

## **COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL**

Sesión 51ª, especial, celebrada en miércoles 11 de enero de 2023.  
(Citada de 10:30 a 12:30 horas)

### **SUMA:**

- Continué 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; **Orsini**, doña Maite 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, 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, concurrió, la señora Jeannette Jara Román, Ministra del Trabajo y Previsión Social; el señor Christian Larraín Pizarro, Subsecretario de Previsión Social y don Osvaldo Macías Muñoz, Superintendente de Pensiones.

-----

### **CUENTA.** -

- No hubo.

### **MATERIAS SOBRE LA CUENTA.** -

- No hubo.

### **TEMAS PREVIOS.**

- No hubo.

### **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; al señor **Christian Larraín Pizarro**, Subsecretario de Previsión Social y a don **Oswaldo Macías Muñoz**, Superintendente de Pensiones.

Asimismo, recibió al señor **Ricardo Mewes Schaidt**, Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio - (CPC), junto a los señores **Fernando Alvear**, Gerente General y **Javier Irrarázaval**, Director de Políticas Públicas y, la señora **María Carolina Simpson**, Movimiento "Con Mi Plata No", junto a las señoras **Macarena Letelier**, **Camila Arrau** e **Isabel Alfaro**, y los señores **Mauricio Urra**, **Emilio Valenzuela** y **Enzo Cadenasso**.

En primer lugar, el señor **Mewes** manifestó, a modo de introducción, que es necesario una reforma al sistema de pensiones que permita mejorar las pensiones de todos los chilenos y chilenas, pero no su refundación. Al respecto señaló que la derogación del decreto ley 3.500 generará importantes vacíos e incertezas respecto de la legislación que rige el sistema.

Asimismo, planteó que el foco de la CPC está en superar pobreza en la vejez, mantener el nivel de ingresos, avanzar en equidad, y promover la libertad de elección y más competencia.

A continuación, el señor **Mewes**, a través del siguiente cuadro, representó los cambios que ha habido a propósito de beneficios sociales relacionados con el Pilar Solidario y la PGU.

Fecha	Monto	Cobertura
Noviembre 2019	Pensión Básica Solidaria pagaba <b>\$110.000</b> (60% más vulnerable)	Pilar solidario cubría a <b>1,6</b> millones de personas
Noviembre 2021	Pensión Básica solidaria pagaba <b>\$176.000</b> (60% más vulnerable)	Pilar solidario cubría a <b>1,8</b> millones de personas
Noviembre 2022	PGU pagaba <b>\$193.000</b> , la línea de la pobreza (90% más vulnerable)	Pilar solidario cubría a <b>2,2</b> millones (1,7 recibe PGU).
2023	<b>\$206.173</b> (a partir del 1 de febrero)	Solo la PGU cubrirá más de <b>2,4</b> millones (incluyendo ley corta que amplía cobertura)

Sobre el punto, planteó que el diagnóstico de la propuesta de reforma es anterior a la PGU y, además, este beneficio aún no termina de desplegarse. Asimismo, señaló que para el año 2023, la PGU tiene un presupuesto de 1,97% del PIB (US\$6.200 millones), en cambio, en 2018, el Pilar Solidario tenía un presupuesto de 0,63% del PIB. Al respecto, señaló que estas cifras son equivalentes a aumentar la cotización en 5 puntos en tan solo 5 años, pero financiado con arcas generales de la nación.

Sobre la mantención del nivel de ingresos, y ante el planteamiento acerca de cuánto es una tasa de reemplazo aceptable para los que ganan menores ingresos, informó que, según la OIT (C102), la tasa de reemplazo debe ser como

mínimo un 40%. Asimismo, en la OCDE, para aquellos que cotizan toda su vida laboral, pero tienen ingresos por la mitad del sueldo promedio (\$680.000 en Chile), tienen tasas de reemplazo promedio de 64,5%.

Además, continuó, con la PGU correspondiente al año 2023, sin el aumento a \$250.000, las tasas de reemplazo ya llegarían sobre el 100% para los que cotizaron durante toda su vida laboral. Acotó que la realidad de nuestro país es que en promedio los pensionados han cotizado la mitad de su vida laboral (20 años) y por tanto con PGU en el año 2023 las tasas de reemplazo rondarían el 80% para aquellos con ingresos cercanos al mínimo. En cualquier caso, indicó, muy por arriba del promedio de la OCDE.

De igual modo, y ante la pregunta sobre cuánto es una tasa de reemplazo aceptable para las personas de ingresos medios, el señor **Mewes** señaló que, para las personas de ingreso medio (\$700.000-\$1.500.000 mensuales), las tasas de reemplazo son de 50-60% para hombres y de 35-50% para mujeres que se comparan con el 52% promedio de la OCDE para los que ganan el sueldo promedio, es decir, estamos en el promedio OCDE, pero la situación relativa es peor para la clase media, pues, a ellos les convendría más puntos de capitalización individual que un pilar colectivo.

A su vez, en cuanto al avance en equidad, el expositor enfatizó que el ahorro colectivo solidario no requiere de cuentas nocionales, dado que estas aportan menor rentabilidad para el cotizante, además de ser complejas y poco transparentes. Al respecto, señaló que es mejor definir monto y cobertura de programas de compensación y redistribuir ese monto entre cotizantes más vulnerables.

Añadió que las cuentas nocionales no generan incentivos a la formalidad como sí lo hace la capitalización individual, y la fijación de la rentabilidad de estas cuentas por parte del IPPA podría ser objeto de presiones políticas.

Asimismo, explicó que puede haber solidaridad con cotizaciones y no solo con impuestos. Sobre el punto, indicó que existen beneficios fijos (cuidado, maternidad, entre otros) que podrían financiarse directamente mediante un pilar colectivo, sin necesidad de tener cuentas nocionales, y junto con eso, se puede distribuir a medida que se acumule, de manera sostenible.

Por otro lado, manifestó que con PGU completa, no se justifica un 6% de ahorro colectivo, dado que parte de esta cotización irá a la cuenta individual, por tanto, es mejor reconocerlo directamente como capitalización individual (70% x 6% x diferencial de rentabilidades real y nocional). Igualmente, para reducir inequidades de género, hay que empezar por establecer la edad mínima de pensión para las mujeres acorde a la expectativa de vida.

A modo de recomendaciones, el señor **Mewes** señaló que, para superar la pobreza en la vejez, este ámbito quedaría abordado con el monto y la cobertura de la Pensión Garantizada Universal.

Por su parte, con el objeto de mantener el nivel de ingreso en la jubilación, señaló que se debería destinar un mayor porcentaje de la cotización hacia la capitalización individual, dado que las tasas de reemplazo más bajas están en los ingresos medios.

Además, para avanzar en equidad, propuso que se podría construir un pilar colectivo solidario, sin cuentas nocionales, que permita cubrir las necesarias compensaciones entre los cotizantes.

En síntesis, el señor **Mewes** propuso reevaluar el alza de 6% de cotizaciones a la luz del impacto de la PGU. Una alternativa es avanzar en un equivalente de cotización adicional destinado a capitalización individual y un pilar colectivo solidario para financiar las compensaciones entre cotizantes (sin cuentas nocionales). El objetivo, continuó, debe ser aumentar el ahorro, incentivar la formalidad, evitar espacios de discrecionalidad, transparentar el sistema y, sobre todo, elevar las pensiones de las personas.

En distinto escenario, respecto a la libertad de elección y la mayor competencia, expresó que este ámbito se resuelve mediante la incorporación de mayor cantidad de actores, tanto públicos como privados. Al respecto, en cuanto a la propuesta en estudio, señaló que se ven riesgos de un sistema monopólico, y en esos riesgos de crear un monopolio estatal en funciones de soporte y gestión de fondos, no se ven garantías en potenciales ganancias de eficiencia.

Asimismo, y en cuanto al servicio que va a entregar el IPS, cuestionó si el IPS tendrá la capacidad para ampliar exponencialmente sus atenciones en dos años, junto a una débil fiscalización. Además, planteó un conflicto de interés en la participación del Estado, que cumpliría todo un rol, de emisor, de inversionista, de regulador y fiscalización, elementos que también afectarían, de alguna manera, a la competencia.

En este mismo ámbito, el señor **Mewes** sostuvo que no se justificaría la separación de la industria, pues, la competencia por precios se resuelve con licitaciones que podrían, incluso, ampliarse. La mayor competencia también se logra aumentando el número de actores en gestión de inversiones, ya sean públicos y privados, y ampliando el acceso al sistema de soporte sin excluir a los incumbentes. El APA podría proveer servicios a los nuevos gestores de inversión que no tienen integrada la función de soporte.

De igual modo, comunicó que no es posible una real competencia del sector privado sin fuerzas de ventas ni uso de marcas, dado que quedarían ciegos respecto al usuario final y, por lo tanto, no habría un reconocimiento de quién entrega el mejor servicio, ya sean los prestadores privados o bien el Estado. También, informó que no vislumbran que haya libertad de elección si el 6% es administrado solo por el Estado y el 10% se iría por *default* al ente estatal.

Sobre el cambio de cobro de comisión que propone el proyecto, pasando de una comisión sobre sueldo a una sobre saldo, manifestó que ello avanza en la dirección correcta.

A modo de recomendaciones, el señor **Mewes** señaló que no conviene concentrar las funciones de soporte en un ente estatal, porque reduce la competencia y pone en riesgo la calidad de servicio. Asimismo, no se requiere separar las funciones de administración y gestión de fondos, pero sí se podría aumentar la competencia en ambos tipos de funciones, con participación pública y privada en cada una. Por último, sugirió que se debe respetar la libertad de elección evitando opciones por *default*.

Para concluir, el expositor hizo énfasis en que las perspectivas de mejores pensiones aumentan con un mercado de capitales competitivo y desarrollado.

Terminada la presentación, el señor **Mewes** respondió consulta formulada por la diputada señora Ossandon acerca de posibilidad que, dentro del 6% de cotización adicional, un 4% sea destinado a capitalización individual y un 2% al pilar colectivo solidario, manifestando, al respecto que antes de determinar en cuanto desagregar el 6% adicional, primero hay que reevaluar el alza del 6% de las cotizaciones a la luz del impacto de la PGU.

Ante pregunta del diputado señor Undurraga sobre derogación del DL 3500, expresó que dejar sin efecto dicha normativa puede generar importantes vacíos e incerteza respecto a la legislación que hoy día rige al sistema, por tanto, se mostró en contra de la derogación, pues conlleva refundar y comenzar todo de cero.

En cuanto a las razones por las cuales se oponen a las cuentas nacionales, el señor **Mewes** sostuvo que, en base a estas cuentas, las personas tendrán la noción de lo que se recibirá como jubilación en su momento, pero no con certeza y, por el contrario, en el sistema de capitalización individual, las personas sí tienen mayor certeza.

Asimismo, el señor **Irrázaval**, Director de Políticas Públicas de la CPC, complementando la respuesta anterior, hizo presente que el concepto de cuenta nacional fue creado en Europa comenzando la década de 1990, con el objeto de hacer sostenible el sistema de reparto con beneficio definido, estableciendo tasas de rentabilidad menores para así, con los excedentes, pagar las pensiones actuales, situación que no se asemeja a la propuesta actual.

Sobre pregunta del diputado señor Giordano respecto al aporte del empresariado en el sistema actual de capitalización individual y la experiencia comparada de otros países, el señor **Irrázaval** señaló que cualquier aumento de la tasa de cotización siempre tendrá efecto en el mercado laboral, con independencia a quien se le atribuya nominalmente el pago de esa cotización adicional. De igual modo, expresó que no necesariamente un pilar colectivo, el cual efectivamente lo tienen el 83% de países que componen la OCDE, debe ir aparejado de la creación de cuentas nacionales.

A continuación, la señora **Letelier**, del movimiento “Con Mi Plata No”, informó, como preámbulo, que la organización, que cuenta con más de 100 mil firmas de trabajadores, refleja el sentir de la ciudadanía que quieren que se practique

una solidaridad a través de la PGU que establezca un piso básico de dignidad; que quieren seguir siendo dueños de sus ahorros previsionales; que quieren que dichos fondos sean heredables; que exista derecho a elegir, y, que exista equidad entre hombres y mujeres a la hora de jubilar.

Asimismo, planteó que, por no hacer los cambios necesarios, los congresos anteriores dejaron caer el sistema y se condeno a miles de trabajadores a pensiones de miseria, junto con mermar la credibilidad de las instituciones. Además, la desconexión de la ciudadanía fue la que llevó a un estallido de descontento y, posteriormente, rechazar la pasada propuesta constitucional. A raíz de lo anterior, manifestó que no se puede seguir legislando de espaldas a la ciudadanía y sin tomar en cuenta sus preferencias.

Al respecto, hizo presente que solo 1 de cada 10 chilenos quiere que el 6% adicional vaya a fondo colectivo estatal. Por su parte, el 50.75% quiere que el 6% vaya a la cuenta individual del trabajador y un 33% quiere una parte a cuenta individual y otra a un fondo solidario. De igual modo, 8 de cada 10 chilenos quiere que el 6% adicional sea heredable, de los cuales, el 74.5% está de acuerdo con que el 6% debe ser heredable y el 18.9% cree que el 6% no debe ser heredable y debe pasar a un fondo estatal. Por último, informó que 8 de cada 10 chilenos quiere elegir administrador de sus ahorros previsionales. Sobre este punto, un 77.5% quiere elegir si una institución estatal o AFP; el 15.5% solo por una institución estatal como el IPS y el 5% quiere que sea administrado solo por la AFP.

En este contexto, la señora **Letelier** informó que en este proyecto no hay propiedad sobre el 6%; no hay heredabilidad; no se puede elegir quién administra; entrega menos beneficios que la capitalización individual, y castiga a los cotizantes regulares.

A continuación, y a través del siguiente cuadro, la expositora representó que los cotizantes recibirán una pensión enteramente variable del fondo estatal según la rentabilidad, porque la única garantía que otorga el fondo, de 0,1 UF por año cotizado, siendo esta excesivamente limitada, por ende, el fondo estatal no garantizaría buenas pensiones.

Ingreso Imponible (\$)	\$400.000	\$1.000.000	\$2.000.000
Tope pensión garantizada por el Fondo	\$105.000	\$105.000	\$105.000
Pensión proyectada al 2% anual	\$134.000	\$217.000	\$361.000
Proporción garantizada	78%	48%	29%
Pensión proyectada al 4,5% anual	\$245.000	\$400.000	\$582.000
Proporción garantizada	43%	26%	18%

Asimismo, informó que solo por la diferencia de rentabilidad, el fondo le quita a los cotizantes gran parte de los ahorros acumulados en virtud del 6% adicional a la hora de jubilar. Además, el inversor público, discrecionalmente, determinará cual

será la rentabilidad que se le asignará al fondo, año a año, en lugar de que la ley establezca un mecanismo objetivo para ello o una rentabilidad mínima.

Junto a lo anterior, expresó que el proyecto castiga a los cotizantes más regulares, pues, entre dos personas que ganan igual sueldo, el que cotiza regularmente financia al que cotiza menos, lo que, a su juicio, es una injusticia.

En este contexto, la señora **Letelier** manifestó que el 6% de cotización adicional debe ir a nuestras cuentas individuales por los siguientes motivos:

(i) Garantiza que las pensiones van a subir hasta 60%; (ii) Garantiza que los fondos existan en nuestra cuenta a la hora de jubilar, cosa que no ocurre en el Fondo Estatal donde los beneficios van a depender si este fondo tiene dinero o no; (iii) Con la cuenta individual, toda la rentabilidad es del cotizante. Con el Fondo Estatal, la mitad o menos; (iv) El 6% nace del esfuerzo del trabajador.

En cuanto al derecho a elegir, sostuvo que el proyecto de reforma previsional impone un monopolio estatal en la administración de las cuentas, además, la letra chica traba la posibilidad que existan inversores que compitan y los fondos, mayoritariamente, quedarán en manos del Estado.

Al respecto, comunicó que los ciudadanos, en atención a su experiencia, poseen una legítima desconfianza por los servicios que presta el Estado. También, los ciudadanos quieren poder elegir administrador entre un público y Privados, y que exista más competencia y no un monopolio estatal

A continuación, la señora **Letelier** señaló que la reforma no se hace cargo de las preferencias de los trabajadores, dado que, a pesar de que piden seguir siendo dueños del fruto de su esfuerzo, el 6% irá todo a un fondo colectivo sobre el que no se será dueño.

De igual modo, comentó que a pesar de que la ciudadanía pide que los fondos sean heredables, la herencia dejará de ser un derecho y se transformará en un privilegio. Como también, informó que la reforma no se hace cargo de las preferencias de los trabajadores, pues, no obstante pedir tener el derecho a elegir quién administra los fondos, el 16,5% irá un administrador estatal único y se ofrece una ficción de libre elección.

Asimismo, añadió que los trabajadores piden contar con un verdadero derecho a elegir, sin embargo, con la propuesta en estudio, no se podrá elegir administrador, gestor, multifondos ni modalidad de jubilación.

Como ámbitos positivos de la reforma, la expositora valoró los siguientes aspectos: 1) Que se otorgue el monto de \$250.000 como PGU, de manera universal. 2) Comisión por saldo. 3) Intensión de equiparar pensiones de hombres y mujeres. 4) Aumento de cotización con cargo al empleador y gradual. 5) Autopréstamo con devolución.

Para finalizar, la señora **Letelier** pidió no aprobar esta reforma sin respaldo ciudadano. De igual modo, solicitó que esta sea modificada para que se destine el 6% a las cuentas individuales en propiedad y con heredabilidad; para equiparar las pensiones hombres y mujeres, diferenciando PGU o entregando aporte a mujeres, y para que se otorgue un derecho efectivo a elegir entre múltiples administradores, incluido uno estatal, que compita en igualdad de condiciones para que la ciudadanía cuente con una verdadera opción.

Concluida la presentación, la señora **Letelier**, ante consulta del diputado señor Undurraga acerca de como mejorar las pensiones a las mujeres, señaló que tienen conciencia que no todo se puede mejorar a través de impuestos generales por la carga fiscal que implicaría. En tal sentido, propuso que la cotización adicional que se acuerde en el proyecto, un porcentaje de lo adicional, sea asignado de modo distinto, pero siempre a las cuentas de capitalización individual, pues, remarcó, no es necesario que para repartir cotizaciones exista un fondo común.

Respondiendo pregunta del diputado señor Giordano respecto de si el movimiento "Con Mi Plata No" recibe financiamiento por parte de las AFP o si son parte de las mismas en consideración a similitud de las propagandas, informó que eso no es así, pues el movimiento, cuyas bases son transversales, ergo de todos los sectores, nació como una iniciativa popular de norma en el contexto de la Convención Constitucional. Asimismo, hizo presente que el movimiento cuenta con voceros militantes del Partido Socialista, de Renovación Nacional o que no militan en ningún partido, dado que solo deben compartir los principios ya mencionados al comenzar la presentación.

Sobre duda planteada por el mismo señor diputado acerca de los retiros de los fondos de pensiones en relación a la preferencia positiva de los trabajadores al respecto, la señora **Letelier** se mostró en contra de los retiros previsionales dado que dicha política atenta contra el objetivo fundamental del movimiento, el cual es contar con mejores pensiones, salvo que sea de manera acotada y bajo ciertas condiciones. De igual modo, sobre los distintos modelos de seguridad social en el mundo, informó que, según el ranking Mercer de pensiones, 8 países, de los mejores 16, tienen solidaridad financiada solo a través de impuestos generales, por tanto, es falso decir que Chile tiene un sistema completamente anómalo, que no tiene un sistema de seguridad social o que no tiene un sistema mixto.

\*\*\*\*\*

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 11:47 horas.



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