

## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Sesión 47ª, ordinaria, celebrada en martes 3 de enero de 2023.  
(Citada de 17:30 a 19:30 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 **Cuello**, don Luis; **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, asistieron las diputadas señoras **Olivera**, doña Erika y **Yeomans**, doña Gael, y 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 y el señor Christian Larraín Pizarro, Subsecretario de Previsión Social.

-----

### CUENTA. -

1.- Oficio Ord., N°26.044 de fecha 29 de diciembre del señor Osvaldo Macías, Superintendente de Pensiones, por medio del cual hace llegar respuesta a Oficio 71 de la Comisión, respecto a legalidad de las campañas comunicacionales y publicitaria tales como "yo quiero elegir" y "Hablemos e Futuro".

2.- Oficio Ord., N°250 de fecha 30 de diciembre de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, a través del cual remite informe de evaluación de implementación del seguro para el acompañamiento de niñas y niños, establecido en el artículo duodécimo transitorio de la ley N° 21.063.

### MATERIAS SOBRE LA CUENTA. -

No hubo.-

## **TEMAS PREVIOS.**

La diputada señora **Olivera** solicitó que se ponga en Tabla y se retome la discusión del proyecto de ley que “Modifica el Código del Trabajo en materia de prevención, investigación y sanción del acoso laboral”, correspondiente al boletín N°15.093-13.

Al respecto, el diputado señor **Undurraga** (Presidente) informó que dicho proyecto se pondrá en tabla en sesión especial que se celebrará en la última semana del mes de enero.

## **ORDEN DEL DÍA. -**

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 regulatorias que indica", correspondiente al boletín 15.480-13, calificado con urgencia "suma".

Para continuar el estudio del proyecto de ley, la Comisión recibió, presencialmente, a la señora **Jeannette Jara Román**, Ministra del Trabajo y Previsión Social y al señor **Christian Larraín Pizarro**, Subsecretario de Previsión Social.

Asimismo, recibió al señor **Manuel Riesco Larraín**, Vicepresidente de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) y a don **David Bravo Urrutia**, Economista, Académico, Investigador, Director del Centro UC de Encuestas y Estudios Longitudinales.

En primer lugar, el señor **Riesco**, expresó que el proyecto de reforma de pensiones presentado por el gobierno de S.E., el Presidente de la República, persigue dos objetivos explícitos: el primero de ellos avanza en la dirección de reconstruir un sistema de seguridad social público, mientras que, el segundo, busca profundizar el mercado de capitales.

Este último objetivo, continuó, es evidentemente contradictorio con el primero, puesto que desvía al ahorro forzoso en el sistema financiero la mayor parte de las cotizaciones, cuya recaudación siempre ha sido más que suficiente para solventar adecuadamente un seguro social que otorgue pensiones dignas que guarden una proporción definida con los salarios corrientes, si se destinan a ello en forma directa y exclusiva. Añadió que el proyecto lo compensa, en parte, con cargo a subsidios fiscales aún mayores a las pensiones contributivas, las que ha financiado en su mayor parte, y confía que un mayor crecimiento económico derivado del ahorro forzoso adicional lo compensará en otra parte.

En este contexto, el señor **Riesco** informó que CENDA apoya las medidas de la reforma que apuntan hacia el primer objetivo y rechaza aquellas que persiguen el segundo, que constituye el propósito principal de este proyecto y determina su carácter regresivo. A juicio de CENDA, agregó, ello torna inviable el

proyecto en su forma actual, porque el pueblo trabajador seguirá exigiendo de modo unánime la restitución íntegra de un ahorro forzoso que no ha financiado ni financiará jamás beneficio previsional alguno. Su única relación con las pensiones es servir como método de cálculo del modesto monto “autofinanciado”, pero para ello no se necesita el fondo sino el registro de las cotizaciones realizadas.

Asimismo, manifestó que CENDA sugiere algunas modificaciones al proyecto que, en síntesis, acaban con el desvío de cotizaciones al ahorro forzoso, lo que constituye la esencia del sistema AFP, que el proyecto no altera sino incrementa y traslada su gestión al Estado. Dichas modificaciones, señaló, corrigen la regresividad del actual proyecto; pueden mejorar asimismo su viabilidad puesto que proporcionan importantes beneficios inmediatos a 13 millones de personas afiliadas activas y jubiladas del sistema AFP, las que constituyen la abrumadora mayoría de la población trabajadora del país; representan, asimismo, un importante alivio a las cuentas fiscales y, realizadas con responsabilidad y de modo gradual, constituyen un significativo estímulo a la economía en general, el que nuevamente resulta imperioso en la coyuntura actual.

Las principales modificaciones sugeridas por CENDA son:

A. Compensar el aumento de cotización con cargo a los empleadores, con una disminución igual del descuento a los empleados, incrementando su salario líquido al tiempo que se mantiene la recaudación.

B. Destinar las cotizaciones, de modo íntegro, directo y exclusivo, a subir las pensiones del actual sistema AFP a un nivel digno que guarde proporción definida con las remuneraciones corrientes.

C. Autorizar la restitución íntegra del fondo AFP a sus propietarios legales, de manera responsable y gradual, sugiriendo retirar sólo las ganancias registradas en sus cuentas, que según las AFP son la mayor parte, transfiriendo voluntariamente al Instituto de Previsión Social (IPS) el saldo, es decir, las cotizaciones que aportaron, con el muy conveniente beneficio de ser reconocidas íntegramente en sus nuevas y mejores pensiones públicas.

A su vez, el señor **Riesco** expresó que se valoran los aspectos del proyecto del gobierno que dicen relación con pensiones, como, por ejemplo, derogar el DL3.500, acabar las AFP y que el Estado asuma la gestión del sistema, incluyendo cobros, pagos y otros, aprovechando la actual estructura del IPS y la Superintendencia de Pensiones (SP). También, se apoya aumentar el monto y cobertura de la PGU, compensar a mujeres y establecer un beneficio definido, aunque modesto, proporcional al número de cotizaciones efectuadas. Estas medidas, destacó, son pasos importantes en la dirección de reconstruir un moderno sistema de seguro social.

Con todo, expresó que se rechazan los aspectos del proyecto destinados a profundizar el mercado de capitales, que son los principales y determinan el carácter regresivo del mismo. Se valora, sin embargo, que el gobierno haya reconocido explícitamente ambos propósitos. Las actuales autoridades, continuó, están convencidas de las ventajas generales para la economía del incremento en el ahorro

nacional y por lo tanto no ocultan que éste es un propósito explícito de la reforma en curso. Al mismo tiempo, buscan morigerar los efectos negativos más irritantes que resultan de la gestión privada del ahorro forzoso, acabando con las AFP y trasladando la gestión del mismo al Estado.

Asimismo, agregó, se está dispuesto a imponer al fisco una carga aún mayor en el financiamiento de las pensiones contributivas, las que hoy financia en un 60 por ciento, gasto que sumado al resto de los beneficios previsionales de cargo fiscal, muchos subsidios indirectos al sistema AFP, elevan el aporte del Estado al 82 por ciento del gasto nacional en pensiones, lo cual insume cerca de un 15 por ciento del presupuesto fiscal, al tiempo que se resta de sus ingresos una cifra similar, correspondiente a las cotizaciones previsionales. El sistema AFP “autofinancia” el 18 por ciento restante del gasto nacional en pensiones, destinando a ello un quinto de la recaudación corriente de cotizaciones.

De igual modo, el señor **Riesco** enfatizó que el proyecto no acaba, sino agrava, el desvío al ahorro forzoso con el objetivo mencionado, de la mayor parte de las cotizaciones actuales, y también del fuerte incremento que propone para las mismas. Ello va en perjuicio directo de millones de personas afiliadas activas a quienes se reducen así sus salarios como reconoce el propio proyecto. También, de todas las personas jubiladas, presentes y futuras, a cuyas pensiones se restan dichos recursos, y muy especialmente al fisco, a cuyos ingresos se siguen restando los mismos recursos y, por otra parte, se cargan subsidios aún más onerosos que los que hoy financian la mayor parte de las pensiones AFP.

Adicionalmente, añadió el expositor, el proyecto obliga a todas las personas afiliadas a traspasar la propiedad de su fondo acumulado al jubilarse, a aseguradoras privadas, en calidad de “primas únicas” para la compra forzosa de una renta vitalicia. Al respecto, manifestó que ello empeora la situación actual, en la cual dicha compra forzosa se ha remitido a las personas jubiladas de mayores ingresos, agravándose, de ese modo, el rasgo más regresivo del sistema AFP, que a lo largo de cuatro décadas ha traspasado la mitad de las cotizaciones recaudadas obligatoriamente 3 a millones de personas que viven principalmente del salario, a un reducido grupo de empresas aseguradoras, las que conforman un mercado oligopólico controlado desde hace décadas por cuatro reconocidos grupos nacionales, los que ahora comparten esa posición dominante con dos aseguradoras extranjeras.

Sobre el punto recién expuesto, informó que CENDA se opone tajantemente al incremento de la tasa de cotización propuesto por el proyecto del gobierno. Éste no tiene nada que ver con pensiones sino con el objetivo declarado de profundizar el mercado de capitales. Así, durante muchos años no será necesario subir las cotizaciones para pagar pensiones dignas, porque con las tasas actuales se recauda más del doble de lo que cuestan las pensiones contributivas, pues, de ese modo ha sido desde la creación del sistema en 1981.

Para finalizar, el señor **Riesco** manifestó que las medidas propuestas ayudan de modo significativo a la urgente e imperiosa tarea de recuperar la legitimidad del sistema democrático, la cual se basa esencialmente, como se sabe, en su capacidad de enfrentar a los poderosos para evitar que abusen del pueblo. Por

su parte, el desvío de cotizaciones obligatorias al ahorro forzoso es uno de los principales abusos de poderosos intereses privados en perjuicio del pueblo trabajador, que se ha prolongado a lo largo de cuatro décadas y que éste no tolera ya más, por tanto, esto debe terminarse ahora.

A su turno, el señor **Bravo**, sobre el proyecto de ley propiamente tal, informó que este considera cambios en la PGU; añade un pilar contributivo de seguro social financiado con 6% adicional de cotizaciones; se deroga el D.L.3.500 y establece un nuevo inversor de pensiones público y autónomo (IPPA)

De igual modo, se propone una reorganización industrial, en el que se considera una separación de la industria, creación de inversor privado de pensiones (IPP) y un cambio de sistema de comisiones, como también, se proponen cambios en licitación de rentas vitalicias, reemplazo de multifondos por fondos generacionales, cambios en comisiones indirectas, renta vitalicia con opción de herencia, cambio del sistema de comisiones de flujo a saldo y aumento de cotización del 10 al 10,5%.

Asimismo, el expositor hizo presente que el proyecto de reforma, que es el instrumento que ha escogido el gobierno para lograr los objetivos, abarca muchas dimensiones y múltiples instrumentos, y tiene complejidad técnica. Con todo, señaló que la reforma de pensiones requiere un análisis de sostenibilidad que considere los impactos sobre un horizonte de 70 años a lo menos.

A continuación, el señor **Bravo**, se refirió a los aspectos críticos para el éxito de la reforma al sistema de pensiones. Al respecto, manifestó que, para evaluar una reforma de la complejidad de la reforma de pensiones, se debe tener claro el objetivo, siendo este el punto que puede y debe ser acordado en primer lugar, pues, las frases: “La reforma entrega mejores pensiones” o “Se apunta a incrementar las pensiones”, no son objetivos cuantificables ni útiles para evaluar el logro.

A mayor abundamiento, y antes de comenzar a evaluar los instrumentos propuestos en la reforma de pensiones del gobierno, expresó que se debe tener claro cuáles los objetivos precisos a los que se apunta para el sistema de pensiones, y discutir, al mismo tiempo, sobre si esos objetivos son apropiados, esto dado que el enorme costo sobre las generaciones siguientes de cualquier reforma de pensiones, requiere balancear estos objetivos a lo largo del tiempo.

Lo anterior, continuó, ha sido abordado por varios analistas y también en su oportunidad por la Comisión de Pensiones 2014-15. Además, un elemento importante es considerar al sistema de pensiones en su conjunto, con todos sus componentes, pero se requiere considerar propuestas específicas.

En este escenario, como primera propuesta, el señor **Bravo** señaló que el sistema de pensiones debe apuntar a aliviar el tema de la pobreza en la vejez. Para esto, agregó, el concepto clave no es la tasa de reemplazo, sino que el piso mínimo que se asegura a las personas, pues, actualmente Chile tiene un piso casi universal, la PGU, que fortaleció la solidaridad en el sistema de pensiones que ya existía desde 2008.

Sobre cuál debería ser el monto de la PGU, el señor **Bravo** sostuvo que este debiera estar ligado al monto de ingreso asociado a la pobreza por ingresos o tender a este. Además, no puede ser muy alto por su desincentivo a la formalidad y no corresponde vincularlo a salario mínimo u otros indicadores laborales dado su objetivo y su costo.

Como una segunda propuesta, señaló que el sistema de pensiones debe asegurar continuidad en los ingresos de las personas a lo largo de la vida. En este punto, el concepto clave es la tasa de reemplazo, esto es, relación entre el monto de la pensión y el ingreso laboral de la persona a lo largo de la vida. Asimismo, los sistemas de pensiones son sistemas contributivos, que, en relación con este segundo objetivo, apuntan a tasas de reemplazo en función de la contribución realizada. Al respecto, propuso utilizar las tasas de reemplazo promedio de la OECD.

Tasa de reemplazo para países de la OECD excluyendo a Chile

Tramos de meses cotizados en la historia laboral	OECD			
	Hombres		Mujeres	
	% con cotizaciones	Tasa de Reemplazo	% con cotizaciones	Tasa de Reemplazo
Bajo	13,6%	30,9%	13,3%	30,9%
Medio-Bajo	35,2%	38,5%	35%	38,9%
Medio-Alto	67,6	52,1%	67,5%	51,7%
Alto	89,2%	61,5%	89,2%	61%
100% del tiempo	100%	66,1%	100%	65,6%

Cifras provistas por la OECD a la Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015).  
Tasa de reemplazo neta calculadas sobre toda la historia laboral de las personas.

Como se informa en el cuadro, las tasas de reemplazo en la OECD ascienden a 66% de las remuneraciones a lo largo de la vida de las personas para personas que cotizan 100% del tiempo y 30-35 años de cotizaciones, y estas descienden al 30% para personas con pocos años de cotizaciones.

De igual modo, el señor **Bravo** sostuvo que los instrumentos deben estar alineados con los objetivos que se han acordado para el sistema de pensiones. Al respecto, y ante las preguntas sobre ¿qué instrumento está alineado con el alivio a la pobreza?, y ¿cuán relevante es universalizar la PGU versus un sistema con amplia cobertura basado en un verdadero test de afluencia?, manifestó que se debe determinar la importancia relativa de los instrumentos, y de los componentes específicos de la reforma, para lograr los objetivos. Asimismo, señaló que los instrumentos deben estar alineados con el diagnóstico (la causa de las bajas pensiones).

Como tercera recomendación, el expositor indicó que el sistema de pensiones debe ser sustentable en el tiempo. Para lo anterior, acotó, debe evaluarse en un horizonte mínimo de 70 años, pero no basta con enunciarlo, sino que la cuestión es determinar cómo se puede asegurar. Al respecto, señaló que el cumplimiento de los objetivos del sistema de pensiones se debe asegurar a lo largo del tiempo, pero

teniendo en cuenta que las decisiones actuales tienen impactos que no serán percibidos por la actual generación de tomadores de decisiones, por lo que la evaluación de los efectos de los instrumentos, y de los componentes del sistema, se debe, también, evaluar a largo plazo.

Con todo, el señor **Bravo** advirtió sobre posibles cambios refundacionales. Sobre el punto, hizo presente que en el año 1981 se produjo un cambio refundacional, el cual tuvo un costo fiscal que se pagará hasta 2050, que en valor presente asciende al 130% del PIB. Por tanto, y en base a dicha experiencia, hacer otro cambio refundacional o borrar lo que se tiene y partir de cero, sería poco responsable. Añadió que el envejecimiento de la población, por ejemplo, determina que un sistema tradicional de reparto no tiene las condiciones para su reinstalación.

Asimismo, manifestó que el escenario es para los cambios que fortalezcan y mejoren lo que hoy tenemos, sin embargo, la discusión debe partir de la mirada correcta de cuál es nuestro sistema de pensiones en la actualidad, dado que el sistema actual no es el sistema extremo de capitalización individual puro de 1981, pues, este dejó de serlo a partir de 2008 y hoy nuestro sistema de pensiones incluye capitalización individual y un fuerte componente solidario (PGU).

En un distinto escenario, el expositor, en cuanto a datos, transparencia y reproducibilidad relacionados con la reforma, propuso que la discusión, al respecto, se debe dar basada en evidencia, con menos relatos y más microdatos, y con énfasis en datos, transparencia y reproducibilidad: tanto en las presentaciones del gobierno como en la discusión en el Congreso y por distintos analistas.

De igual modo, comunicó que los datos deben permitir evaluar situación base sin reforma junto con el impacto de la reforma propuesta, y la información debe ser abierta y estar disponible con los resguardos de confidencialidad debidos.

En cuanto a la institucionalidad, el señor **Bravo** expresó que la gran debilidad actual es la institucionalidad actual, pues, ante la pregunta respecto de ¿cómo se podrá eliminar la posibilidad de realizar retiros de fondos de pensiones?, señaló que cualquier reforma de pensiones, incluso el proyecto del gobierno, será un ejercicio costoso e infructuoso si se permiten los retiros, dado que hablar de pensiones es hablar de ahorro; hablar de retiros es lo opuesto. ¿Cómo se puede eliminar esta adicción en el sistema político?, manifestó que los gobiernos de turno cederán a esta presión e incluso dejarán abiertas ventanas que no se podrán cerrar en el futuro.

Al respecto, y a modo de propuesta, sugirió que se requiere una institucionalidad tipo Banco Central, sí mucho más liviana, pero que tenga un solo objetivo: asegurar la sostenibilidad de las pensiones y los ahorros de las personas para la vejez. Esta institucionalidad, continuó, debiera ser autónoma y tener capacidades técnicas para desarrollar autónomamente estudios actuariales y proyecciones; debiera reportar periódicamente sus análisis y debiera tener también posibilidad de proponer modificaciones de parámetros del sistema tales como tasas de cotización y edades de jubilación.

Conviniera, también, tener la posibilidad de alertar iniciativas del Ejecutivo y del Congreso que afecten la sustentabilidad del sistema de pensiones. Esta institucionalidad también podría tener la facultad para identificar programas y políticas que deben ser reformulados para permitir un fomento a la formalización laboral; para identificar iniciativas con el objeto de ampliar la cobertura del sistema de pensiones; para enfrentar la morosidad previsional, y para impulsar la educación del nuevo sistema de pensiones.

Para finalizar, y sobre si esta es la reforma que el país necesita, el señor **Bravo** manifestó que puede ser o no, pero resulta prematuro sin las definiciones y los acuerdos previos. Sobre el punto, comentó que se ha comenzado con la iniciativa de transparencia y reproducibilidad, pero se debería impulsar un acuerdo sobre los objetivos. Los datos también podrían ayudar en cómo los distintos componentes de la reforma aportan a los objetivos y si estos corresponden con el diagnóstico. De igual modo, informó que se está a la espera del informe de sustentabilidad del gobierno y a la posibilidad de poder analizarlo. Culminó señalando que tenemos que comenzar a discutir sobre la institucionalidad para lo cual se requeriría un gran acuerdo político.

Terminadas las exposiciones, el señor **Riesco**, ante pregunta de la diputada señora Ossandon acerca de si la reforma profundiza el mercado de capitales, y las consecuencias de aquello, manifestó que el sistema previsional actual paga malas pensiones, cuando podría pagarse más sino fuera porque ese dinero va al mercado de capitales. A modo ejemplar de lo anterior, indicó que, en el mes de octubre, las AFP recaudaron mil millones de dólares, sin embargo, 400 mil millones de dólares fueron destinados a pagar pensiones, por tanto, la sola recaudación de cotizaciones habría permitido duplicar las actuales pensiones si estas no fueran a los mercados de capitales.

Ante consulta efectuada por el diputado señor Undurraga sobre la cuantificación de sus propuestas presentadas durante la exposición, el señor **Riesco**, en síntesis, informó que la propuesta contenida en el literal A., de su presentación, aumenta de manera inmediata a los trabajadores el 6% de sus salarios líquidos. Respecto a la correspondiente al literal B., esta conlleva un aumento del doble de la pensión a los jubilados, sin que se gaste un peso por parte del fisco.

Por su parte, el señor **Bravo**, hizo presente que la informalidad laboral, a pesar de ser más baja en comparación el resto de Latinoamérica, es muy alta, en torno al 27 o 28%, por tanto, los esfuerzos de la política tienen que estar enfocados en formalizar a los trabajadores para reducir dichas cifras de personas que no cotizan.

Consultado por el diputado señor Giordano acerca del rol que juegan las comisiones respecto de las tasas de reemplazo, el señor **Bravo** señaló que las comisiones se pagan del salario de las personas, afectando su ingreso líquido, sin embargo, no se relaciona ni tiene una connotación específica con las tasas de reemplazo.

En cuanto a consulta efectuada por el diputado señor Leal acerca de si la derogación del DL 3500 es una buena herramienta para estos efectos, el señor

**Bravo** sostuvo que la conveniencia o no del instrumento utilizado dependerá del impacto que genere. Hizo presente que en el año 2008 se estudió una posible derogación de dicha normativa para codificar las normas asociadas al sistema de pensiones.

En cuanto a las enseñanzas que han dejado las anteriores reformas de pensiones presentadas en distintos gobiernos, manifestó que lo importante es que se haya aprendido que la discusión debe enfocarse sobre los objetivos del sistema previsional y no tanto respecto de los instrumentos. Asimismo, enfatizó que deben detenerse las discusiones y propuestas de retiros de fondos previsionales, pues la reforma previsional se basa en ahorro para el largo plazo, en cambio, los retiros son todo lo contrario, disminuyendo las pensiones.

\*\*\*\*\*

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 19:27 horas.

**PEDRO MUGA RAMÍREZ,**  
Abogado, Secretario de la Comisión.