

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Sesión 43ª, especial, celebrada en martes 20 de diciembre de 2022.
(Citada de 10:30 a 12:30 horas)

SUMA:

- Continúo el estudio del proyecto de ley, originado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República 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", correspondiente al boletín 15.480-13, calificado con urgencia "suma".

ASISTENCIA. Asistieron, de manera presencial, las diputadas señoras **Cicardini**, doña Daniella y **Ossandón**, doña Ximena, y los diputados señores **Duran**, don Eduardo; **Giordano**, don Andrés; **Ibáñez**, don Diego; **Labbé**, don Cristián; **Leal**, don Henry; **Santana**, don Juan; **Sauerbaum**, don Frank; **Ulloa**, don Hector y **Undurraga**, don Alberto (Presidente).

De igual modo, asistió el diputado señor **Moreno**, don Benjamín.

Actuó como Abogado Secretario, el señor Pedro Muga Ramírez, y como Abogado Ayudante, el señor Germán Salazar Roblin.

Por parte del Ejecutivo, concurren la señora Jeannette Jara Román, Ministra del Trabajo y Previsión Social; el señor Christian Larraín Pizarro, Subsecretario de Previsión Social; la señora Claudia Sanhueza Riveros, Subsecretaria de Hacienda; el señor Patricio Coronado Rojo, Director Nacional del Instituto de Previsión Social - (IPS) y don Osvaldo Macías Muñoz, Superintendente de Pensiones.

CUENTA. -

1.- Correo electrónico de fecha 16 de diciembre del señor David Bravo, Economista, por medio del cual agradece la gentil invitación formulada por la Comisión y excusa su participación el día miércoles 21 de diciembre, debido a que en ese mismo horario estará exponiendo en un seminario los resultados de un estudio que él dirigió, manifiesta que intentó cambiar la fecha para poder responder positivamente a la invitación pero lamentablemente no fue posible debido a que hay otras instituciones de contraparte involucradas. Solicita, si así lo estima la Comisión participar de la sesión del próximo miércoles 3 de enero.

2.- Carta de fecha 19 de diciembre de la señora Rosanna Costa Costa, Presidenta del Banco Central, por medio de la cual agradece la invitación formulada por la Comisión para la sesión del día miércoles 21 del presente, lamentablemente por compromisos impostergables contraídos con anterioridad no le

será posible asistir, sin embargo manifiesta que se encuentra disponible para concurrir a una siguiente sesión que se cite para tratar este proyecto de ley.

3.- Oficio ORD. N°2743/2022 del Administrador Municipal (S) de la Municipalidad de Lo Prado, por medio del cual hace llegar respuesta a Of., N°76/13/2022, de la Comisión dónde se informa que una vez ocurrido el accidente laboral con resultado de muerte en la Comuna se ejercieron las labores de fiscalización pertinentes y adjuntan los antecedentes solicitados.

4.- Correo electrónico de la señora Carolina Labra, Presidenta del Sindicato de Trabajadores de la Subsecretaría de Redes Asistenciales, por medio del cual denuncia prácticas de maltrato y acoso laboral y la desvinculación injustificada de más del 80% del equipo de un total de 84 psicólogas, mayoritariamente mujeres, madres y de regiones. Al respecto, adjunta minuta de las situaciones descritas y las cartas enviadas, tanto a Contraloría para solicitar un pronunciamiento y al Ministerio de Salud, como a sus reparticiones.

5.- Correo electrónico de fecha 19 de diciembre del señor Marco Kremerman, Economista de Fundación Sol, por medio del cual solicita ser recibido en audiencia la segunda semana de enero, para entregar la opinión acerca del proyecto de ley 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 reguladoras que indica, boletín 15.480-13

6.- Correo electrónico de fecha 15 de diciembre del señor Fernando Alvear, Gerente General de la CPC, quien por encargo de su Presidente señor Ricardo Neues, solicitan ser recibidos en audiencia para entregar sus observaciones al proyecto de ley 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 reguladoras que indica, boletín 15.480-13

7.- Correo electrónico del señor Guillermo Risco, Presidente de la Asociación de Pensionados y Montepiadas del ex Servicio de Seguro Social Valparaíso y Presidente del Consejo Regional Valparaíso de la Asociación Chilena de Pensionados - ACHIPEM, mediante el cual solicitan ser recibidos en audiencia para exponer su opinión sobre el proyecto de ley de Reforma Previsional.

8.- Correo electrónico de fecha 14 de diciembre del señor Jorge Hermann, Economista, por medio del cual solicita ser recibido en audiencia para exponer acerca del proyecto de ley sobre la Reforma de Pensiones.

MATERIAS SOBRE LA CUENTA. -

El diputado señor **Giordano**, sobre el documento N°4 de la Cuenta, solicitó oficiar al Ministerio de Salud, a fin de sobre los antecedentes descritos y las medidas que se adoptaran por parte del Ministerio, especialmente, en relación con las denuncias de maltrato laboral que habría ejercido la Dra. María José Letelier, Directora del Hospital Digital, en contra de los trabajadores y trabajadoras del servicio.

ASÍ SE ACUERDA.

TEMAS PREVIOS.

No hubo.-

ORDEN DEL DÍA. -

Proyecto de ley, originado en Mensaje de S.E. el Presidente de la República, 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", correspondiente al boletín 15.480-13, calificado con urgencia "suma".

Para continuar el estudio del proyecto de ley, en específico, con el objeto de considerar lo concerniente a la división de la industria, la Comisión recibió, presencialmente, a la señora **Jeannette Jara Román**, Ministra del Trabajo y Previsión Social; al señor **Christian Larraín Pizarro**, Subsecretario de Previsión Social; a la señora **Claudia Sanhueza Riveros**, Subsecretaria de Hacienda; al señor **Patricio Coronado Rojo**, Director Nacional del Instituto de Previsión Social - (IPS) y a don **Oswaldo Macías Muñoz**, Superintendente de Pensiones.

En primer lugar, el señor **Larraín**, Subsecretario de Previsión Social, a modo introductorio, manifestó que no existe ninguna ganancia de eficiencia para la sociedad en tener juntas las actividades de soporte y las actividades de inversión. Así, el que actividades con distintas estructuras de costos fijos y variables se empaqueten en un mismo producto incrementa el tamaño mínimo eficiente de escala.

Asimismo, continuó, debido a la fuerte presencia de economías de escala en la operación de las actividades de soporte, la centralización de funciones de soporte y gestión de portafolio en una misma entidad (AFP), es una fuente de significativas barreras a la entrada a la industria, que, junto con la inelasticidad de la demanda ante comisiones, explican los elevados márgenes que cobran las AFP en la actualidad (107% en 2021).

Por su parte, agregó el señor **Larraín**, la principal causa para la presencia de costos unitarios decrecientes tiene que ver con la presencia de altos costos fijos asociados a la administración de cuentas. La literatura internacional muestra evidencia estadística significativa de economías de escala en la administración de cuentas para los fondos de pensiones (ver Bikker and De Dreu (2009), Bikker et al (2012), Tuesta (2014), Bikker (2017) y Alserda et al (2018)).

Dado todo lo anterior, informó el señor **Larraín**, algunos países han separado (o propuesto separar) funciones de soporte con la intención de lograr una reducción de costos de administración de cuentas y de las comisiones cobradas a los afiliados (Tuesta (2014), Comisión de Protección Social Perú (2017), Barr and Diamond (2017), Zingales (2022)). Países que han centralizado y separado soporte: Finlandia; Suecia, Dinamarca, Estonia, Letonia, Nueva Zelanda, México.

En este contexto, el señor **Larraín** expresó que la desintegración de la industria permitirá lo siguiente:

(i) Transferir las actuales economías de escala existentes en las actividades de soporte a los afiliados, por la vía de menores comisiones a través del ente público de inversiones; (ii) Disminuir las barreras a la entrada para nuevos agentes privados, que no deberán asumir los costosos gastos de soporte para competir; (iii) Aprovechar ganancias adicionales de eficiencia, en actividades tales como sucursales, gestión de cobranza o ahorro de vendedores; (iv) Tener un único punto de entrada que será la cara visible de los afiliados, de base pública.

La propuesta del gobierno, destacó el señor Subsecretario, es que las funciones de soporte sean asumidas por el APA, construido sobre la base de una IPS fortalecido. Este asumirá todas las funciones de soporte y no manejará recursos financieros que van directo del empleador a los IPP o al IPPA.

En cuanto a las funciones del Administrador Previsional Autónomo (APA), el señor **Larraín** comentó que este organismo se dedicará a la administración del pilar no contributivo y a las actividades de soporte del pilar contributivo, como afiliación, recaudación y cobranza de cotizaciones, administración de cuentas, determinación y pago de las prestaciones y atención de público. De igual modo, tendrá sistema de información previsional que entregará información completa de su situación al afiliado.

Para el cumplimiento de sus funciones, el APA contratará por defecto con terceros la prestación de servicios los 2 primeros años, con licitaciones de 5 años o más (total 7 años mínimo operando con privados).

Sobre el gobierno corporativo del APA, el señor **Larraín** informó que este contará con un Consejo Directivo, al que le corresponde la definición de los lineamientos estratégicos, y Director Ejecutivo, que tendrá la calidad de jefe de servicio. Por su parte, el Consejo Directivo estará integrado por 5 consejeros, nombrados según el modelo de la CMF: el presidente será elegido directamente por el Presidente de la República y permanecerá en el cargo hasta el término del periodo de quien lo designó. Los otros 4 consejeros, con regla de paridad, serán elegidos con acuerdo del Senado, por un periodo de 6 años, pudiendo ser reelegidos por un nuevo periodo consecutivo. Se renovarán por parcialidades y solo podrán ser removidos por las causales tasadas en la ley. El Director Ejecutivo es nombrado por el Presidente de la República a través del Sistema de Alta Dirección Pública y durará en su cargo 3 años, con posibilidad de renovación hasta por 2 veces. Solo podrá ser cesado en su cargo por las causales tasadas en la ley.

A continuación, a través del siguiente cuadro, el señor **Larraín** representó las rentas económicas de las AFP, sus costos operacionales, gastos en soporte y en gestión de fondos, y sus márgenes de ganancias, entre otros aspectos de la industria actual.

RENTAS ECONOMICAS AFP: EERR 2021 (MM USD, 1US\$=\$850,3)

INGRESOS TOTALES (neto de encaje)	1.038,4	<ul style="list-style-type: none"> • Mark up (margen neto/costos totales): 107% • Porción gastos destinado a soporte: 60,5% • Porción gastos destinado a ventas: 32,1% • Porción gastos destinado a inversiones: 7,3% • Relación comisiones indirectas/gasto directo inversiones: 18 veces
GASTOS TOTALES	500,9	
Soporte	303,2	
Ventas	160,9	
Inversiones	36,8	
MARGEN	537,5	
COMISIONES INDIRECTAS	663	

Por su parte, el señor **Larraín** explicó que el cambio propuesto implicaría bajas en comisiones de hasta 93%, derivado de un ahorro de costo para los inversores, que resultaría de la separación de la industria, equivalente a US\$ 440 millones.

Impactos de la Separación de la Industria (en base a EEFF 2021, Mill. de USD)

AHORRO DE COSTOS INVERSORES (soporte más ventas)	440	%
AHORRO POTENCIAL COMISIONES DIRECTAS	880	100%
- EFECTO COSTO FISCAL	300	34%
- EFECTO AHORRO VENTAS(**)	140	16%
- EFECTO MARGEN	440	50%
NUEVO COSTO SISTEMA	70	Caída comisiones
- COMISIONES CON MARGEN INVERSOR 100%	140	86%
- COMISIONES CON MARGEN INVERSOR 0%	70	93%

En cuanto a los efectos de ganancias adicionales de eficiencia en costo fiscal para el APA, el señor Subsecretario comunicó que se podrían obtener ganancias de eficiencia adicionales por sucursales, gestión de cobranza, etc. Al respecto, señaló que una evidencia clara de economías de escala en la recaudación el caso chileno es Previred, de propiedad de 5 AFP, que atiende a la totalidad de afiliados del sistema. Este sistema alcanza altos niveles de eficiencia, que favorecen a los accionistas de las AFP, pero no a los afiliados.

Un segundo ejemplo, agregó, es el AFC, que también atiende a la totalidad de afiliados al sistema. En los últimos 5 años tiene costos por afiliado (en pesos), 15 veces más bajos que las AFP, haciendo casi las mismas funciones, salvo comercialización (\$36.149 vs \$2.385 por afiliado).

En cualquier caso, culminó el señor **Larraín**, las ganancias de eficiencia adicionales no tienen que ver con los impactos en comisiones para los afiliados, sino con los costos fiscales del APA.

A continuación, el señor **Coronado**, Director del Instituto de Previsión Social (IPS), hizo presente las funciones estratégicas de la institución, entre las cuales están las concesiones de beneficios de seguridad social, que en los últimos dos años han concedido más de 1 millón de beneficios; recaudación de cotizaciones; pago de beneficios del Estado, que si bien regularmente pagan más de 36 millones de beneficios en el año, en el periodo de pandemia llegaron a 86 millones de beneficios, porque se hicieron cargo del IFE y de todos los apoyos que se entregaron en esa etapa; y, están a cargo de la red de atención multiservicios (call center, sucursal virtual, web ChileAtiende, oficinas móviles, redes sociales, convenios con municipios, sucursales, entre otras) más grande que existe, donde solo el año 2021 en atenciones hubo 185 millones de interacciones con usuarios, de las cuales prácticamente el 95% fueron de manera electrónica o autogestionadas.

De igual modo, el señor **Coronado** manifestó que la recaudación que hace el IPS es principalmente electrónica, y la realiza actualmente Previred, con quien tienen contrato y funciona correctamente, en tanto, la recaudación manual la realiza BancoEstado. Asimismo, informó que en la institución se recaudan recursos relacionados a ex cajas y servicio de seguro social, del Instituto de Seguridad Laboral, y de Fonasa. Al respecto, señaló que entre 2021 y 2022 han recaudado más de \$235 mil millones, lo cual equivale a cerca de 5 millones de planillas promedio recibidas por año.

En la misma línea, el señor **Coronado** destacó que la mayor parte de los beneficios los pagan de manera electrónica, dado que representan el 70,8%, mientras que el 26,6% es presencial. Por su parte, informó que abarcan 2.033 puntos de pago presenciales a nivel nacional, lo cual incluye puntos de la caja de compensación Los Héroes, sucursales de BancoEstado y BancoEstado Express, así como puntos de pagos rurales.

Respecto al requerimiento de funciones en el marco de la reforma previsional, el expositor señaló que, de acuerdo con lo señalado en el proyecto de ley en estudio, el APA será la entidad responsable por las funciones de soporte del sistema de pensiones. Actualmente, el IPS realiza parte de las funciones de soporte que llevan a cabo las AFP, algunas de las cuales requieren ser reforzadas. La reforma plantea otorgar al APA facultades para subcontratar y licitar con privados diversos procesos, servicios y sistemas informáticos de primer nivel.

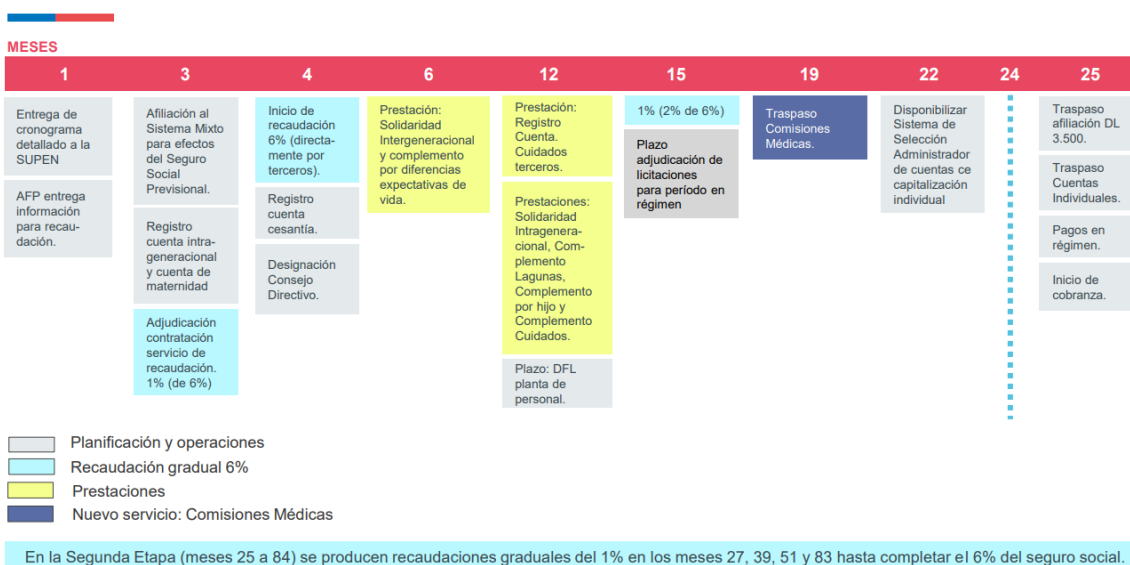
A mayor abundamiento, el señor **Coronado** remarcó que hay algunas áreas con las cuales tienen sinergias inmediatas si la reforma se aprueba, estas son: gestión y pago de beneficios previsionales y sociales, así como atención de público.

Sobre las áreas a fortalecer para cumplir con lo planteado en la reforma, se refirió, entre ellas, al tema de la recaudación, pues la institución realiza recaudación, pero no en la magnitud que se solicitaría. También vienen nuevas

funciones, que son funciones que debe asumir como nuevos aprendizajes, estas son, gestión de cuentas individuales y el seguros social, la gestión de nuevos beneficios, la cobranza y cotizaciones previsionales, y estas son del giro actualmente que realizan las AFP, y dos que son nuevas: la administración de comisiones médicas, que hoy las hace la Superintendencia de Pensiones, y también la gestión del sistema de información de pensiones, que también hoy lo hace la Superintendencia de Pensiones.

Respecto a la implementación del APA, el señor **Coronado** dividió el plan en dos fases: la primera se extiende hasta los 24 meses una vez aprobada la ley, concentrada en implementación y pagos inmediatos; la segunda, a partir del mes 25 en adelante, que contempla el traspaso de funciones por parte de las AFP. En la primera etapa, señaló, Previred eventualmente sería el prestador que estaría disponible para una subcontratación inicial de algunos servicios.

Hitos de implementación Administrador de Pensiones Autónomo (APA)



Terminadas las exposiciones, la diputada señora **Ossandon**, se refirió acerca de la experiencia pasada con el Instituto de Seguridad Laboral (ISL), organismo que compartía el sistema de recaudación con el IPS, pero finalmente separaron los esquemas porque no se pudo hacer la recaudación por parte de esta institución, por tanto, entendiendo que la magnitud de esta propuesta es mayor, manifestó que es importante tener esa experiencia en consideración.

El diputado señor **Labbé** comparó al IPS con una locomotora, que parece ser que es pequeña y esta reforma le va a entregar más vagones, junto con cuestionar los recursos que se están dando al organismo y que alcanzan a más de \$ 78 mil millones el primer año.

El diputado señor **Leal** informó sobre dos informes de la Contraloría, uno de ellos de 2022, según el cual el IPS tendría una cuenta por más de \$ 5 mil millones con partidas por cobrar que datan de 2015, la que se ha logrado reducir a \$ 4 mil millones.

El diputado señor **Sauerbaum** sostuvo que, en el entendido de que los problemas están en los cobros de Previred y las utilidades extras que las AFP tienen, es conveniente legislar para arreglar dichos problemas más que armar una estructura paralela al gobierno, aumentando el aparato estatal, que compita con el sector privado, esta última, en situación de desmedro.

El diputado señor **Undurraga** (Presidente), manifestó su apoyo a la separación de la industria, pues las tareas de soporte e inversión son distintas y no hay razón para mantenerlas juntas, salvo el continuar el poder de mercado de las actuales AFP, quienes venden inversión y cobran administración, siendo esta una venta atada.

Ante consulta del diputado señor Leal sobre la igualdad en la competencia entre el ente público y entes privados, el señor **Larraín** manifestó que el espíritu es que haya completa igualdad competitiva entre el IPPA y los IPP para el tema del 10,5%, pero si hay algo que corregir que atente contra la igualdad de competencia, se hará.

Sobre críticas respecto de que los nuevos afiliados se van por defecto al ente público, el señor Subsecretario hizo presente que en el sistema actual también hay un sistema por defecto que opera, que, en el caso para las nuevas personas, si no deciden, se van a la más barata. Al respecto, sostuvo que eso se debe analizar para considerar, posiblemente, otra figura. Con todo, habría que pensar los pros y los contras.

Ante dudas sobre eficiencia del APA, particularmente por el diputado señor Undurraga, el señor **Larraín** señaló que la propuesta del gobierno consiste en establecer una gradualidad de colaboración público-privado que entregue gran parte de funciones a entes privados para asegurar que el sistema funcione correctamente. Asimismo, descartó que se trate de un monopolio estatal, más bien es un mandato público de colaboración privada, el cual está abierto a perfeccionamientos.

Por su parte, el señor **Macías**, Superintendente de Pensiones, hizo presente que actualmente la AFC tiene un costo por afiliado de \$2.400 al año, mientras que las AFP tienen un costo por afiliado de \$36 mil. La AFC tiene 10,5 millones de afiliados, y las AFP tienen 12,5 millones, incluidos los pensionados. Las funciones que realizan las AFP son más complejas que la AFC, pero no justifican de ninguna manera una diferencia de 15 veces en el costo por afiliado. La diferencia se da porque la AFC es una entidad que opera centralizada y es una entidad básicamente de soporte, que aprovecha todas las economías de escala y todas las economías de ámbito, operando de forma muy eficiente, y es licitada, en línea de lo propuesto en la reforma.

La señora **Jara**, Ministra del Trabajo y Previsión Social, manifestó que esta sesión es sumamente importante, porque pone al centro uno de los déficits que se ha tenido durante el tiempo en torno al tema de la institucionalidad en materia de pensiones. Al respecto, sostuvo que es muy relevante poder avanzar en un servicio público que dé cuenta del ejercicio de los ciudadanos frente a los derechos sociales, que no tengan solamente como contraparte una empresa privada.

En este marco, la señora **Jara** expresó que, claramente en Chile, en materia de pensiones, hace falta una contraparte para el ciudadano y esa institucionalidad se propone que sea provista por el Estado. En materia de soporte, en materia de los trámites administrativos, donde las personas vayan y concurran a hacer sus presentaciones, sus consultas, incluso sus reclamos.

En tanto, y sobre la idea planteada por parte de la diputada señora Ossandon sobre crear una AFP estatal, la señora Ministra sostuvo que son debates que ya se dieron por superados en nuestro país. Al respecto, señaló que se requiere institucionalidad distinta para los desafíos que se deben enfrentar.

Ante dudas sobre capacidad de atención del IPS frente a las AFP, el señor **Coronado** hizo presente que el IPS cuenta con 193 sucursales en 340 comunas, a su vez, las AFP tienen 215 agencias, pero concentradas en algunas comunas, pues estas llegan a 58 localidades. Por tanto, respecto a la capacidad territorial, la del IPS es más amplia.

Las exposiciones realizadas, y el debate suscitado en esta sesión, quedan archivados en un registro de audio y video a disposición de las señoras y de los señores Diputados de conformidad a lo dispuesto en el artículo 256 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Por haberse cumplido con el objeto de la presente sesión, se levanta a las 12:37 horas.

PEDRO MUGA RAMÍREZ,
Abogado, Secretario de la Comisión.