

## COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Sesión 52ª, especial, celebrada en martes 17 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". Abordó, en específico, las tasas de reemplazo y sistemas multipilares.

**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; **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 Mario Marcel Cullell, Ministro de Hacienda; el señor Christian Larraín Pizarro, Subsecretario de Previsión Social y don Osvaldo Macías Muñoz, Superintendente de Pensiones.

-----

### CUENTA. -

1.- Oficio de la Excma. Corte Suprema por el cual remite opinión respecto del proyecto, iniciado en mensaje, 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". BOLETÍN 15480-13. (4-2023).

2.- Carta de fecha 15 de enero del señor Esteban Jiménez, guardia de la Empresa Securitas Chile, de la comuna de Providencia, por medio de la cual relata que hace dos años que no le dan vacaciones y debe hacer trabajos que no le corresponden, además de recibir malos tratos y acoso laboral. Al respecto, solicita los buenos oficios de la Comisión para que se pida a la Dirección del Trabajo una fiscalización a esta empresa.

### 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, en específico, respecto a las tasas de reemplazos y sistemas multipilares, la Comisión recibió, presencialmente, a la señora **Jeannette Jara Román**, Ministra del Trabajo y Previsión Social; al señor **Mario Marcel Cullell**, Ministro de Hacienda; al señor **Christian Larraín Pizarro**, Subsecretario de Previsión Social y a don **Oswaldo Macías Muñoz**, Superintendente de Pensiones.

En primer término, la señora **Jara**, a modo de introducción respecto a la suficiencia de las pensiones, informó que, de acuerdo con la OCDE<sup>1</sup>, los sistemas de pensiones apuntan a tener varios objetivos a la hora de evaluar suficiencia:

- 1) Un primer objetivo es garantizar que se cubra la línea de pobreza;
- 2) Un segundo objetivo es mantener continuidad en los ingresos entre la vida activa y la pensión (tasas de reemplazo);
- 3) Un tercer objetivo puede ser ayudar a las personas a alcanzar un nivel de vida deseable, que exceda un mínimo, lo que es especialmente necesario para un sistema con un fuerte componente de capitalización individual.
- 4) Equidad es también un objetivo común de los sistemas de pensiones, dado que los individuos suelen evaluar la suficiencia de sus pensiones en comparación con los demás.

Asimismo, comunicó que, de acuerdo al estudio de tasas de reemplazo elaborado por la OCDE para la Comisión Bravo<sup>2</sup>, en 23 de los 34 países, los trabajadores que reciben  $\frac{1}{4}$  del salario promedio, reciben tasas de reemplazo superiores al 100%, y las tasas de reemplazo netas alcanzaron un promedio de 62% para un asalariado promedio en la OCDE<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> "A framework for assessing the adequacy of retirement income". OCDE 2020.

<sup>2</sup> "Study on replacement rates and other issues related to pension systems". OCDE. 2015.

<sup>3</sup> "Pensions at Glance (2021)". OCDE.

De igual modo, destacó que Chile cuenta con un Ingreso p/c equivalente a un 58,3% de la OCDE, y un Índice de Gini de 0,44 vs un 0,33 promedio OCDE. Ambas cosas hacen que el denominador del indicador TR (el ingreso antes de pensionarse) es bastante más bajo en Chile que en la mayoría de países OCDE, con lo cual la TR de Chile corresponde a una menor suficiencia absoluta para los ingresos medios y bajos que en la OCDE.

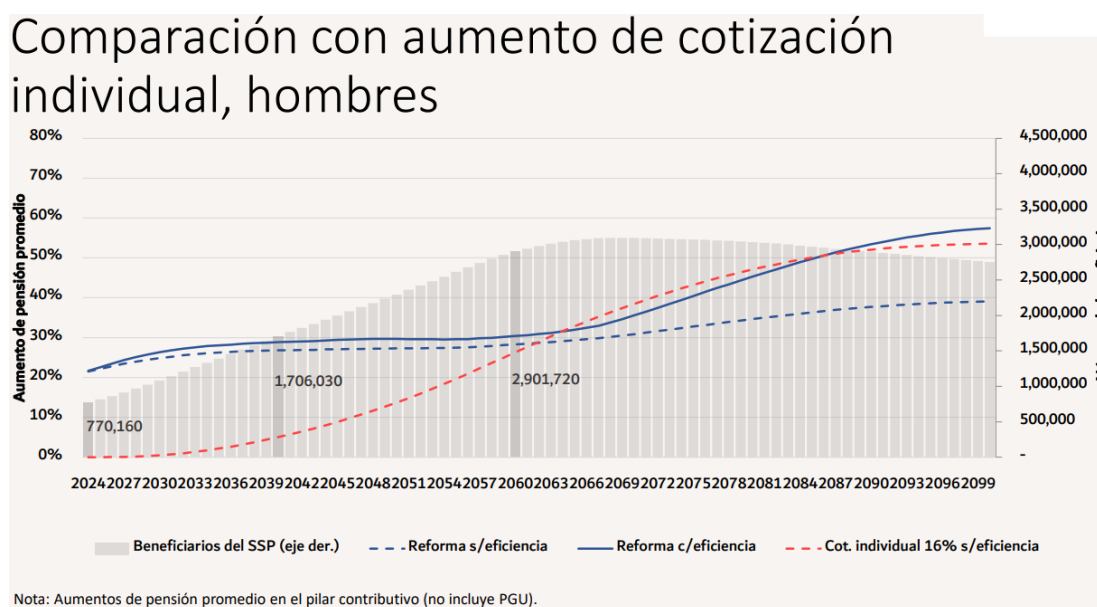
Un argumento común en contra de establecer objetivos de pensión o metas de tasas de reemplazo, expresó la señora Ministra, es que si se interpreta como un derecho adquirido, puede hacerse exigible. Sin embargo, aquello es propio de los sistemas de beneficio definido, más que de los sistemas de ahorro colectivo.

Por último, la señora **Jara** hizo presente los Convenios y recomendaciones de la OIT sobre la materia:

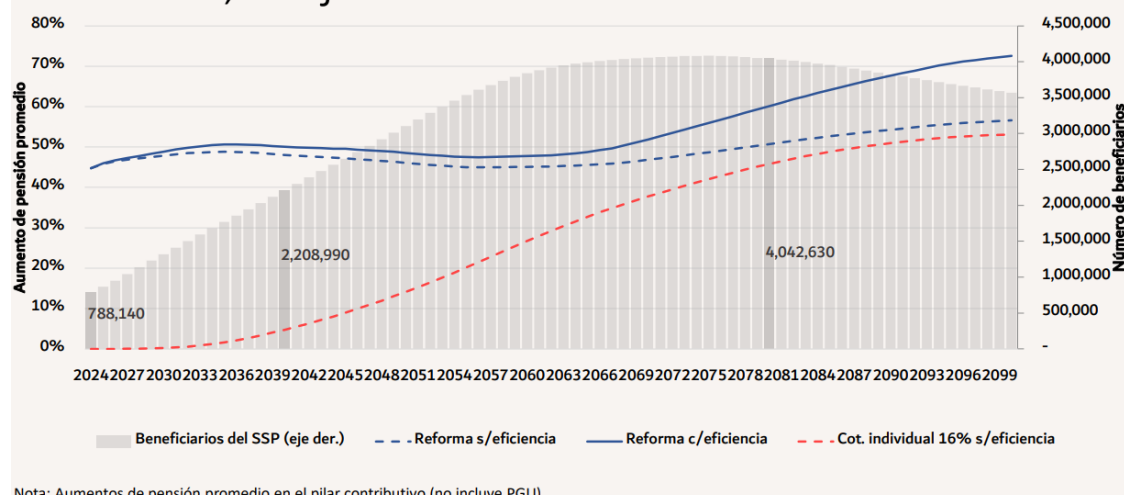
1. Seguridad social como derecho humano: universalidad de la cobertura, basada en la solidaridad social (Constitución de la OIT y varios instrumentos de la ONU); 2. Solidaridad y financiamiento colectivo (C.102) a cargo de empleadores y trabajadores; 3. Suficiencia y previsibilidad de las prestaciones (C.102); 4. No discriminación, igualdad de género y respuesta a las necesidades especiales (R.202); 5. Transparencia en la gestión y buena gestión financiera y administrativa (R.202); 6. Sostenibilidad fiscal, económica y financiera (R.202; CIT N° 89, 2001).

A continuación, el señor **Marcel** informó que presentará una serie de ejercicios de estimaciones de tasas de reemplazo con la reforma de pensiones del Ejecutivo, considerando la Pensión Garantizada Universal (PGU)

En este contexto, en primer término, representó, mediante los siguientes gráficos, los aumentos de pensión bajo el modelo del seguro social propuesto por el gobierno con el ejercicio de entregar toda la cotización adicional del 6% al actual esquema de capitalización individual, para el stock total de pensionados en cada año.



## Comparación con aumento de cotización individual, mujeres



Al respecto, comunicó que, en el caso de los hombres, hasta el año 2061, el promedio de pensión es más elevado con el seguro social. De ahí en adelante es mayor para la capitalización individual, pero se vuelven a alcanzar cerca del año 2080. En el caso de las mujeres, recibirían en promedio una pensión mayor bajo el seguro social, incluso si se excluyen los beneficios de la reorganización industrial.

En cuanto a las tasas de reemplazo estimadas, las que se presentarán a continuación por medio de los siguientes gráficos, el señor **Marcel**, señaló que, para el cálculo, se utiliza el promedio mensual de remuneraciones recibidas en los últimos 12 meses anteriores a la última cotización, como también, busca aislar el efecto de cotizaciones incompletas por cese del trabajo. Asimismo, la tasa de reemplazo se registra a la edad de pensión del afiliado, utilizando el valor de los beneficios en régimen (65 años), y se presentará la mediana de las tasas de reemplazo.

## Tasas de reemplazo mediana

	2024		2030		2070	
	TR	Rem.	TR	Rem.	TR	Rem.
<b>Sistema AFP actual</b>	17%	502,438	19%	519,142	24%	790,920
<b>Sistema AFP actual + PGU actual</b>	55%	502,438	54%	519,142	46%	790,920
<b>Total Reforma</b>	71%	502,438	78%	519,142	71%	790,920

## Tasas de reemplazo mediana, mujeres

	2024		2030		2070	
	TR	Rem.	TR	Rem.	TR	Rem.
<b>Sistema AFP actual</b>	10%	485,242	10%	515,695	17%	761,159
<b>Sistema AFP actual + PGU actual</b>	49%	485,242	47%	515,695	39%	761,159
<b>Total Reforma</b>	68%	485,242	68%	515,695	62%	761,159

## Tasas de reemplazo mediana, hombres

	2024		2030		2070	
	TR	Rem.	TR	Rem.	TR	Rem.
<b>Sistema AFP actual</b>	25%	530,099	28%	521,089	32%	797,802
<b>Sistema AFP actual + PGU actual</b>	61%	530,099	61%	521,089	54%	797,802
<b>Total Reforma</b>	75%	530,099	87%	521,089	81%	797,802

## Tasas de reemplazo mediana según años cotizados

	Años cotizados	2024		2030		2070	
		TR	Rem.	TR	Rem.	TR	Rem.
<b>Sistema AFP actual</b>	hasta 5	1%	312,932	1%	305,744	4%	340,319
	5 a 10	2%	364,900	3%	383,803	9%	448,279
	10 a 15	7%	412,576	8%	407,398	13%	544,089
	15 a 20	11%	450,768	13%	479,258	18%	609,510
	20 a 25	16%	513,617	19%	514,663	23%	732,843
	25 a 30	21%	572,898	23%	569,239	28%	922,859
	30+	30%	816,025	32%	867,600	33%	1,519,083
<b>Sistema AFP actual + PGU actual</b>	hasta 5	66%	312,932	67%	305,744	58%	340,319
	5 a 10	58%	364,900	56%	383,803	49%	448,279
	10 a 15	55%	412,576	55%	407,398	46%	544,089
	15 a 20	53%	450,768	53%	479,258	48%	609,510
	20 a 25	53%	513,617	54%	514,663	48%	732,843
	25 a 30	53%	572,898	56%	569,239	47%	922,859
	30+	50%	816,025	51%	867,600	41%	1,519,083

## Tasas de reemplazo mediana según años cotizados

	Años cotizados	2024		2030		2070	
		TR	Rem.	TR	Rem.	TR	Rem.
Sistema AFP actual + PGU actual	hasta 5	66%	312,932	67%	305,744	58%	340,319
	5 a 10	58%	364,900	56%	383,803	49%	448,279
	10 a 15	55%	412,576	55%	407,398	46%	544,089
	15 a 20	53%	450,768	53%	479,258	48%	609,510
	20 a 25	53%	513,617	54%	514,663	48%	732,843
	25 a 30	53%	572,898	56%	569,239	47%	922,859
	30+	50%	816,025	51%	867,600	41%	1,519,083
Total Reforma	hasta 5	76%	312,932	82%	305,744	78%	340,319
	5 a 10	73%	364,900	73%	383,803	72%	448,279
	10 a 15	73%	412,576	79%	407,398	70%	544,089
	15 a 20	74%	450,768	79%	479,258	73%	609,510
	20 a 25	73%	513,617	83%	514,663	75%	732,843
	25 a 30	74%	572,898	85%	569,239	74%	922,859
	30+	66%	816,025	73%	867,600	64%	1,519,083

A modo de conclusión a lo recién presentado, el señor **Marcel** destacó que la reforma eleva las tasas de reemplazo en 16 puntos porcentuales para los actuales pensionados y 25 puntos porcentuales en régimen. Para los actuales, agregó, el 25% del aumento de la tasa de reemplazo se explica por la PGU y un 75% por el Seguro Social; mientras que, en régimen, un 36% se explica por la PGU y un 64%, por el Seguro Social.

Sin reforma, informó que las tasas de reemplazo decrecen nueve puntos porcentuales en régimen; mientras que, con reforma, las tasas de reemplazo se mantienen relativamente estables en régimen. De igual modo, hizo presente que para las mujeres la reforma sube la tasa de reemplazo de las actuales pensionadas en 19 puntos porcentuales versus 23 en régimen; para los hombres, de 14 a 19 puntos porcentuales.

Bajo la situación actual, señaló que, las tasas de reemplazo son decrecientes según años cotizados: de 66% a 50%, es decir caen 16 puntos porcentuales, y, si el esquema sólo contiene un aumento de la PGU, la tendencia decreciente según año cotizado se acentúa, con una caída de 22 puntos porcentuales.

Con la reforma, continuó, las tasas de reemplazo tienden a estabilizarse hasta 25 y 30 años cotizados y con más de 30 años cotizados caen en diez puntos porcentuales, bastante menos que sin la reforma, lo que muestra que la mejora en la tasa de reemplazo es mucho mayor mientras mayor sea la cantidad de años cotizados.

Sin perjuicio de lo anterior, señaló que, en valores absolutos, la mediana de las pensiones para los actuales pensionados queda con una relación directamente proporcional a los años cotizados, pasando de \$237.828, para hasta 5 años cotizados, a \$538.577, para más de 30 años cotizados. En régimen, siguió, pasa de \$265.448, para hasta 5 años cotizados, a \$972.213 para más de 30 años cotizados.

Terminada la presentación, consultado por el diputado señor Labbé sobre la comparación de la propuesta del gobierno respecto a un alza de 6% de cotizaciones en cuentas individuales, el señor **Marcel** informó que, para el caso de los hombres, se requerirían más de 40 años para que la alternativa del aumento de la cotización a cuentas individuales equipare la mejora de pensiones que genera el proyecto del gobierno. Asimismo, para el caso de las mujeres, sostuvo que el aumento de cotización individual hasta un 16% nunca logrará equiparar el componente de seguro social más los demás elementos de la reforma.

Respecto a consulta del mismo señor diputado sobre si se han hecho comparaciones con sistemas previsionales de los países en Latinoamérica, el señor Ministro hizo presente que en los países de la región, salvo Uruguay, existen problemas, tanto de informalidad laboral y de baja densidad de cotizaciones, aún mayores que en Chile, por tanto, la cobertura efectiva de los sistemas de pensiones es bastante más baja.

Por su parte, el señor **Macías**, destacó informe del BID del año 2018, el cual muestra que, de 30 países, Chile es el quinto país con peor tasa de remplazo, sin embargo, no se considera el aumento respecto de la PGU. Con la reforma en estudio junto a la PGU, continuó, la tasa de remplazo quedaría en una muy buena posición y con mucha estabilidad en el futuro.

En cuanto a comentario de la diputada señora Ossandon respecto a que se deben efectuar simulaciones con tasas de cotizaciones efectivas del sistema, en consideración a la baja densidad de cotizaciones actuales, para así obtener escenarios más realistas, el señor Ministro aclaró, en primer lugar, que no se ha propuesto alcanzar una tasa de reemplazo igual o superior al 100%, simplemente se ha propuesto construir escenarios o situaciones que eventualmente lleguen a esos niveles. Asimismo, recordó que en la presentación se mostraron las tasas de remplazo medianas que consideran el historial efectivo de las personas que actualmente están en el sistema, incluyendo aquellos que tienen baja densidad de cotización, para todos los efectos prácticos.

Ante comentario del diputado señor Undurraga acerca de si existen metas, objetivos o criterios como definición de tasas de reemplazo, para facilitar un futuro acuerdo, al respecto, junto con informar que la OIT aboga por sistemas que sean capaces de asegurar tasas de reemplazo por sobre el 40%, destacó la importancia de monitorear las tasas de remplazo para analizarlas en relación de los objetivos de la reforma, siempre que no sean entendidas como una garantía absoluta, porque la condicionalidad es importante, dado que no se le puede asegurar la misma tasa de reemplazo a una persona que cotizó la mitad de su vida laboral, en comparación con otra persona que cotizó el 100% de su vida laboral.

Asimismo, el señor **Marcel** hizo presente la encuesta 'Anhelos y preocupaciones de la ciudadanía frente a la reforma previsional', realizada por Espacio Público y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en conjunto con IPSOS Chile, para que la Comisión lo tenga en consideración, pues, a su juicio, la manera en como se formulan las preguntas, éstas están desarrolladas en términos más

neutros desde el punto de vista de las respuestas que puedan inducir en el entrevistado, además, se formulan en la lógica con la cual está estructurado el proyecto en estudio. Al mismo tiempo, el diputado señor **Labbé**, hizo entrega, a la Secretaría de la Comisión, los resultados de las encuestas elaboradas por Plaza Pública Cadem y Critería, las que tratan sobre la misma materia.

Ante duda del diputado señor Giordano respecto de preminencia del pilar individual, sobre otros, en relación con la experiencia de distintos países, el señor Ministro señaló que el peso relativo del seguro social, reparto o la capitalización individual, depende mucho de las historias de los sistemas. A mayor abundamiento, un sistema basado exclusivamente en el reparto, probablemente, en una futura reforma, tendrá dicho componente de reparto como predominante.

El diputado señor **Sauerbaum**, solicitó la entrega de los datos y las memorias de cálculo del gobierno, con el objeto de replicar los datos otorgados durante la presente sesión y así establecer otras variables. Además, comentó que se debe avanzar en establecer una tasa de remplazo común mínima. Al respecto, propuso considerar una PGU diferenciada, a fin de contar con un piso mínimo común uniforme y así se tenga una consideración o aproximación respecto de a donde se quiere llegar.

El diputado señor **Giordano** manifestó que, en base a los elocuentes datos otorgados, la PGU ha funcionado como respirador artificial del modelo de capitalización individual. Asimismo, señaló que se ha demostrado que, a menor cotización, menor es el ingreso, por tanto, si se quiere contar con un horizonte de seguridad social que ponga entre sus pilares o principios, la suficiencia, se debe considerar que en los países que poseen un sistema previsional exitoso y legitimado de la OCDE, las tasas de remplazos son mayores respecto de quienes obtuvieron salarios más bajos.

El diputado señor **Duran** sostuvo que el sistema actual, generado en dictadura en el año 1980, no posee legitimidad por parte de la ciudadanía, por tanto, para obtener dicha legitimidad, el componente solidario debe estar presente y el sistema previsional debe ayudar a aquellos que, por distintas razones, no han podido acceder a mejores pensiones.

El diputado señor **Undurraga** (Presidente), se refirió a los nudos de discusión de la reforma, entre estos, lo relacionado con la separación de la industria y el destino del 6% adicional. Respecto al 6% adicional, sostuvo que se podría considerar, para destrabar este nudo y llegar así a un acuerdo amplio, en primer lugar, las encuestas; en segundo lugar, arribar a una negociación numérica, tal como ocurrió en la reforma previsional pasada o, en tercer lugar, llegar a acuerdos respecto de los objetivos de las tasas de remplazo o criterios de suficiencia y, a partir de ello, construir los números.

Al respecto, el señor **Marcel** informó que el Ejecutivo ha presentado un proyecto bien calibrado en el sentido de, por ejemplo, la estabilidad de las pensiones y de que existan incentivos a cotizar, y aquello refleja en buena medida los cuadros de tasas de remplazos ilustrados en la presente sesión. Asimismo, llamó a tener en consideración, en el debate que se efectúe respecto de los objetivos de las tasas de



reemplazo, que, si se reduce el componente del seguro social, existirá menos espacio para aumentar las pensiones actuales, como también, si se aumenta mucho el componente de seguridad social, se generará un problema de sostenibilidad en el tiempo.

\*\*\*\*\*

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 12:25 horas.

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