



COMISIÓN
de USUARIOS
SISTEMA DE PENSIONES

NOTAS INFORMATIVAS

**SEGUIMIENTO A LA
IMPLEMENTACIÓN Y REFLEXIONES
SOBRE LA REFORMA DE PENSIONES,
LEY 21.735**

NOVIEMBRE 2025

Índice

Introducción	03
Integrantes de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones	04
Notas de la Comisión	
1. Reconocimiento, realidad y desafíos de la Reforma de Pensiones, Ley 21.735.....	06
2. Seguimiento a la implementación y reflexiones sobre la Reforma de Pensiones, Ley 21.735.....	15
3. El desafío de implementar la Reforma de Pensiones, Ley 21.735	18
4. Necesidad de información los trabajadores y su percepción sobre la Reforma de Pensiones, Ley 21.735	22
5. Percepción de los pensionados sobre la Reforma de Pensiones, Ley 21.735	24
Siglas	26

Introducción

En el mes de marzo del presente año, se promulgó la Ley 21.735 que Crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la pensión garantizada universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica. En este contexto, la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones (en adelante Comisión) propuso realizar un seguimiento a su implementación mediante sesiones informativas de instituciones/organizaciones involucradas.

La ronda de jornadas inició con la presentación del Jefe de la Dirección de Estudios de la Subsecretaría de Previsión Social, quien dio a conocer los principales aspectos que componen la Reforma, la estructura de gobernanza, y el calendario de implementación. Posteriormente se dio lugar a la presentación de las instituciones/organizaciones integrantes de la Comisión. Se consideró a la Asociación de AFP (AAFP), y el Instituto de Previsión Social (IPS), quienes dieron a conocer cómo se están organizando para poner en marcha los aspectos que les son atingentes, y los desafíos que presentan en torno a la implementación de la Reforma a la fecha.

En complemento, se incluyen las perspectivas, dudas y necesidades respecto de la Reforma y del sistema de pensiones que consideran los trabajadores y pensionados, a través de sus representantes que integran la Comisión. Desde los trabajadores, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), y desde los pensionados, la Asociación Gremial Nacional de Pensionados y Pensionadas del Sistema Privado de Pensiones de Chile A.G (Anacpen). A ello, se suma un primer apartado desde la visión académica, a cargo del Presidente de la Comisión.

En función de poner a disposición de la ciudadanía esta información, se generó la presente Nota Informativa, con las ideas centrales del trabajo realizado.

La Comisión está compuesta por un académico, quien la preside, un representante de los trabajadores, uno de los pensionados, y otro de las instituciones públicas, y de las instituciones privadas del sistema de pensiones.

Para mayor información sobre la Comisión revisar su página web
(previsionsocial.gob.cl/comision-usuarios/)

Integrantes de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones

MIEMBROS TITULARES



Rafael Pizarro Rodríguez

Académico, presidente de la Comisión



Lenia Pizarro Sierra

Representante de las instituciones públicas del Sistema de Pensiones
Instituto de Previsión Social (IPS)



José Manuel Díaz Zavala

Representante de los trabajadores y trabajadoras
Central Unitaria de Trabajadores (CUT)



Constanza Bollmann Schele

Representante de las instituciones privadas del Sistema de Pensiones
Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AAFP)



Cristina Poblete Tapia

Representante de los pensionados y pensionadas
Asociación Gremial Nacional de Pensionados del Sistema Privado
de Pensiones de Chile (Anacpen)

Integrantes de la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones

MIEMBROS SUPLENTES



Viviana Ituarte Valderrama

Representante de las instituciones públicas del Sistema de Pensiones
Instituto de Previsión Social (IPS)



María Amalia del Pilar Pereira Campos

Representante de los trabajadores y trabajadoras
Central Unitaria de Trabajadores (CUT)



Roberto Fuentes Silva

Representante de las instituciones privadas del Sistema de Pensiones
Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AAFP)



Silvia Aguilar Torres

Representante de los pensionados y pensionadas
Asociación Gremial Nacional de Pensionados del Sistema Privado
de Pensiones de Chile (Anacpen)

1. Reconocimiento, realidad y desafíos de la Reforma de Pensiones, Ley 21.735

Visión académica

ANTECEDENTES

La finalidad de los sistemas de Seguridad Social es la de otorgar una prestación adecuada ante la presencia de determinadas situaciones y de las necesidades que las mismas comportan, aunque "en ninguna de las ramas (de Seguridad Social) los planificadores han ejercitado su ingenio y su capacidad de análisis con más asiduidad que en la articulación de los regímenes de la previsión por vejez" (OIT, 1984).

El Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre normas mínimas internacionales para la Seguridad Social, "define las prestaciones que constituyen el núcleo de la Seguridad Social, sienta los requisitos mínimos en cuanto a cobertura de la población y al contenido y nivel de prestaciones, prevé lo necesario para la protección de los derechos de los cotizantes y los beneficiarios y se refiere a asuntos accesorios de administración".

El mismo Convenio 102, Parte V, Prestaciones de Vejez define esta contingencia como "la supervivencia más allá de una edad prescrita". El mero hecho de llegar a una edad determinada supone la concesión de la prestación de vejez. En la doctrina científica, mientras existen autores que se han inclinado por la equiparación de la vejez con la incapacidad (entre ello, Barassi o Venturi), otros, se muestran contrarios a esa equiparación, inclinándose en mayor medida por la vejez como "derecho al descanso". La vejez exige su consideración desde ambas perspectivas, ya que las mismas se complementan, puesto que, como ya señalase Lord Beveridge "el problema de la naturaleza y la extensión de la provisión que ha de hacerse para la gente de edad avanzada es el más importante y, en algunos aspectos, el más difícil de todos los problemas de la Seguridad Social" (Beveridge, 1942).

LOS DIFERENTES REGÍMENES DE COBERTURA DE LA VEJEZ

a) Regímenes universales. A través de los que se conceden a todas las personas residentes, que hayan sobrepasado la edad que esté establecida, una prestación con independencia de sus ingresos, su situación laboral o de la totalidad de sus rentas.

b) Regímenes de asistencia. Mediante estos regímenes se establecen prestaciones a las personas de edad necesitadas, condicionadas a la comprobación de sus recursos y de los gastos a los que, de forma inevitable, deben hacer frente.

c) Regímenes de Seguro Social. Los mismos proporcionan prestaciones a sus afiliados de edad, con arreglo al tiempo que hayan trabajado o a las cotizaciones que hayan abonado.

El Derecho de la Seguridad Social debe necesariamente transitar por un diagnóstico de la realidad imperante, de modo tal que considere las características propias de cada país y el entorno internacional que las determina. Ello principalmente en lo relativo a los aspectos demográficos, sociales, económicos, culturales, migratorios, laborales o del mercado del trabajo, financieros, entre otros.

En Chile, por disposición constitucional a contar de 1980, los trabajadores al iniciar su relación jurídica laboral se encuentran obligados legalmente en forma simultánea a enterar sus cotizaciones previsionales que otorgan cobertura de salud, accidentes y enfermedades de origen común o profesional, pensiones, desempleo y prestaciones familiares. Por aplicación del DL. N°3.500, de 1980, para obtener cobertura de pensión de vejez, invalidez y sobrevivencia, el único sistema al cual pueden acceder los afiliados es el régimen de Capitalización individual con cotización unipartita, es decir, solo del trabajador cuyos fondos acumulados son administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones por disposición legal.

Por consiguiente, el monto de la pensión del trabajador depende única y exclusivamente del capital acumulado durante su trayectoria laboral, la rentabilidad que genere la administración de sus fondos previsionales y el ahorro individual al que pudiera acceder si sus remuneraciones lo permiten.

Ahora bien, a medida que fueron aumentando los pensionados se pudo evidenciar que los montos de sus pensiones eran muy bajos o desaparecían, motivo por el cual el Estado debió intervenir fortaleciendo el Pilar Solidario, en el año 2008, con la Reforma de la Ley N° 20.255 que entre otras, creó la Pensión Básica Solidaria de Vejez y de Invalidez (PBS de vejez e invalidez) y el Aporte Previsional Solidario de Vejez e Invalidez (APS de Vejes e Invalidez), estos últimos destinados a complementar las bajas pensiones que otorga el sistema de capitalización individual. Posteriormente, la Ley N°21.419 implementa la Pensión Garantizada Universal (PGU) con el objeto de generar un piso que complemente los bajos montos de las pensiones del sistema de capitalización individual.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el sistema chileno de pensiones ha avanzado gracias a la implementación de la PGU, elevando las tasas de reemplazo y ampliando la cobertura. No obstante, enfrenta desafíos serios en cuanto a suficiencia y sostenibilidad que requieren reformas estructurales y una visión intergeneracional para garantizar pensiones dignas a futuro. Los resultados alcanzados por el sistema previsional y su proyección en el futuro se relacionan estrechamente con la naturaleza de los cambios registrados en aspectos demográficos, económicos y sociales. Por una parte, las expectativas de vida han aumentado, y se ha postergado la edad de entrada al mercado del trabajo remunerado, reduciéndose así, la extensión del período de acumulación en relación con el período de desacumulación de los ahorros previsionales.

En definitiva, dichas transformaciones han alterado significativamente el supuesto central en el que se basaron las predicciones iniciales: el de una fuerza laboral compuesta mayoritariamente por hombres jefes de hogar, con contratos de trabajo indefinidos, y que cotizan en forma continua a lo largo de su vida activa.

Cabe agregar que el modelo de pensiones vigente en Chile se aparta de la abrumadora mayoría de los países de la OCDE, puesto que, en un 83% de los países de la OCDE existe un pilar público de carácter contributivo con mecanismos solidarios o de redistribución, que es complementado por esquemas de capitalización individual cuyo funcionamiento permite mejorar los resultados del sistema.

DESAFÍOS DE LA REFORMA

La ley N°21.735 de 2025, nace de un consenso transversal tras años de debate público, incluyendo propuestas de gobiernos anteriores, movilizaciones sociales y comisiones técnicas, crea un Sistema Mixto de Pensiones y un Seguro Social en el pilar contributivo, con el objetivo central de mejorar las pensiones actuales y futuras y avanzar hacia un modelo de Seguridad Social más justo, solidario y sustentable.

El mensaje del Ejecutivo (Historia de la Ley 21.735, 2005) destaca la urgencia ética y política de resolver la crisis del actual sistema de pensiones, marcado por su incapacidad para garantizar condiciones dignas de vida a las personas mayores. Según resultados entregados por la Superintendencia de Pensiones en 2022, al inicio del debate parlamentario de esta Ley, un 23% de las pensionadas y pensionados tiene una pensión inferior a la actual línea de pobreza, y un 72% tiene una pensión inferior al salario mínimo. Asimismo, aun después de considerar el efecto de la PGU sobre las pensiones totales, la brecha entre la mediana de la pensión total de hombres y mujeres alcanza un 53%, lo que demuestra que incluso incorporando un pilar no contributivo que ha beneficiado relativamente más a las mujeres que a los hombres, el sistema sigue generando brechas de género significativas.

Respecto de los diversos factores que determinan la insuficiencia e inequidad de las pensiones en nuestro país, en primer lugar, es posible observar que la estructura individual del actual sistema reproduce las desigualdades del mercado del trabajo y la informalidad, lo cual afecta los niveles de ingresos sobre los cuales se cotiza y la densidad de las cotizaciones, aspectos determinantes del monto de la pensión final.

En segundo lugar, existen factores demográficos como el aumento en la esperanza de vida en las últimas décadas en nuestro país, toda vez que los ahorros acumulados deben distribuirse durante una etapa pasiva de mayor duración que la observada al momento de instaurarse el sistema de

capitalización individual. Al evaluar la esperanza de vida utilizada en el sistema previsional, se observa un aumento sustantivo dado el cambio demográfico que ha vivido nuestro país. Si bien en el año 1981 la esperanza de vida era de 13 años para hombres de 65 años y 21 años para mujeres de 60 años, a partir de estimaciones realizadas por la Superintendencia de Pensiones y la Comisión para el Mercado Financiero con la colaboración de la OCDE, para el periodo 2023 – 2029 alcanzarían los 22 y 31 años respectivamente para hombres y mujeres. En consecuencia, la mayor expectativa de vida, que corresponde al riesgo macroeconómico de longevidad, la estructura del actual sistema es incapaz de redistribuirlo entre generaciones, por lo que, cualquier alternativa para dar respuesta a este significa una mayor presión a nivel individual, lo que implica un mayor costo para las personas próximas a pensionarse.

En tercer lugar, la cotización del 10% del ingreso imponible en Chile está bajo el promedio de los países de la OCDE, que asciende a 18,4%. Este nivel de tasa de cotización no se ha cambiado desde que comenzó a funcionar el sistema de capitalización individual en 1981, y cuyo efecto se ha traducido en un empeoramiento permanente a nivel individual por menores pensiones.

En el contexto actual, caracterizado por la premura electoral y acusaciones cruzadas, es relevante mirar con perspectiva y recapitular lo que fue la Reforma a las Pensiones. Esta política pública tan sensible y estratégica, es siempre polémica o más bien genera discrepancias políticas, ideológicas y técnicas. Son demasiados los actores, impacta a un porcentaje importante de la población en términos proporcionales, absolutos y simbólicos (personas mayores), son abundantes los intereses sobre la misma, y muchos recursos involucrados. Esto, hace imposible pensar en una política pública de fácil modernización, ajuste, mejora o adecuación.

La nueva ley crea un sistema mixto contributivo y tripartito, en el que participan el Estado, los trabajadores y los empleadores, incorporando mecanismos de solidaridad colectiva sin abandonar la capitalización individual. El modelo se alinea con los estándares de los países OCDE y pone énfasis en la equidad de género, la sustentabilidad y la redistribución.

El nuevo sistema, reconoce el esfuerzo individual mediante el fortalecimiento de las cuentas individuales y al mismo tiempo incorpora un Seguro Social, financiado con una nueva cotización del empleador. En este contexto, las pensiones finales estarán compuestas por tres pilares: el pilar no contributivo (PGU), el pilar contributivo individual y el nuevo pilar de Seguridad Social. las personas ya no estarán solas con su ahorro individual. Ahora el Estado, a través del Seguro Social, complementa ese esfuerzo con un apoyo solidario, que mejora las pensiones actuales y futuras.

Entre los cambios estructurales más relevantes se incluyen:

- A. Creación de un Pilar de Seguridad Social: que mitiga riesgos (como brechas de género y expectativas de vida) y administra un fondo colectivo.
- B. Nuevo aporte del empleador: alcanzando una cotización total del 8,5% (1,5% actual del SIS más 7% adicional), dividido entre 4,5% a cuentas individuales y 4% al Seguro Social.
- C. Reconfigura el sistema previsional para incentivar una mayor competencia: con licitaciones por administración de afiliados, regulación más estricta de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) y posibilidad de participación del Instituto de Previsión Social (IPS).
- D. Reducción de desigualdades de género: garantizando que mujeres y hombres con iguales condiciones reciban la misma pensión, además de un beneficio adicional por años cotizados (0,1 UF por año, hasta 2,5 UF máximo), con requisitos diferenciados por sexo.

El Seguro Social, incluye una cotización del 2,5% con componentes específicos: 1,5% para integrar el actual Seguro de Invalides y Sobrevivencia (SIS) y 1% para compensar la menor pensión que suelen recibir las mujeres por su mayor expectativa de vida. Además, incorpora una Cotización con Rentabilidad Protegida (CRP) de 1,5% que se reintegra al trabajador y financia un beneficio complementario según años cotizados.

En el ámbito industrial, la Reforma establece un Sistema Único de Cobranza Previsional, un nuevo modelo de fondos generacionales y restricciones a las AFP en inversiones extranjeras, además de facilitar la participación de nuevos actores públicos. Se permite una licitación del stock de afiliados y se garantiza la libertad de elección de los cotizantes, manteniendo transparencia y control de comisiones.

Respecto a la PGU, se incrementa progresivamente su cobertura y monto en tres etapas (a los 6, 18 y 30 meses de la ley), beneficiando principalmente a personas mayores de 65 años, pensionados de leyes de reparación, beneficiarios de invalidez y montepiadas de las Fuerzas Armadas.

Por último, se contemplan medidas para trabajadores independientes, facilitando cotizaciones mediante convenios automáticos, y se amplía el Seguro de Lagunas Previsionales, a quienes financian su cesantía con Cuentas Individuales.

Esta Reforma para ser justos, no se hubiera alcanzado, sin los avances previos que comienzan en el primer gobierno de la expresidenta Michelle Bachelet, con la Ley N° 20.255 que creó un sistema de pensiones Solidarias, mediante el que se integrado para garantizar acceso a la PBS de vejez o invalidez)

y un APS de vejez o invalidez, beneficios destinados a la población adulta mayor o personas calificadas con invalidez que se encontraran dentro del 60% más vulnerable. Y posteriormente, mediante la creación de la PGU por parte del expresidente Sebastián Piñera.

Tratándose de una política pública extremadamente compleja, disputada y relevante, debemos reconocer y destacar la capacidad de acuerdo, diálogo y política de cada uno de los actores, partidos y coaliciones que hicieron posible la Reforma.

RECONOCIMIENTO

Un principio clásico del Derecho de la Seguridad Social interesante que aparece con fuerza y nitidez en la Reforma es la solidaridad intergeneracional, la cual se conceptualiza oficialmente como: "solidaridad entre las generaciones a todos los niveles –las familias, las comunidades y las naciones– es fundamental para el logro de una sociedad para todas las edades" (Naciones Unidas, 2002). Es el principio que sostiene la Reforma y rescata el sentido colectivo de nuestra sociedad.

Además de este valor de la Reforma, podemos mencionar otros, más de carácter endémico de la misma. En primer lugar y de forma prioritaria, se destaca el aumento de la PGU llegando a \$250.000, lo que permite el aumento de ingresos de millones de personas mayores y sus familias. Lo anterior, es una señal clara de reconocimiento y gratitud a nuestras personas mayores, recalando su aporte y trascendencia en la vida de todos y todas, así como al país. Este logro o avance no puede limitar o conformarnos, pues aún queda un largo trayecto que recorrer en miras a alcanzar condiciones óptimas y mejores pensiones. También se destacan el aumento de la cotización con cargo al empleador a un 7%, esto de forma gradual por 9 años. Se crea dentro del pilar contributivo un Nuevo Seguro Social cuyas principales características son: la solidaridad intergeneracional, reducción de las brechas de género y otorgar beneficios que reconocen los aportes de las personas, es decir sus cotizaciones previsionales, mediante el Beneficios por Años Cotizados (Subsecretaría de Previsión Social, 2025).

Del mismo modo, la creación del Fondo Autónomo de Protección Previsional (FAPP) cuya dirección se asume por un organismo público de carácter técnico y autónomo cuya función es financiar las prestaciones y beneficios del Seguro Social Previsional incluido el técnico en reemplazo del seguro de invalidez, y, por ende, velar por la sustentabilidad financiera se presenta como uno de los principales desafíos (Ley N° 21.735, artículos 24 y 25). Esto debido a que será objeto de permanente evaluación, en el contexto de las polémicas por gastos públicos, pues el Fondo recibe sus aportes desde el ecosistema de pensiones y las expectativas sobre su rendimiento están en la opinión pública y de expertos. Esta nueva institucionalidad y gobernanza se debe dotar de capacidad técnica, transparencia y eficacia con su misión institucional.

Así en el marco de la Reforma, podemos afirmar la relevancia de las personas mayores desde la perspectiva demográfica. Según los resultados del Censo 2024, el porcentaje de personas de 65 años o más, alcanzó el 14% de la población censada, en comparación con el primer censo realizado en democracia, del año 1992, donde este segmento representaba solamente el 6,6%. Ello evidencia que el envejecimiento en el país tiene una tendencia al alza (INE, 2024). En tanto, el Servicio Nacional del Adulto Mayor, establece que en el 40,1% de los hogares chilenos hay al menos un adulto mayor entre sus integrantes.

En complemento a lo señalado, considerando que el 19% de las personas mayores se declararon en una situación de pobreza multidimensional, para sus familias, el cuidado que deben proporcionar se convierte en un desafío, y más en mujeres que en hombres, donde el porcentaje alcanzó 18,6% y 16,1% respectivamente, por lo que no solo se mantiene la brecha de género, sino que se agudiza (CASEN, 2022). En esta perspectiva, actualmente Chile alcanza el segundo lugar con mayor esperanza de vida en América, solo por debajo de Canadá, donde para las mujeres este indicador es de 83,58 años y para los hombres de 79,08 años (World Population Review, 2025). En conclusión, las personas mayores son un segmento en aumento y extensión, es decir no solo son más, sino que también viven más.

Esto nos lleva a reflexionar sobre dicho grupo de la población, tanto en sentido estratégico como prospectivo y, por tanto, desarrollar políticas públicas que estén orientadas en promover integralmente a las personas mayores, evitando que se sientan como una carga económica dentro de sus propias familias, espacios y territorios.

La actual Reforma de pensiones obliga aún más a mejorar los niveles de educación previsional, desplegando la acción de la Subsecretaría de Previsión Social, la Superintendencia de Pensiones, así como el IPS en esta materia. Por ello la territorialización de la educación previsional debe ser y transformarse en una realidad, donde Gobiernos Regionales y Municipalidades desplieguen capacidades para formar, educar y orientar apoyando la labor del IPS y otros organismos públicos.

Los mayores desafíos que pueda tener la Reforma se caracterizan en la complejidad de la implementación, los plazos acotados hacia la ciudadanía, las mismas expectativas de las personas, la comunicación a los afiliados y el diagnóstico, así como las correcciones oportunas que se requieran. Aunque también se presenta la oportunidad de mejorar el actual sistema de pensiones, aumento de las pensiones actuales y futuras, la valoración del sistema previsional por la población, fortalecer la imagen pública y la capacidad de las instituciones participantes, la colaboración pública y privada que hasta este momento consiste en que el Estado proporciona los beneficios y montos para sumar a las pensiones bajas (Macías, 2025). Dicho lo anterior, que esta política pública sea de carácter redistributivo e incremental, garantiza una mayor equidad en los diversos ámbitos y mejoras del sistema.

mismo, mediante la retroalimentación de su implementación y de esa forma, adoptar las medidas necesarias oportunamente con mejoras y superación de eventuales problemas.

Finalmente hay que mencionar que la Reforma de pensiones es un hito histórico dentro del Derecho de la Seguridad Social y un logro político, técnico, y social de carácter nacional, que actualiza los dinamismos de la sociedad actual, y que exige una implementación acorde al desafío y éxito en el mismo.

FUENTES:

- Beveridge, W. H. (1942). Social insurance and allied services. His Majesty's Stationery Office.
- Chile. (2024). Ley N° 21.735: Crea un nuevo sistema mixto de pensiones y un seguro social en el pilar contributivo, mejora la Pensión Garantizada Universal y establece beneficios y modificaciones regulatorias que indica. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile>
- Historia de la Ley N° 21.735. (2025). Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
<https://www.bcn.cl/historiadaley/nc/historia-de-la-ley/8372/>
- Instituto Nacional de Estadísticas INE. (2025). Primeros resultados del Censo 2024: 18.480.432 personas fueron censadas en Chile, manteniéndose la tendencia de envejecimiento de la población.
<https://www.ine.gob.cl/sala-de-prensa/prensa/general/noticia/2025/03/27/primeros-resultados-del-censo-2024-18.480.432-personas-fueron-censadas-en-chile-manteni%C3%A9ndose-la-tendencia-de-envejecimiento-de-la-poblaci%C3%B3n>
- Macías Muñoz, O. (2025). Desafíos y Oportunidades. Spensiones.cl. Recuperado el 27 de octubre de 2025. https://www.spensiones.cl/portal/institucional/594/articles-16673_recurso_1.pdf
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023). Síntesis de resultados Casen 2022: Pobreza multidimensional. Santiago, Chile: Gobierno de Chile.
- Monereo Pérez, J. L., & Fernández Bernat, J. A. (2019, 20 de diciembre). El Convenio OIT núm. 102 (1952) sobre norma mínima de Seguridad Social como delimitador del estándar mundial y sus límites actuales. Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, 7, 90-123.
- Organización Internacional del Trabajo OIT. (1984). Introducción a la seguridad social (pp. 61 y ss.).
- Organización Internacional del Trabajo OIT. (1952). Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (Núm. 102). https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312247

- Organización de las Naciones Unidas. (2002). Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento. Naciones Unidas. <https://www.un.org/esa/socdev/documents/ageing/Madrid-International-Plan-of-Action-on-Ageing.pdf>
- Subsecretaría de Previsión Social. (2025). Nota Técnica: Reforma de Pensiones, Ley N° 21.735. <https://previsionsocial.gob.cl/wp-content/uploads/2025/08/Nota-Tecnica-Reforma-dePensiones-Ley-N%C2%B021.735.pdf>
- World Population Review. (2025). Life Expectancy by Country {year}. <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/life-expectancy-by-country>

2. Seguimiento a la implementación y reflexiones sobre la Reforma de Pensiones, Ley 21.735

Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones A.G.

El actual sistema de pensiones chileno es de carácter mixto y está compuesto por 3 pilares: No Contributivo; Contributivo; y Voluntario (APV). La Reforma modifica el pilar Contributivo, el que pasa a estar constituido por el sistema de capitalización individual (administrado por las AFP), y el Seguro Social (administrado por el estado a través del IPS y el FAPP); además en el Pilar No Contributivo se aumenta en forma gradual el monto de la PGU.

Al respecto, se informa que la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (AAFP) en conjunto con las AFP han conformado mesas de trabajo con la Superintendencia de Pensiones y otras instituciones relacionadas, para abordar la implementación de los diversos cambios que involucra la reciente Reforma de Pensiones.

El área de trabajo es muy extensa y a continuación se resumen los principales temas que deberán abordar las Administradoras de Fondos de Pensiones:

- A. Aumento de cotización: el aporte del empleador será de un 8,5% de la renta imponible del trabajador. El aumento será de 7 puntos porcentuales que se realizará en forma gradual ya que el actual aporte del empleador del Seguro de Invalides y Sobrevivencia ya es financiado por los empleadores y la ley lo estableció en 1,5% de la renta imponible. Un 1% de la renta imponible se destinará para financiar el beneficio de compensación por expectativa de vida dirigido a las mujeres, un 1,5% a cotización con rentabilidad protegida, conocido como préstamo de los trabajadores al Estado, y un 4,5% a la cuenta individual de cada trabajador.
- B. Nuevo Seguro Social: entregará el beneficio transitorio por año cotizado de 0,1 UF mensual, con un máximo de 2,5 UF, y la compensación por expectativa de vida destinado a las mujeres. Además, gestionará el seguro de invalidez y sobrevivencia.
- C. Creación del FAPP: es una institución pública autónoma que administra los fondos del Seguro Social (incluida la prima del SIS).
- D. Fondos Generacionales: se instaura un nuevo régimen de inversiones caracterizado por ser fondos delimitados por rango etario, con distinta composición de riesgo y retorno.
- E. Licitación de Afiliados: la implementación de una licitación del 10% de los afiliados no pensionados de las AFP (cada 2 años) cuya variable de decisión solo será la menor comisión y que deberá estar vigente por 5 años y en caso de elevarse en forma posterior, los afiliados licitados volverán a ser subastados.

Cabe mencionar que la Reforma aumentó la participación del Estado en el sistema de pensiones y también reformó la cobranza de cotizaciones con la creación de una entidad centralizada gestionada por las AFP y la participación del Estado, a través de la Tesorería General de la Republica en la cobranza prejudicial.

Según se indica, existen 5 aspectos pendientes a ser trabajados durante la implementación de la Reforma:

1. Proyecto de ley del SIS: su traspaso al nuevo Seguro Social.
2. La configuración y puesta en marcha de los fondos generacionales y el régimen de inversión.
3. Elaborar la normativa que regule la licitación de stock de afiliados.
4. Temas relativos a operaciones y cobranza de cotizaciones previsionales.
5. Trabajadores independientes: regulación legal de la incorporación de los trabajadores a honorarios a la obligatoriedad de cotizar al Seguro Social.

La AAFP menciona 4 elementos clave a considerar para obtener una mejor pensión:

1. Tasa de cotización: una mayor tasa de cotización permite un mayor ahorro.
2. Expectativas de vida: una mayor expectativa de vida requiere de un mayor ahorro.
3. Densidad de cotizaciones: la densidad de cotizaciones impacta el monto final de la pensión, motivo por el que es importante evitar tener lagunas previsionales durante el periodo laboral.
4. Rentabilidad de inversiones: un mayor retorno de inversión implica también un aumento en el monto de la pensión.

En estos términos, los 3 pilares que componen el sistema de pensiones chileno se deben de complementar: el pilar contributivo se suma al no contributivo (solidario), y al voluntario (APV). También se relevan temas ausentes de la Reforma de Pensiones:

- Abordar la alta informalidad laboral de nuestro mercado del trabajo y el desafío de aumentar la participación laboral, especialmente en las mujeres.
- Perfeccionar la institucionalidad de la Superintendencia de Pensiones incorporando un consejo en vez de una autoridad unipersonal.
- Revisar la reajustabilidad de la Pensión Garantizada Universal, evaluando el aumento del monto por IPC respecto del crecimiento salarial, tema muy importante si se analiza la sostenibilidad de las cuentas públicas ante el aumento significativo del envejecimiento poblacional que proyecta la demografía.

- Revisar el Tope Imponible. El proyecto de ley consideraba igualar el tope imponible del sistema de pensiones con el del Seguro de Cesantía, tema que no prosperó por restricciones presupuestarias. El Tope imponible de las AFP hoy es de UF 87,8 mientras que el del Seguro de Cesantía llega a UF 131,9.
- Evaluar la edad de pensión. Un tema que se debe revisar es la edad de pensión, ante el aumento sostenido de las expectativas de vida de los chilenos. La idea es examinar las experiencias de los países desarrollados, que elevan este requisito en forma gradual y en generaciones jóvenes que recientemente se incorporan al mercado laboral, sin alterar las condiciones de personas próximas a pensionarse.

Finalmente, la Asociación de AFP alude a que, junto a sus asociados, seguirán trabajando por la mejor implementación de la Reforma de Pensiones, para poder brindarle a todos los afiliados un buen servicio, rentabilidad, educación previsional y finalmente, #MejoresPensiones.

3. El desafío de implementar la Reforma de Pensiones, Ley 21.735

Instituto de Previsión Social (IPS)

A continuación, se da a conocer su trabajo en la implementación de la Reforma de Pensiones, trabajo que se resume en siete puntos:

I.- Propósito de la Reforma: El propósito es mejorar las pensiones actuales y futuras mediante la creación de un sistema mixto de pensiones, reincorporando al empleador en las cotizaciones, y destinando una parte a cuentas individuales y otra al Seguro Social. Con ello se reconoce el esfuerzo personal, se reduce la desigualdad de las mujeres y se fortalece la Seguridad Social.

II.- Etapas: La implementación de la Reforma es gradual y responde a diversos hitos que se deben cumplir en los años 2025, 2026 y 2027. Por ejemplo, en el año 2025 al IPS le ha correspondido incrementar la PGU para las personas de 82 y más años, habilitar las solicitudes y el pago de la PGU para personas beneficiarias de leyes reparatorias e iniciar la recaudación del Seguro Social Previsional (0,9% en esta primera etapa). El inicio del 2026 estará marcado por la entrega de los nuevos beneficios: Beneficio por Años Cotizados y Compensación por Diferencia de Expectativa de Vida.

III.- Modelo de Gobernanza y articulación institucional para la Reforma: la gobernanza identifica una dimensión política (Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Ministerio de Hacienda, Subsecretaría de Previsión Social y los siguientes servicios: IPS, Administrador del Fondo Autónomo de Protección Previsional, Superintendencia de Pensiones, Tesorería General de la República); una mesa directiva (Dirección IPS y jefaturas dependientes); un equipo implementador (célula de 6 especialistas); y mesas de trabajo, con representantes de cada unidad. Esto permite una coordinación permanente y una retroalimentación horizontal.

Respecto de la relación del IPS con el FAPP, cabe mencionar que el Instituto de Previsión Social tiene la función de recaudar las cotizaciones a cargo del empleador mandatadas por la actual Reforma de Pensiones, las que se destinan al Fondo Autónomo de Protección Previsional. A su vez, el mismo Fondo es quien deberá de financiar los beneficios del nuevo Seguro Social, y el IPS la institución encargada de entregar las prestaciones.

IV.- El avance por ejes estratégicos para la implementación de la Reforma de Pensiones por parte del IPS es el siguiente:

a) Administración del Seguro Social. Esto considera la recaudación y registro de cotizaciones de empleadores correspondientes a este seguro, lo que se ha iniciado a partir de las remuneraciones de agosto de 2025; conceder y pagar prestaciones del Seguro Social

Previsional; y contactar, orientar y difundir a empleadores, trabajadores, pensionados y ciudadanos sobre los beneficios. La nueva cotización del empleador comprende en total un 8,5%, porcentaje al que se llegará de manera gradual. De ese porcentaje, un 4,5% será destinado a las cuentas individuales y 4% se destinará al Seguro Social. Este último se desagrega en un 2,5% para el Seguro Social Permanente (pago de la Compensación por Expectativa de Vida, y pago del Seguro de Invalides y Sobrevivencia), y un 1,5% para el Aporte con Rentabilidad Protegida (financia 0,1UF por año cotizado). En agosto de 2025 corresponde el primer aumento en el pago de cotizaciones por cuenta del empleador, que corresponde a un 1% (un 0,1% para la cuenta individual y 0,9% al nuevo Seguro Social), lo que se incrementará gradualmente.

Beneficios del Seguro Social: Beneficio por Años Cotizados y Compensación por Diferencia de Expectativa de Vida.

El proceso de la recaudación del Seguro Social inició sus operaciones el 11 de agosto, con la recepción de los afiliados de las AFP. Luego, Previred, canal contratado por el IPS para el pago de las cotizaciones, habilitó el 14 de agosto de este año la recepción de cotizaciones del 1% adicional del empleador (0,1% para la Cuenta Individual y 0,9% para el Seguro Social). Previo a ello, se realizó un proceso de validación y pruebas entre las AFP y el Fondo Autónomo de Protección Previsional, con la supervisión de Superintendencia de Pensiones, y el 21 de agosto se comenzó a recaudar, es decir los empleadores comenzaron con el pago de cotizaciones.

b) Incremento del monto de la PGU e incorporación de nuevos beneficiarios. El aumento es gradual, de acuerdo con tramos de edad. El primero tuvo lugar en septiembre de 2025, para personas de 82 años o más, incluidas las personas beneficiarias de leyes de reparación de esas edades que por primera vez pueden acceder a la PGU; el segundo aumento ocurrirá en septiembre de 2026 para personas de 75 años y más, considerando también a las personas beneficiarias de leyes de reparación de esos rangos de edad; y el tercer aumento se concretará en septiembre de 2027, para personas de 65 años, también incluyendo a las personas de esas edades beneficiarias de leyes de reparación, e incorporando además el pago de un complemento de la PGU a las personas montepiadas de Dipreca y Capredena sin derecho a pensión en otro régimen.

Previo al inicio de los pagos en septiembre, se efectuaron pruebas en julio con todas las AFP y Compañías de Seguros, con lo cual se validó el proceso.

La operación de pagos de septiembre de 2025 fue asegurada y adelantada (antes de Fiestas Patrias; entre el 02 y el 16 de septiembre de 2025), con la finalidad de evitar una congestión de los pagos y contar con tiempo para reaccionar en el caso de presentarse alguna situación a corregir.

Respecto del caso específico de personas beneficiarias de leyes de reparación, se han ingresado más de 12 mil solicitudes de PGU a contar de junio de 2025, a través de sucursales IPS-ChileAtiende, la Sucursal Virtual de la institución, el sitio Web www.chileatiende.cl, los municipios en todo el país, sucursales de AFP y Compañías de Seguros. De esas solicitudes, se concedieron inicialmente cerca de 9 mil con pago en septiembre 2025.

c) Servicios de administración de cuentas individuales y de soporte (ACS). Cabe señalar que, con la Reforma de Pensiones de la Ley N°21.735, la Ley faculta al IPS para prestar diversos servicios de soporte a la administración de cuentas individuales, exceptuándose la gestión de inversiones. Para esta labor, previamente se requiere informe de un análisis del marco regulatorio, definir macroprocesos, establecer el modelo de negocios y operacional, y analizar los costos para el modelo tarifario aplicable a los servicios a entregar. Esto último se formalizará a través de un decreto tarifario.

d) Fortalecimiento del IPS. Este eje se refiere a las acciones necesarias para fortalecer a la institución para el desarrollo de la implementación de la Reforma de Pensiones. Existen avances en Gestión del Cambio y Gestión de Personas (acompañamiento interno para los cambios institucionales e incorporación de personas con perfiles técnicos necesarios); Gestión de Sistemas (integración de tecnologías a procesos estratégicos institucionales y avances en automatización de estadísticas institucionales); Gestión de Procesos para implementación de nuevos beneficios; y en Gestión de Servicios (incorporación de servicios de auto consulta en la red ChileAtiende del IPS y Avance en la reglamentación del modelo de atención omnicanal).

V.- Estrategia de Atención. En este ámbito, el enfoque consiste en implementar iniciativas que permitan informar de manera efectiva sobre el incremento en el monto de los beneficios y los procesos necesarios para que las personas potencialmente beneficiarias de la PGU puedan solicitar el beneficio oportunamente.

Las líneas de acción son: Gestión de Demanda y Servicios Proactivos. Estrategia de Servicio: Servicio de Autoatención y Atención Asistida.

VI.- Canales de Información

Las Plataformas informativas sobre la Reforma de Pensiones.

- www.ips.gob.cl
- www.chileatiende.cl
- www.chileatiende.cl/reformadepensiones
- www.lareformadepensiones.cl

Se ha desarrollado un servicio automatizado de consulta: en www.chileatiende.cl, CallCenter 101, y módulos express.

En la actualidad, y en el marco de la contingencia, el servicio de consulta automatizada y con alcance masivo que responde a la pregunta ¿Cuándo me corresponde el aumento de la PGU?

También entrega información a otros tipos de usuarios, por ejemplo, a quienes tienen beneficios solidarios de invalidez.

Otros canales de contacto e interacción son las sucursales IPS-ChileAtiende, las redes sociales IPS-ChileAtiende; Videoatención IPS-ChileAtiende; Call Center IPS-ChileAtiende; Visitas a domicilio y despliegue territorial, especialmente a través del plan “PGU en tu barrio”.

VII.- Estrategia de comunicación. La estrategia de comunicación se ha centrado en la articulación de diversas acciones –prensa, mensajería, redes sociales, avisaje, alianzas con replicadores, medios institucionales, despliegues directos y otras iniciativas- para dar a conocer a diversos grupos los cambios, servicios y beneficios asociados a la Reforma de Pensiones, con el fin de apoyar la gestión de demanda y la orientación a las personas. Estos grupos corresponden a empleadores, cotizantes, beneficiarios(as) de PGU, beneficiarios(as) de leyes reparatorias, personas que reciben beneficios por discapacidad y potenciales nuevas personas beneficiarias. Asimismo, se ha definido una capa de comunicación institucional centrada en aspectos reputacionales y de posicionamiento del rol implementador del IPS en el marco del sistema previsional. Todo lo anterior, a partir de una sostenida comunicación interna para apoyar el involucramiento y la cohesión de los equipos del instituto.

Como conclusión, para el IPS el foco de sus tareas en torno a la Reforma de Pensiones ha sido “concretar todas las etapas de implementación en beneficio de las personas”.

4. Necesidad de información los trabajadores y su percepción sobre la Reforma de Pensiones, Ley 21.735

Central Unitaria de Trabajadores

De manera general, se reconoce y destaca la **carenza de información previsional** de los trabajadores. Mediante el relato de diversos dirigentes sindicales de áreas representativas del país se dan a conocer las necesidades de información previsional que requieren los trabajadores durante la vida laboral, y sobre todo al momento de pensionarse.

Respecto al sistema de pensiones, la pregunta es ¿qué tanto se sabe sobre cómo jubilarse? Se indica que los trabajadores normalmente se acercan a la CUT y se interesan en el tema de forma tardía, consultando cuando se encuentran prontos a jubilar o cuando ya solicitaron el beneficio, recurriendo normalmente para asesorarse a otros compañeros que iniciaron el trámite o se encuentran pensionados.

Según lo declarado, existe desinformación de la clase trabajadora en materia de pensiones, y normalmente no logran comprender la información técnica que les entregan las AFP, entidades aseguradoras ni el Estado. Por ello que enfatizan la necesidad de mejorar la información entregada, con el objetivo de que sea clara y sencilla, es decir, comprensible para los trabajadores.

Lo indicado anteriormente, permitirá a las personas conocer anticipadamente sus derechos en materia previsional de modo tal, que, puedan adoptar decisiones fundadas.

Se señala que los dirigentes sindicales no están en condiciones de otorgar claridad respecto de temas técnicos del sistema de pensiones, pues no se encuentran informados ni capacitados. Por este motivo, los trabajadores recurrirían al mercado para resolver sus dudas, esto es, los asesores previsionales, a quienes les deben de pagar por los servicios otorgados.

Acorde a lo descrito, destacan que es importante buscar la forma de capacitar a las personas, informar a los trabajadores a través de políticas públicas, y desarrollar más capacitaciones dirigidas al mundo sindical.

En complemento, se menciona que existe una carencia de colaboración del empleador en la tarea de informar. Se podría implementar en las empresas, por ejemplo, un departamento previsional que informe a las personas al momento de comenzar a trabajar, dándoles a conocer qué descuentos previsionales les realizan en sus liquidaciones de sueldo, y en qué AFP está afiliados, entre otros.

Como instancias de información, consideran que sería útil tener más información oficial respecto de las distintas AFP, por ejemplo, a través de las redes sociales, o que las mismas AFP realicen capacitaciones a los trabajadores jóvenes sobre pensiones. Así también proponen educación previsional para jóvenes durante la etapa escolar (4to medio), sobre todo en los colegios más vulnerables, destacando la importancia del ahorro, de las posibilidades de efectuar cotización voluntaria y de los descuentos previsionales que se realizan y el para qué.

En cuanto a las pensiones, consideran necesario el fortalecimiento del Pilar Solidario para que se haga cargo de las falencias como, por ejemplo, en los temas de cuidado, los derechos sociales y la poca capacidad del trabajador de poder acumular capital. Esto último estaría incidido por la inestabilidad del mercado laboral, además del tipo de trabajo que desarrolla la persona y de factores como el destinar tiempo al cuidado de la familia o de un enfermo.

Destacan la importancia del trabajo de los dirigentes sindicales como fundamental para incidir en el futuro del país en esta materia. Fueron testigo de lo complejo de la tramitación de la reciente Reforma, y mencionan que es necesario hacerse presente en el Congreso Nacional y en Gobiernos a futuro persistir con la necesidad de una visión tripartita (trabajadores, empleadores y Estado). Esto en vista a lograr pensiones que alcancen para vivir cuando la persona deja de trabajar, está enferma, y en muchas ocasiones sola.

5. Percepción de los pensionados sobre la Reforma de Pensiones, Ley 21.735

Asociación Gremial Nacional de Pensionados del Sistema Privado de Pensiones de Chile A.G.

Como evaluación general, se informa que por parte de los pensionados existe una evaluación positiva de la Reforma.

Entre los aspectos valorados como positivos se encuentran:

- La creación de un seguro social
- La incorporación del aporte del empleador
- El aumento del monto de la PGU
- El pago por años cotizados
- La compensación a las mujeres por la diferencia de expectativa de vida
- Creación de un sistema único de cobranzas previsionales
- Cambio del sistema de multifondos a fondos generacionales

Como temas pendientes se señalan:

1. Revisión de los requisitos y parámetros para acceder a la PGU, para que efectivamente éste sea un beneficio universal para todos los que cotizaron en el Sistema.
2. Uno de los requisitos cuestionados es la Pensión Autofinanciada de Referencia (PAFE). Existen casos donde el cálculo de esta deriva en un monto superior al calculado a la edad legal de pensión, lo que afecta la posibilidad de acceder a la PGU.
3. Propuestas de cambios sustantivos a la Modalidad de Retiro Programado.
4. El beneficio de los Aguinaldos de Navidad y Fiestas Patrias debieran llegar a todos los pensionados que cotizaron e hicieron un aporte al Sistema.
5. Los montos por Rezagos y Herencias no reclamadas, que manejan las AFP, debieran ser utilizados para compensar pérdidas de los pensionados por retiro programado.
6. Mayor fiscalización y mejor regulación, para evitar que existan montos tan altos por deudas previsionales impagadas.
7. Propuesta que considera, a partir las utilidades percibidas por las AFP, la entrega de un aguinaldo o bono a fin de año a los pensionados por la modalidad de retiro programado.

Finalmente, como dudas y propuestas se reconocen los siguientes aspectos:

- Fondos generacionales: dudas sobre su funcionamiento.
- Aumento PGU: se solicita revisar su gradualidad.
- Pago de años cotizados: revisar casos que pudieran haber quedado fuera del beneficio y tope de años considerados para el cálculo.
- Creación de oficinas en las AFP e IPS: centros de informaciones que puedan apoyar de manera íntegra el proceso de pensionarse.
- Pérdidas por rentabilidades negativas: no hay claridad de cómo operará el sistema de premios y castigos a las AFP.
- Los puntajes de focalización previsional: se demanda mayor transparencia en su cálculo.
- Beneficio pago por años cotizados: se solicita que no sea considerado renta para ningún efecto legal.

Siglas

- **AAFP:** Asociación de AFP.
- **ACS:** Servicios de administración de cuentas individuales y de soporte.
- **AFP:** Administradora de Fondos de Pensiones.
- **Anacpen:** Asociación Gremial Nacional de Pensionados del Sistema Privado de Pensiones de Chile.
- **APS:** Aporte Previsional Solidario.
- **APV:** Ahorro Previsional Voluntario.
- **CASEN:** Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional.
- **CRP:** Cotización con Rentabilidad Protegida.
- **CUT:** Central Unitaria de Trabajadores.
- **FAPP:** Fondo Autónomo de Protección Previsional.
- **INE:** Instituto Nacional de Estadísticas.
- **IPS:** Instituto de Previsión Social.
- **OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- **OIT:** Organización Internacional del Trabajo.
- **PAFE:** Pensión Autofinanciada de Referencia.
- **PBS:** Pensión Básica Solidaria.
- **PGU:** Pensión Garantizada Universal.
- **SIS:** Seguro de Invalidez y Sobrevivencia.
- **UF:** Unidad de Fomento.



COMISIÓN
de USUARIOS
SISTEMA DE PENSIONES