaciones previsionales. Estas dos entidades actúan durante el proceso anual de impuesto a la renta. A la primera corresponde verificar el monto de cotizaciones que se debió enterar y cotejarlo con la cantidad informada por las entidades de previsión, AFP, FONASA, ISAPRES, ISL, Mutuales; la segunda, por su parte, retendrá la cantidad necesaria para enterar el pago de las cotizaciones anuales, desde la devolución anual de impuestos, si hubiere derecho a ella.

Otras entidades pagadoras de cotizaciones son las Pagadoras de Subsidio entendidas como tales aquellas instituciones por ley llamadas a pagar subsidios

17. Ver estudio base, sección 6.1., p. 84.

18. Página web de la Superintendencia de Pensiones, consultada el 14.11.2014.

19. Distribución referida a los cotizantes al sistema de AFP en el mes de junio de 2014, reportados en el Boletín N° 217 de la Superintendencia de Pensiones.

por incapacidad laboral temporal a un trabajador producto de una licencia médica u orden de reposo por accidente laboral o enfermedad profesional, y a enterar la respectiva cotización previsional en la administradora en la que esté afiliado el beneficiario, calculada en base a la última remuneración imponible del trabajador. Como tales se identifican: la COMPIN, las ISAPRE, las Cajas de Compensación de Asignación Familiar, las Mutualidades de Empleadores, el Instituto de Seguridad Laboral (ISL) y las empresas con administración delegada del seguro de la Ley 16.744.

Los dineros recaudados por las administradoras deben ser ingresados a las cuentas individuales que correspondan conforme al tipo de aporte: Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Obligatorias, Cuenta de Capitalización Individual de Depósitos Convenidos, Cuenta de Capitalización Individual de Cotizaciones Voluntarias, Cuenta de Ahorro Voluntario, Cuenta de Ahorro de Indemnización, entre las principales. Los mecanismos para efectuar los pagos en las entidades administradoras que corresponden están en manos de intermediarios privados que disponen de tres modalidades:

#### a) Recaudación electrónica

Esta modalidad de recaudación está establecida en el Compendio de Pensiones<sup>20</sup>, bajo el epígrafe “Recaudación Electrónica” consiste en la declaración y pago electrónico de las cotizaciones previsionales de los trabajadores en forma íntegra. El plazo para pagar las cotizaciones previsionales bajo esta modalidad se extiende hasta el día 13 del mes siguiente al pago de la remuneración.

#### b) Recaudación manual o en planilla impresa

Es el pago de las cotizaciones previsionales que se efectúa materialmente, completando una planilla de declaración y pago de cotizaciones, para luego pagar presencialmente en las instituciones que reciben estos pagos.

El plazo para efectuar este pago manual, va desde el cierre de las remuneraciones, aproximadamente el día 26 del mes hasta el día 10 del mes siguiente.

#### c) Recaudación mixta

Consiste en el pago de las cotizaciones previsionales de uno o más ejercicios mensuales, efectuando una declaración de cotizaciones previsionales de modo electrónico, pero su pago de modo manual. Los cupones de pago son emitidos por el sistema electrónico y reflejan la declaración de las cotizaciones previsionales a pagar.

Como consecuencias resultantes del proceso de pago de cotizaciones se tendrán las siguientes situaciones:

a) Cotizaciones enteradas en conformidad dentro de plazo.

b) Declaraciones y no pagos de las cotizaciones (DNP). Esto corresponde a un mecanismo previsto en la ley que permite al empleador el reconocimiento de deuda previsional, es decir, se declara y acepta que la empresa tiene una deuda con la AFP, que existe un compromiso de pago, y a su vez, se acepta los procesos de cobranza establecidos para estos efectos.

c) Empleadores y otros obligados a efectuar las cotizaciones que no las efectuaron dentro de los plazos establecidos (DNPA).

Las situaciones b) y c) generan la realización de procesos de cobranza a que están obligadas las entidades administradoras.

Las Administradoras de Fondos de Pensiones están obligadas a seguir las acciones tendientes al cobro de las cotizaciones adeudadas y sus reajustes e intereses, aun cuando el afiliado se hubiere cambiado de ella. La Administradora, a la cual el afiliado hubiere traspasado sus fondos podrá intervenir en el juicio en calidad de coadyuvante<sup>21</sup>.

20. Libro I, Título III, Letra A, N° 37 y 38.

21. Decreto Ley N° 3.500, doc.cit., artículo 19, inciso 14°.

Respecto de la detección de las cotizaciones previsionales impagas, las Administradoras deberán agotar las gestiones que tengan por objeto aclarar la existencia de estas cotizaciones y, en su caso, obtener el pago de aquéllas, de acuerdo a las normas de carácter general que emita la Superintendencia de Pensiones<sup>22</sup>.

En el ámbito del presente estudio la **Dirección del Trabajo** cumple un importante rol en el proceso de pago de cotizaciones, por cuanto fiscaliza el cumplimiento por parte del empleador de sus obligaciones laborales y previsionales, atendidos los importantes impactos de las primeras en las segundas. Así, verifica el cumplimiento de la obligación de información de inicio de actividades que el empleador debe entregar a los organismos administradores de la seguridad social y comprueba el cumplimiento del pago de la remuneración y sus descuentos, materia que incide directamente en la base de cálculo de las cotizaciones previsionales. También da respuesta a las denuncias interpuestas por los trabajadores frente a eventuales incumplimientos de sus empleadores.

Los procesos de cobranzas de las cotizaciones previsionales que se originan por parte de las administradoras, son de dos tipos:

### 1.- Cobranza prelitigiosa

La cobranza prejudicial corresponde a aquella etapa que transcurre entre la fecha en que el empleador declara y no paga las cotizaciones previsionales (DNP) y la fecha en que la Administradora ingresa la demanda ejecutiva ante el Tribunal de Cobranza Laboral y Previsional, aplicando la normativa vigente. Es un período amplio que abarca seis meses y donde se constata que existen varias intervenciones de distintas entidades.

Las herramientas y procedimientos que ocupan las Administradoras en la etapa prejudicial, se apoya por

medio del envío de cartas normativas informando la asignación a empresas de cobranza externas, adicionalmente la Administradora refuerza esta gestión por medio del envío de correos electrónicos mensuales a los empleadores y apoya la gestión de cobranza con acciones de call center especializado en contactar y cobrar a los deudores.

Del total de las Declaraciones y no Pago (DNP), en promedio llega a instancias judiciales entre un 20% y 25% del monto originalmente adeudado. En promedio, la recuperación alcanza a un 90%, aproximadamente, al mes 18.

En el caso de las DNPA un entre el 2% y el 5% se registra como deuda real, lo que hace suponer de que al menos el 90% de la DNPA es acreditada o simplemente no es deuda y sólo se debe a falta de información de parte del empleador al momento de las declaraciones en que no informa los respectivos movimientos de personal. Esta información se entrega a la Superintendencia de Pensiones mediante la Ficha Estadística Codificada Uniforme<sup>23</sup>, FECU.

### 2.- Cobranza judicial

Esta cobranza es ejecutada principalmente a través de los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional, con las características que se explican a continuación.

El juicio ejecutivo previsional, es sustanciado por la Ley N° 17.322 sobre Normas para la Cobranza Judicial de Cotizaciones, Aportes y Multas de las Instituciones de Seguridad Social, el cual dispone un procedimiento sumario, breve y concentrado y que tiene por objeto la ejecución del crédito previsional, y que se caracteriza por la limitación de las excepciones que puede oponer el demandado, la limitación en los recursos procesales y la carga de consignación al momento de apelar de la sentencia definitiva, la retención de impuestos como

---

22. Circular N° 1504 de fecha 12 de Junio de 2008.

23. La Ficha Estadística Codificada Uniforme (FECU) es un informe de los estados financieros en un formato estandarizado que se exige a las Administradoras de Fondos de Pensiones, para ser entregado en forma cuatrimestral a la autoridad supervisora con el fin de dar a conocer su desempeño en dicho período.

medida cautelar, la dictación de apremios personales como es el arresto, la solidaridad en el pago de ellas, la declaración de negligencia en el cobro de las cotizaciones y el privilegio de pago.

En la primera etapa de este juicio se discute la obligación previsional, en cuanto a su obligación de pago o la extinción de la misma por medio de las excepciones que se pueden oponer; y en la segunda etapa del proceso, se caracteriza por ejercerse las acciones forzadas, en cuanto al apremio del deudor. Con todo, la oposición de excepciones es muy baja.

**Gestión de Cobranza Judicial de entidades Subcontratadas**  
Las Administradoras contratan a empresas de cobranza judicial para llevar a cabo la función de la cobranza ejecutiva previsional de acuerdo a las acciones de cobro sustanciadas por la Ley 17.322.

Una vez terminada la fase prejudicial la Administradora emite la resolución de cobro y envía al Estudio Jurídico, asignando las resoluciones de acuerdo a la región de competencia de éste. Una vez recibidos los archivos magnéticos y las resoluciones de cobro, los Estudios Jurídicos deben iniciar el proceso de cobranza judicial, presentando las respectivas demandas ejecutivas en los Tribunales de Cobranza Laboral y Previsional o ante los Juzgados de Letras del Trabajo según corresponda.

### Problemas detectados en el proceso de pago de cotizaciones previsionales:

En los distintos procesos descritos y producto del análisis de funcionamiento del sistema, se detectaron diversos problemas y cuellos de botella que dificultan cada proceso. En el Informe se detalla una importante cantidad de ellos. Los más destacados, conforme al momento en que aparecen en el procedimiento de pago/cobranza, son los siguientes:

#### A) Al momento del pago de cotizaciones:

- Pagos discrecionales a distintos regímenes previsionales: El empleador al efectuar el pago de las cotizaciones previsionales en las planillas de declaración y pago electrónicas, optar por pagar las

cotizaciones previsionales de sólo algunas entidades, dejando impagas el resto, sin que ello constituya una Declaración y No Pago, ya que esta última requiere de una acción expresa destinada a constituirla.

- Pagos Electrónicos no se pueden hacer fuera de plazo: Conforme lo instruido por la Circular 1.422 de la Superintendencia de Pensiones, de 26 de enero de 2007, PreviRed recibe pagos atrasados de cotizaciones previsionales, habiendo efectuado una DNP previamente, sólo hasta el quinto mes después del cierre de las remuneraciones de una empresa, y este pago se puede hacer de modo electrónico o mixto. De no realizarse una DNP, PreviRed recibe los pagos sólo hasta el segundo mes después del cierre de remuneraciones. Ello constituye un desincentivo a la regularización de la situación previsional.

- Pago Manual: Este mecanismo presenta debilidades inherentes al procesamiento de la información contenida en los formularios creados para concretarla, los cuales pueden ser utilizados incorrectamente (confundir los tipos de formularios) o ser llenados con datos erróneos o poco claros. Incluso en los casos en que los formularios son correctamente utilizados, siguen siendo vulnerables la fraude (falsificación de timbre de pago) y al pago con cheques protestados. Dada su naturaleza, la información obtenida por este mecanismo debe ser procesada antes de ingresarse al sistema, lo que provoca una desincronización de la información de la recaudación, además de permitir el ingreso errado de información producto del error humano en cada una de las etapas de manipulación de las planillas.

#### B) En el proceso de fiscalización por parte de la Dirección del Trabajo:

La labor de control realizada por esta autoridad administrativa se ve dificultada tanto por la escasez de recursos, como por el importante volumen de incumplimientos previsionales.

En cuanto a los recursos, debe considerarse que las materias previsionales son uno más de los temas que debe fiscalizar la Dirección del Trabajo, lo que unido a

un bajo número de fiscalizadores respecto del número de fiscalizados, contribuye a que la atención que puede prestar a las denuncias realizadas sea baja.

A ello hay que sumarle un precario sistema de información de apoyo a la fiscalización y escasa fuentes de información a la que accede, donde el uso de tecnologías de la informática y las comunicaciones se está implementando recién a nivel piloto.

La colaboración con otros servicios del Estado, con información podría ser útil para fiscalizar, sin embargo, su implementación depende de la elaboración de protocolos respecto a la forma de proceder para la obtención de la información necesaria y a las propias prioridades de la institución requerida.

En cuanto a los incumplimientos previsionales, las denuncias tradicionales por DNPA que hacen las AFP, no pueden ser resueltas, al exceder la capacidad de operación de inspección dada las limitaciones de personal.

#### *C) En el proceso de cobranza:*

Las principales dificultades del proceso de cobranza giran en torno a la dificultad de acceder a información fidedigna del empleador que haya realizado una DNP o DNPA. Parte importante de las DNPA corresponden a ausencia de información respecto de movimientos de personal que debió informar el empleador, la cual, sin embargo, podría ser parcialmente subsanada en la medida que se registraran adecuadamente los finiquitos en una base de datos a la que pudieran acceder las instituciones administradoras.

Otro tanto ocurre al tener que contactar al empleador para realizar las gestiones de cobranza prejudicial o la notificación judicial. La falta de antecedentes actualizados del mismo genera la imposibilidad de notificarlo o un aumento sustancial de los costos, por las múltiples gestiones realizadas para hallarlo, las cuales en algunos casos pueden exceder el monto de la deuda previsional reclamada.

Cabe destacar que a diferencia de los juicios laborales, donde la gestión de notificación es realizada de forma gratuita, los juicios de cobranza previsional requieren recurrir a receptores particulares.

Por su parte, ya en el marco de una cobranza judicial, dos problemas particulares se han detectado: en primer lugar, la ausencia de información respecto de los finiquitos ha impedido a las AFP acreditar si un pago se encuentra acogido a la aplicación de la Ley Bustos; por otra parte el cobro de cotizaciones previsionales adeudadas por trabajadores independientes se ha topado con una jurisprudencia que no permite el cobro compulsivo a los mismos por la confusión de las calidades de acreedor y deudor que se produce.

#### *D) En el procedimiento de Quiebra:*

Las dificultades de la cobranza en los casos de una quiebra derivan principalmente de la incerteza inherente a las DNPA. Dado que tales declaraciones no implican necesariamente la existencia de una deuda real, debiendo las AFP realizar las gestiones necesarias para la aclaración de la situación, lo cual puede derivar en que las mismas sólo puedan ser verificadas en el periodo extraordinario. Igual situación ocurre en los casos en que se demanda al empleador fallido y la sentencia ordena el pago de cotizaciones; en los casos de un reclamo administrativo o judicial del trabajador; y cuando existe continuidad del giro del fallido y se adeudan cotizaciones previsionales.

Una segunda dificultad se produce por la posibilidad del trabajador de renunciar a sus créditos de origen laboral, ya sea en una audiencia ante el juzgado laboral o por una transacción judicial o extrajudicial. Si dicho acuerdo conlleva de forma expresa la declaración de inexistencia de la relación laboral (como usualmente ocurre en las relaciones disputadas) el reconocimiento anterior que pudiere haberse realizado respecto a las cotizaciones adeudadas es ineficaz.

#### *Propuestas de solución:*

Como respuesta al diagnóstico derivado de este estudio y teniendo presente no solo la disminución de la evasión sino que de la elusión y la subdeclaración de las cotizaciones previsionales, se presentan dos tipos de soluciones propuestas – una estructural y otra desagregada por proceso- que en total suman 55 propuestas detalladas.

La solución estructural postula que el sistema previsional requiere ciertos ajustes en la normativa vigente



referida al proceso de declaración de las cotizaciones previsionales. Considerando que las DNP y DNPA en su conjunto y oficialmente registradas afectan casi al 10% de la población laboral (en promedio a 470.000 trabajadores por mes), sin considerar aquellas que son omitidas (elusión o evasión). Esta magnitud genera una sobrecarga de trabajo en la fiscalización y en la judicialización del tema, cuya solución no pasa únicamente por aumentar la dotación de inspectores y de jueces, dado que estas son soluciones ex post y no siempre satisfacen a plenitud y en tiempo, la materialización de los ahorros previsionales de los trabajadores, afectando directamente el monto futuro de sus pensiones.

El sistema al no tener “un dueño” o integrador único, y actuar de manera atomizada, y sin control preventivo, entrega espacios que permiten a algunos empleadores utilizar un “crédito automático” (DNP) sin consentimiento ni autorización de los afectados.

En complemento, el incumplimiento de actos administrativos básicos de la relación laboral (no informar cambios de manera oportuna), genera una cantidad significativa de DNPA, que exigen esfuerzos y tiempo para ser resueltos.

De este diagnóstico general surge la necesidad de introducir cambios en la estructura del sistema. Los principales de ellos son los siguientes:

#### *A) Mejora de los procesos de información:*

- Mejor acceso a la información de despidos, renunciaciones, finiquitos y movimiento de personal a fin de reducir las DNPA.
- Requerir de las administradoras que se exija una mayor capacitación del personal de los recaudadores con los que celebren convenios, particularmente los que mantienen en uso los formatos papel, para reducir las inconsistencias en los mismos.
- Se sugiere que la Dirección del Trabajo pueda detectar posibles incumplimientos respecto del pago de las cotizaciones previsionales, a través del sistema de alertas basado en la integración oportuna de todas las declaraciones y pagos de cotizaciones del mes

anterior, con la información de Previred, las Cajas de Compensación y Bancos que recaudan cotizaciones, cuando las planillas cargadas entre uno y otro mes contienen inconsistencias, de manera que la DT pueda ejercer un control más estricto y oportuno en el otorgamiento del certificado N° 30 sobre cumplimiento de obligaciones laborales y previsionales. Esta medida permitiría un control de un mes con otro para los trabajadores de las propias AFP.

- Se propone modificar el artículo 10° del DFL N° 101 de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, incorporando dentro del ámbito de las instituciones que fiscaliza la Superintendencia de Pensiones (SP), a las recaudadoras electrónicas de cotizaciones para que de esta forma la Superintendencia de Pensiones pueda impartir instrucciones que garanticen mejoras en el sistema.

#### *Generación de nuevas fuentes de información:*

- Creación de un registro nacional de empleadores que recopile la información relevante respecto del proceso laboral/previsional, facilitando la fiscalización y cobro de las cotizaciones.
- Obligación de las Municipalidades de informar las solicitudes de patentes a efectos de conocer las direcciones comerciales de todos los empleadores.
- Obligación de SII de informar los movimientos tributarios relevantes laboralmente, como el pago de impuestos y la emisión de boletas por honorarios.
- Mantención electrónica de la documentación laboral/previsional relevante, manteniendo el uso del papel sólo en casos calificados.

#### *B) Facilitación del cumplimiento de la obligación previsional:*

- Instruir mediante Circular emitida por la Superintendencia de Pensiones, a las recaudadoras electrónicas que puedan recibir pagos atrasados vía electrónica, al igual como se efectúa actualmente cuando se ha hecho DNP, hasta el quinto mes después de vencido el cierre de remuneraciones de una empresa. Ello requiere regular también los mecanismos para el cálculo en línea de los

intereses y reajustes respectivos que permitan el punto anterior.

- Se propone instruir a las recaudadoras electrónicas, a través de una Circular conjunta emitida por la Superintendencia de Pensiones, Superintendencia de Seguridad Social y Superintendencia de Salud, para que en el sistema de carga de archivos de las recaudadoras, el empleador que declara y paga sólo uno o algunos regímenes de la seguridad social (p.ej. ISAPRE) se le identifiquen automáticamente los otros pagos a las AFP, AFC, Mutualidades, ISL (FONASA/ISL) y al no pagarlos, se genere automáticamente una DNP, procediendo en consecuencia el empleador al reconocimiento explícito de la deuda en todas las entidades administradoras de la seguridad social.

- Giro de retenciones por no pago de cotizaciones sin necesidad de notificación de demanda.

- Inscripción de extranjeros con documento identificador propio para fines previsionales, en tanto se obtiene el RUN.

- Limitación del uso de la DNP, requiriendo que sea comunicada al trabajador, esta propuesta requeriría tanto una modificación legal como la reglamentación respectiva.

### *C) Otras medidas prejudiciales, todas las cuales requieren su establecimiento por ley:*

- Bonificaciones fiscales impositivas, lo cual requiere otorgarles el carácter de tal al momento de su establecimiento.

- Limitación de las deducciones posibles a la remuneración del trabajador.

- Limitación de los beneficios no impositivos, particularmente a los trabajadores del Estado.

- Establecer la imprescriptibilidad de las deudas previsionales.

- 20% de recargo en intereses para financiar las acciones prejudiciales y judiciales.

- Creación de un correo asociado al RUT que permita la notificación administrativa universal.

D) En la cobranza judicial, es necesaria la modificación del procedimiento de ejecución previsional en los siguientes aspectos:

- Legitimación activa de los organismos fiscalizadores de la seguridad social.

- Modificaciones al sistema de notificaciones, permitiendo que todas aquellas realizadas con posterioridad a la demanda se realicen a un correo electrónico concedido al momento de realizar iniciación de actividades por parte de la empresa. En los casos de tener que realizarse notificaciones personales o por cédula, ésta se realizará por un centro de notificaciones dependiente del poder judicial.

- Rol único judicial de parte, que facilite la labor de acumulación de demandas y ampliación de éstas realizada contra un único deudor.

- Tramitación electrónica.

- Principios del procedimiento a aplicar: impulso procesal de oficio, celeridad, concentración y buena fe procesal.

- Medidas cautelares que puedan ser decretadas en la primera resolución.

- Buena fe procesal: obligación del demandado de facilitar los medios de realización del crédito.

- Aplicación de las facultades contenidas en el artículo 444 del Código del Trabajo.

- Aplicación de la responsabilidad solidaria en caso de grupos de empresas.

- Publicación en el Registro de Deudores Previsionales.

- Restricción de acceso al sistema de compras del Estado.

- Realización del activo, por medio de un sistema electrónico de remate.

*E) En el proceso de quiebra: Deben ajustar los procedimientos de cobro de cotizaciones previsionales al nuevo procedimiento concursal, cuestión que implica tanto cambios legales como reglamentarios:*

- Instruir a la SP, SUSESO, Superintendencia de Salud, dictar norma de carácter general que instruya a las Administradoras realizar un control acucioso en los Procedimientos de Liquidación de la Empresa Deudora.
- Modificar el artículo 11 de la Ley 17.322 señalando que el crédito debe ser verificado de acuerdo al artículo 170 de la Ley 20.720.
- Disponer que la deuda presunta (DNPA) se verifique conjuntamente con la DNP, sin esperar el plazo de acreditación y, en caso de aclararse dentro del período de acreditación limitar la verificación.
- La obligatoriedad de concurrir a la Junta constitutiva de acreedores, a la primera junta de acreedores y a la junta extraordinaria, cuando estas se realicen, así como incorporar la nueva causal de negligencia respectiva.
- La Superintendencia de Insolvencia y Reemprendimiento instruya a los Liquidadores, la obligación de informar a la Superintendencia de Pensiones, a la Superintendencia de Seguridad Social y a la Superintendencia de Salud, para la aplicación de sanciones o multas, cada vez que las Instituciones de Previsión y Seguridad Social no concurren a retirar el pago de sus respectivos créditos y estos se depositen en arcas fiscales.
- Incorporar la obligatoriedad del Juez de informar a las Instituciones de Seguridad Social que se encuentre afiliado el Trabajo y a la Dirección del Trabajo, la renuncia de los créditos de origen laboral que acordare el trabajador, de conformidad lo dispone el artículo 246 de la Ley 20.720.

*F) Modificación de la Institucionalidad existente:*

- Creación de una División de Previsión Social dentro de la Dirección del Trabajo que administre las herramientas tecnológicas de fiscalización.

- Creación y administración de una plataforma tecnológica de la seguridad social que agrupe las diferentes bases de información con que cuentan los intervinientes del proceso previsional, de modo de poder utilizar en las labores de fiscalización las inconsistencias que arroje el proceso de cruce de información.

- Esta modificación requiere necesariamente de su creación por ley, con una dotación y recursos suficientes para su funcionamiento, apoyándose también en el resto de las propuestas que se realizan.

## Principales Conclusiones del Estudio

a) El estudio cumple con el objetivo planteado de profundizar en la identificación y análisis de los mecanismos legales, administrativos, institucionales, operacionales y de incentivos que afectan la eficiencia y eficacia de los organismos públicos y las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) en la gestión orientada a reducir la evasión y subdeclaración previsional, y mejorar los mecanismos prejudiciales y judiciales respecto de la cobranza. El estudio sustenta sus aportes en base a la detección de fallas en la normativa, en los sistemas de información base, en la fiscalización y/o en la operación del sistema de cotizaciones previsionales. Como resultado, se formula un conjunto de propuestas de reforma en los ámbitos de las declaraciones, pago y cobranza de las cotizaciones previsionales, así como la identificación de la institucionalidad apropiada y responsable para su cumplimiento.

b) El trabajo entrega una visión de conjunto del sistema de seguridad social, con su foco en el sistema de pensiones, indicando las distintas entidades que en él participan y las funciones que le competen a cada una, y los mecanismos de interacción desarrollados y aplicados para cumplir con sus roles y responsabilidades. Queda manifiesta la atomización del sistema, y la dispersión de entidades, responsabilidades y funciones específicas, que éstas ejecutan. Se reiteran los resultados del estudio base, en el sentido que esta dispersión funcional comprueba que existen varios responsables en los distintos eslabones del proceso, frente al cual la fiscalización que debe ejercer la Dirección del Trabajo aún es débil, pese a los esfuerzos de modernización que ha emprendido esta entidad en los últimos dos años.



c) Uno de los principales desafíos del presente estudio fue identificar un “potencial dueño” que ejerza la coordinación, el control y fiscalización integral en la función de recaudación, examinar las corresponsabilidades entre agentes privados y públicos que intervienen en el sistema, y proponer una institucionalidad que cumpla de manera eficaz y eficiente con todo el proceso: cotizaciones, recaudación y cobranza (prejudicial y judicial), formulando propuestas para reducir y controlar la evasión y elusión en la fuente.

d) Se postula que el sistema previsional de nuestro país, en concreto el modelo basado en la capitalización individual, requiere ciertos ajustes en la normativa vigente referida al proceso de declaración y cobranza de las cotizaciones previsionales. La magnitud del problema de las cotizaciones impagas, junto con la falta de coordinación oportuna entre los agentes involucrados, genera una sobrecarga de trabajo en la fiscalización y en la judicialización del tema, cuya solución no pasa únicamente por aumentar la dotación de inspectores y de jueces, dado que estas son soluciones ex post y no siempre satisfacen a plenitud y en tiempo, la materialización de los ahorros previsionales de los trabajadores, afectando directamente el monto futuro de sus pensiones.

e) El sistema al no tener “coordinador”, y actuar de manera atomizada, y sin control preventivo, entrega espacios que permiten a algunos empleadores utilizar un crédito automático (DNP) sin consentimiento ni autorización de los afectados<sup>24</sup>. En complemento, el incumplimiento de actos administrativos básicos de la relación laboral (no informar cambios de manera oportuna), genera una cantidad significativa de DNPA, que exigen esfuerzos, costos y tiempo para ser resueltos. Ambos tipos de deuda podrían ser controlados con mayor eficiencia en la fuente al entregar

la responsabilidad del sistema a un “dueño virtual”, tal como se postula en el presente estudio: creación de la Dirección de Seguridad Social –en la propia Dirección del Trabajo– a cargo de la Plataforma Tecnológica de la Seguridad Social, introduciendo cambios puntuales en aquellas etapas del proceso de declaración y cobranza de las cotizaciones previsionales que requieren ser modificados para optimizar el control de la elusión y evasión previsional. El sistema de pensiones contributivas requiere ajustes y actualizaciones en la normativa referida al proceso de declaración, pago y recaudación de las cotizaciones previsionales, a fin de resolver los cuellos de botella detectados en este estudio, para lo cual se formulan distintas propuestas de mejoras.

f) En síntesis, el diagnóstico al que arribó el presente Estudio indica que el actuar de determinados empleadores, sin control preventivo en la obligación de cotizar y pagar las cotizaciones previsionales de manera oportuna, entrega espacios que permiten el uso intensivo y creciente de las DNP, sin conocimiento, consentimiento ni autorización de los trabajadores afectados. En un restringido grupo de empleadores, esta práctica se repite de manera permanente. En complemento, el incumplimiento de actos administrativos básicos en la relación laboral (no informar cambios que afectan el contrato de trabajo de manera oportuna), genera una cantidad significativa de DNPA, que exigen esfuerzos administrativos, costos y tiempo para ser resueltos, para evitar su judicialización.

g) Las DNP y las DNPA, en su conjunto, están afectando casi al 10% de la población laboral en el mes 1, las que llegan a la instancia judicial corresponden a una proporción de éstas, pero que no dejan de ser significativas en el conjunto del mercado laboral. Las DNP registran un crecimiento continuo en los últimos cinco años, pero las DNPA registran una tendencia inversa.

---

24. Considerando que este “préstamo” es con lejos el más caro del mercado, pues los intereses penales del Fondo de Pensiones, castigan fuertemente al moroso.

Ambas situaciones se traducen en una sobrecarga de trabajo y funciones en las gestiones de cobranza, fiscalización y en la judicialización del tema, hecho que también afecta al resto de los regímenes de la seguridad social.

h) Considerando que a la operación del sistema previsional actual le faltan elementos integradores –de tipo interno y cruzado entre los diversos componentes- capaces de controlar de manera oportuna los efectos no deseados de mal uso o abuso del mismo, el estudio postula que el uso intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones aplicadas de manera integrada, coordinada y oportuna sería una solución viable para actuar de forma eficiente y eficaz frente al tema de la elusión, evasión, sub-declaración y cobranza de las cotizaciones previsionales.

i) Las recomendaciones que se desprenden son la aplicación de las medidas de solución propuestas, considerando que los dos tipos de solución –estructural y desagregadas por área de gestión- son complementarios entre sí y que pueden examinarse las prioridades asignadas para su implementación.



Secretaría Técnica de la Comisión de  
Usuario del Sistema de Pensiones se  
encuentra ubicada en el Ministerio del  
Trabajo y Previsión Social, Subsecretaría  
de Previsión Social, Huérfanos 1273,  
Santiago de Chile.

562 27 8279611 – 562 28279818

[comisionusuario@previsionsocial.gob.cl](mailto:comisionusuario@previsionsocial.gob.cl)

[www.comisionusuarios.cl](http://www.comisionusuarios.cl)

Todos los derechos reservados  
Diseño e impreso en Chile

Ministerio del Trabajo y Previsión Social  
Subsecretaría de Previsión Social  
Gobierno de Chile