

TRASPASO DEL SIS AL SEGURO SOCIAL QUEDA A MEDIO CAMINO

- La Ley N° 21.735 mandata el traspaso total del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) al Seguro Social Previsional y su administración integral por el Instituto de Previsión Social (IPS) desde agosto de 2026. Sin embargo, el proyecto de ley mantiene en las AFP funciones clave como la gestión de beneficios y pagos, generando fragmentación, burocracia y mayores costos, lo que incumple el mandato legal y afecta la eficiencia y derechos de los afiliados.
- La complejidad y burocracia en la atención a afiliados aumentará, mientras las AFP mantienen funciones tras el traspaso del SIS al seguro social estatal, además de incorporar disposiciones que generan riesgos legales. Por ello, es crucial revisar y corregir la reforma para garantizar un traspaso pleno, coherente y sostenible.
- Por otro lado, el proyecto no considera mejoras al SIS que la propia reforma de pensiones mandató por lo que se pone en riesgo la sostenibilidad del sistema y deja incierta la cobertura de eventuales déficits futuros.

La Ley N° 21.735 (Reforma de Pensiones) estableció la creación del Seguro Social como parte del pilar de ahorro obligatorio del sistema previsional. Este seguro, financiado por cotizaciones de los trabajadores, incorpora entre sus prestaciones los beneficios del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) vigente, previendo su plena integración al seguro social a partir del 1 de agosto de 2026.

Para ello, la ley mandató al Ejecutivo a presentar un proyecto de ley que defina los ajustes operativos y regulatorios necesarios para hacer ese traspaso. La iniciativa ingresada¹ da cumplimiento a dicho mandato, pero presenta falencias significativas en su diseño: se mantienen determinadas funciones en las AFP lo que complejiza la administración del subsidio, así como tampoco se hace cargo de los problemas actuales de diseño que presenta el SIS y que deben ser abordadas para evitar el desfinanciamiento del seguro. Cabe recordar que el traspaso del SIS al Seguro Social que creó la reforma de pensiones surgió en los últimos días de la negociación política en el Congreso, sin mayor discusión técnica.

¹ Boletín N° 17.628-13.

TRASPASO INCOMPLETO DEL SIS AL SEGURO SOCIAL

La Ley N° 21.735 estableció que el Instituto de Previsión Social (IPS) debe asumir la administración integral del SIS, incluyendo la recaudación, registro, cálculo y pago de las prestaciones, en coordinación con el Administrador del Fondo Autónomo de Protección Previsional (FAPP), encargado del financiamiento. Para ello, dispuso un mandato legal expreso al Ejecutivo para presentar un proyecto de ley que permitiera el pleno traspaso del Seguro de Invalidez y Sobrevivencia (SIS) al Seguro Social Previsional, a partir del 1 de agosto de 2026².

Sin embargo, el proyecto de ley ingresado por el Ejecutivo³ no cumple con este mandato. En lugar de concentrar la gestión en el IPS, mantiene en las AFP una serie de funciones que debieron ser traspasadas al Seguro Social, tales como el otorgamiento y administración de beneficios, la determinación de la cobertura, el cálculo de las prestaciones y el pago de las pensiones derivadas del SIS. A ello se suma que las AFP mantienen la administración de las Comisiones Médicas, pese a tratarse de una función de carácter estatal vinculada a la seguridad social (ver Tabla N°1).

La consecuencia inmediata de este diseño es la fragmentación institucional y mayor complejidad de cara a los beneficiarios, quienes deberán transitar entre IPS y AFP para el reconocimiento y pago de sus beneficios. Esto contraviene el principio de “ventanilla única” que inspira la modificación del SIS. Asimismo, la derivación entre el IPS y la AFP generará más carga administrativas y costos, haciendo más ineficiente el sistema.

En paralelo, el proyecto de ley introduce disposiciones transitorias que afectan la regulación de los contratos vigentes del SIS, lo que puede ser inconstitucional, ya que afecta de manera retroactiva los derechos adquiridos por las partes⁴.

² Artículo 16 transitorio: “En el plazo de noventa días contado desde la publicación de esta ley, se ingresará por mensaje una iniciativa legal para regular los ajustes operativos y regulatorios necesarios para el pleno traspaso del seguro de invalidez y sobrevivencia del artículo 59 del Decreto Ley N° 3.500, de 1980, la forma en que las administradoras transferirán los recursos actualmente destinados al financiamiento de su operación, las mejoras a su funcionamiento, las normas que aseguren su sostenibilidad dentro del seguro y la licitación pública por medio de la cual se adjudicará, que realizará el administrador del Fondo Autónomo de Protección Previsional.

³ Boletín N°17.628-13. Actualmente, se discute en la comisión de Trabajo del Senado.

⁴ Artículo segundo transitorio sobre contratos de licitación anteriores al 1 de agosto de 2027.

MANDATO INCUMPLIDO: EJECUTIVO ENTREGA AL IPS UN ROL SECUNDARIO Y REFUERZA A LAS AFP

Tabla N°1: Comparación de quien asume las principales responsabilidades en las tareas del SIS

Funciones realizadas por las AFP		
Funciones realizadas por el IPS/Administrador del FAPP		
FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL SIS	FUNCIONAMIENTO DEL SIS SEGÚN REFORMA DE PENSIONES (LEY N°21.735)	FUNCIONAMIENTO DEL SIS CON EL PROYECTO DE LEY
Licitación, adjudicación y firma del contrato SIS	Licitación, adjudicación y firma del contrato SIS	Licitación, adjudicación y firma del contrato SIS
Financiamiento de los beneficios	Financiamiento de los beneficios	Financiamiento de los beneficios
Back office del seguro (cobro, recaudación, registro, etc.)	Back office del seguro (cobro, recaudación, registro, etc.)	Back office del seguro (cobro, recaudación, registro, etc.)
Solicitud de pensión	Solicitud de pensión	Solicitud de pensión
Análisis de cobertura	Análisis de cobertura	Análisis de cobertura
Calificación de invalidez y emisión de dictamen definitivo	Calificación de invalidez y emisión de dictamen definitivo	Calificación de invalidez y emisión de dictamen definitivo
Otorgamiento y cálculo de los beneficios del SIS	Otorgamiento y cálculo de los beneficios del SIS	Otorgamiento y cálculo de los beneficios del SIS
Pago de los beneficios del SIS	Pago de los beneficios del SIS	Pago de los beneficios del SIS

Fuente: elaboración propia.

SE PERPETÚA LA FRAGMENTACIÓN DEL SISTEMA

La Ley N° 21.735 dispuso que el Seguro Social Previsional debía ser administrado por el Instituto de Previsión Social (IPS) como ventanilla única. En ese sentido debía recaudar, registrar, calcular y pagar las prestaciones, en coordinación con el Administrador del FAPP que financia los beneficios. En ese proceso, las Comisiones Médicas cumplen una función esencial: calificar la invalidez de los afiliados para acceder a los beneficios del SIS. Actualmente, dichas comisiones son administradas por las AFP quienes les prestan infraestructura, soporte administrativo y parte del financiamiento que es compartido con la Superintendencia de Pensiones y el IPS, pero la responsabilidad final de calificar las solicitudes es del Estado.

El proyecto de ley del SIS, sin embargo, no traspasa adecuadamente la administración de las Comisiones Médicas al IPS ni al FAPP. Por el contrario, mantiene en las AFP las responsabilidades actuales. Esto incluye desde locales de atención, sistemas informáticos hasta el personal de apoyo, lo que representa una carga económica que las AFP deberán seguir costearo. Esta decisión resulta contraria a lo establecido en la reforma de pensiones, pues perpetúa la intervención de las AFP en funciones que se esperaba debían asumir órganos estatales.

Las consecuencias negativas de este diseño son múltiples. En primer lugar, se genera una responsabilidad a las AFP por las cuales no son retribuidas para tareas que, tras la reforma de pensiones, forman parte del seguro social. En segundo lugar, complejiza la atención a los afiliados para atender una solicitud de invalidez trámites ante el IPS, AFP y Comisiones Médicas, lo que aumenta la burocracia, encarece la gestión y retrasa la resolución de beneficios.

Adicionalmente, la multiplicidad de actores y flujos administrativos introduce riesgos de duplicación de funciones, inconsistencias en la atención y mayores costos para los afiliados. Finalmente, se genera un riesgo reputacional para el Seguro Social, pues su diseño se percibe como complejo, poco claro y contrario a la promesa de un esquema integrado y público.

PROBLEMAS DE TRANSICIÓN ENTRE EL SISTEMA VIGENTE Y EL FUTURO DEL SIS

Actualmente, el SIS es licitado a Compañías de Seguros de Vida (CSV). Dichas compañías traspasan entre ellas recursos derivados de desbalances entre los ingresos por primas -que pagan los afiliados mensualmente en conjunto con su cotización a las AFP- y los pagos de pensiones de invalidez y sobrevivencia de familiares de los trabajadores afiliados.

Así, si los ingresos recibidos por una CSV fueron mayores a los siniestros que debió financiar, corresponde a la aseguradora devolver el exceso de prima, mientras que, si ocurre lo contrario, le corresponderá recibir recursos adicionales. Una vez que el contrato de licitación termina⁵, las CSV derivan cualquier remanente de recursos destinados a sus compensaciones, por ejemplo, por una menor siniestralidad, a las AFP. Estos recursos, denominados “reservas especiales”, tienen por objeto cubrir eventuales siniestros que se acrediten una vez terminado el contrato de modo de asegurar el cumplimiento del pago de beneficios.

Pues bien, el proyecto de ley señala que los siniestros que ocurran a contar del 1 de agosto de 2027 (la primera licitación a cargo del FAPP) serán responsabilidad del FAPP mientras que los que ocurrieron antes de esa fecha son responsabilidad de las AFP. Se señala, además, que cualquier remanente acumulado de “reservas especiales” se traspasa íntegramente al FAPP, lo que ocurriría en 2033, considerando el periodo de compensación de la última licitación realizada por las AFP.

⁵ El periodo de compensación de riesgo entre aseguradoras es de 7 años en total considerando que las licitaciones se realizan anualmente.

Sin embargo, puede darse el caso de siniestros acreditados de manera posterior a 2033⁶, que las AFP deberán pagar con sus recursos, pero ya sin tener las “reservas especiales”. Por lo tanto, es necesario que dichas reservas, junto con el mecanismo de compensación, sean traspasados de manera coordinada, de tal manera que todo esté contenido en el Seguro Social.

SINIESTRALIDAD Y EL RIESGO DE FINANCIAMIENTO DEL FAPP

La reforma de pensiones consideró que 2,5 puntos porcentuales (pp.) de las cotizaciones de los trabajadores irán al Seguro Social. Dichos recursos financiarán el SIS y la compensación por expectativas de vida de las mujeres. Durante la tramitación de la reforma, el Ejecutivo utilizó como supuesto un precio del SIS de 1,5 pp., lo que dejaba un diferencial de 1 pp. la compensación de expectativa de vida.

Sin embargo, esta tasa podría estar subestimada, sobre todo considerando la tendencia al alza de la siniestralidad de invalidez observada los últimos años, especialmente en dictámenes para pensiones parciales de invalidez⁷. De hecho, desde julio de este año, la cotización al SIS es de 1,88% de la renta imponible. Esto tendrá impactos en la sustentabilidad del FAPP, ya que, por ejemplo, uno de los escenarios de sensibilización modelados⁸, fue un aumento de la prima del SIS a 1,7% de manera permanente, que significó una reducción importante del saldo acumulado del FAPP al final del periodo de estimación (disminuyendo de 37% a 20% del PIB).

Además, considerando datos desde 2016, la tasa de siniestralidad de invalidez ha aumentado cada año, con excepción del periodo de pandemia⁹. Esto es una amenaza para la sostenibilidad del seguro y para las futuras licitaciones pues, una mayor siniestralidad se traduce en primas más altas que impactan directamente en el costo del SIS y con ello la capacidad de financiar el resto de los beneficios que contempla el FAPP.

Lo anterior, porque la reforma de pensiones estableció que, si el FAPP no fuese sustentable, ni el SIS ni la cotización con rentabilidad protegida pueden ser ajustados.

⁶ Cuando termina el periodo de compensación.

⁷ Las tasas de siniestralidad del Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS) son dos y miden la frecuencia con que ocurren los eventos cubiertos por este seguro, es decir, los casos de invalidez y fallecimiento entre los afiliados protegidos.

⁸ <https://www.hacienda.cl/noticias-y-eventos/documentos-reforma-de-pensiones/seguro-social-previsional-aporte-beneficios-y-sostenibilidad>

⁹ Datos disponibles en la página de la Superintendencia de Pensiones. Más detalle en: <https://lyd.org/wp-content/uploads/2025/06/TP-1694-RIESGOS-DEL-SIS.pdf>

Es decir, si la prima del SIS aumentara debido a una mayor siniestralidad, los recursos que se destinan para financiar la compensación por expectativas de vida de las mujeres, se verían afectados y con ello, surgen las dudas sobre de dónde vendrán los recursos que faltan: ¿se aumentará la cotización destinada al Seguro Social, o se destinarán recursos fiscales adicionales a los USD\$ 1.000 millones que ya se tienen contemplados para hacer financieramente sostenible el FAPP?

REFLEXIONES FINALES

El proyecto de ley presentado por el Ejecutivo no da cumplimiento al mandato legal establecido en la Ley N° 21.735, pues mantiene en las AFP atribuciones clave que se estableció que serían traspasadas al Seguro Social y al Instituto de Previsión Social (IPS).

Como consecuencia, las personas afiliadas enfrentarán una atención más compleja y burocrática, mientras que las AFP asumirán cargas que ya no corresponden a su rol, considerando que el SIS pasó a formar parte del Seguro Social administrado por el Estado. Ese diseño, menos eficiente que el vigente, probablemente sea costado por los propios afiliados. Es por ello que se hace indispensable revisar y corregir la reforma al SIS para que el nuevo modelo sea eficiente y simple para las personas.

Por otro lado, la sustentabilidad del FAPP está comprometida, ya que el proyecto de ley no se hace cargo de “las mejoras a su funcionamiento” y de “asegurar su sostenibilidad” tal como lo estableció la reforma de pensiones¹⁰. Es por ello que es esencial aprovechar esta discusión legislativa para terminar con los abusos al sistema, tal como los que hoy se investigan en las licencias médicas. En este sentido, homologar el SIS al modelo del seguro de accidentes del trabajo y que las pensiones de invalidez se paguen hasta la edad de jubilación, son propuestas que deben ser consideradas.

Se debe legislar sin apuros y con la seriedad que amerita la complejidad del tema, lo que es posible, pues la ley estableció que hasta que no se apruebe una ley que regule el traspaso total del SIS, continuará vigente el mecanismo transitorio de transferencias entre FAPP, AFP y aseguradoras.

¹⁰ Ver Artículo 16 transitorio de la Ley N°21.735.