

COMISIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

Sesión 57ª, ordinaria, celebrada en martes 24 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; **Undurraga**, don Alberto (Presidente) y **Winter**, don Gonzalo, en reemplazo de la diputada señora Orsini.

De igual modo, asistió la diputada señora **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; el señor Christian Larraín Pizarro, Subsecretario de Previsión Social y don Osvaldo Macías Muñoz, Superintendente de Pensiones.

CUENTA. -

1.- Oficio Ord., 246 de fecha 23 de enero de la Superintendente de Seguridad Social, señora Pamela Gana Cornejo, por medio del cual hace llegar, de acuerdo a la Ley N°21.395 de Presupuestos del Sector Público del año 2022, el Segundo Informe Semestral Partida 15, Capítulo 06, Programa 01, Glosa 05 de la Ley de Presupuestos año 2022.

2.- Carta de fecha 24 de enero de la Presidenta de la Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones, señora Alejandra Cox Anwandter, a través de la cual agradece la invitación a exponer sus observaciones respecto de la Reforma Previsional, sin embargo comunica que hubo un lamentable imprevisto de última hora que no le permitiría estar presente el día de hoy.

3.- Carta de fecha 24 de enero de la diputada Camila Rojas Valderrama del Comité Frente Amplio RD, Comunes y Convergencia Social, por medio del cual comunica que en la sesión del día de hoy la diputada Maite Orsini será reemplazada por el diputado Gonzalo Winter.

MATERIAS SOBRE LA CUENTA. -

No hubo.-

TEMAS PREVIOS.

La señora **Jara**, Ministra del Trabajo y Previsión Social, manifestó su disposición en orden a que se forme una mesa técnica de expertos con la misión de generar, hacia el 31 de marzo, un conjunto de indicaciones al proyecto de ley de reforma de pensiones. Agregó que espera que se acoja la invitación, en consideración a que esta reforma involucra una responsabilidad política importante para todos, tanto Congreso como Ejecutivo, y será un buen aporte para la cohesión social del país y la profundización de la democracia, lo que va a contribuir a la paz social y a la justicia.

Sobre el punto, el diputado señor **Labbé** señaló que, si se va a hacer una mesa técnica, esta debiese ser antes de la votación en general para tener las garantías de los bordes, e incluso, propuso trabajar en febrero para estos efectos. En la misma línea se manifestó el diputado señor **Leal**, quien afirmó que si el gobierno se está abriendo a tal alternativa, eso refleja que el proyecto tiene fallas estructurales, por ende, es un contrasentido que el gobierno fuerce a una votación en general mañana de un proyecto con fallas estructurales. De igual modo, pidió que la conformación de la comisión de expertos, debe ser proporcional al peso de los partidos en el Congreso.

En tanto, el diputado señor **Ibáñez** destacó la propuesta del gobierno en un contexto de diferencias sustantivas en torno a los principios que regirán la reforma entre la mayoría en el Congreso y el Ejecutivo, pues, es una señal que permite construir transversalidad en las diferentes bancadas. Por tanto, la invitación no es a forzar a alguien a votar en contra de su voluntad, si no a que se respeten ambas caras de la moneda.

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 **David Acuña Millahuieque**, Presidente Nacional de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) junto a la señora **Bárbara Rojas Labrin**, Consejera Nacional de la CUT y a don **Fernando López Gutiérrez**, Economista de la Universidad de Chile y Ph.D. en Finanzas de la Washington University in St. Louis.

En primer lugar, la señora **Rojas**, doña Bárbara, informó que, según el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad, por tanto, la seguridad social es un derecho humano.

De igual modo, en cuanto a la importancia de la seguridad social, la expositora manifestó que, de acuerdo con lo planteado por el Centro Interamericano de Estudios de la Seguridad Social, este concepto se entiende como un conjunto de medidas que el Estado y la sociedad, proporciona a sus integrantes con la finalidad de evitar desequilibrios económicos y sociales que, de no resolverse, significarían la reducción o la pérdida de los ingresos a causa de contingencias como la enfermedad, los accidentes, la maternidad, la vejez y el retiro de la actividad laboral activa, o el desempleo, entre otras.

En específico, respecto al monto de las pensiones entre nuevos pensionados por vejez, informó, para que la Comisión lo tenga en consideración que, según datos de la Superintendencia de Pensiones, entre los nuevos pensionados de vejez, tomando el último dato de noviembre de 2022, la mitad obtuvo una pensión igual o menor a \$79.719, alcanzando un promedio de \$163.615 (con densidades de cotización promedio de 57%).

Ahora bien, continuó, esto tiene una importante dimensión de género, dado que en el mismo mes la mitad de las mujeres obtuvo una pensión igual o inferior a \$39.337, mientras que la mitad los hombres obtuvo una pensión menor o igual a \$138.203. Además, aun si se consideran solo a aquellas nuevas pensionadas, que han cotizado entre 25 y 30 años (densidad promedio de 78%), que sería lo mínimo deseable en cualquier sistema previsional, la mitad de ellas apenas llega a una pensión de \$100.606.

En cuanto al proyecto de ley propiamente tal, la señora **Rojas** informó que este busca aumentar las pensiones de los actuales y futuros jubilados y jubiladas a través de los siguientes 3 ejes.

1. En el pilar no contributivo, se busca aumentar la cobertura y monto de la PGU, desde \$193.917 actual a \$250.000, ampliando la cobertura, desde el 90% actual hasta la universalidad (100%), para así terminar con la pobreza de las personas mayores de 65 años. En tanto, en el pilar contributivo, se pretende mejorar las pensiones actuales y futuras, considerando el esfuerzo individual, social y equidad de género.

2. Por medio de la reorganización de la industria previsional actual, se busca mejorar la eficiencia y transparencia de la capitalización individual: se pone fin al modelo de AFP, separando actividades de inversión y soporte; se promueve la competencia en la gestión financiera; se permite la creación de Inversores de Pensiones Privados (IPP); se crea el Inversor de Pensiones Público y Autónomo (IPPA), y se crea el Administrador de Pensiones Autónomo (APA), encargado de las actividades de soporte.

3. Se crea un seguro social, que se forma con un 6% de cotización a cargo de los empleadores (gradualidad de 6 años, un punto por año), con transparencia, pues se establecerá un registro en cuentas personales de esta nueva cotización. Asimismo, se consideran medidas para enfrentar discriminación a mujeres, complementando el registro individual del Seguro Social en el caso de lagunas por tareas del cuidado no remunerado, maternidad y cesantía y por compensación por tablas de mortalidad a las mujeres en el pilar individual (10%), para actuales y las futuras jubiladas, para igualar su pensión con la de hombres. De igual modo, se establece una pensión del seguro social, que se calculará según el saldo acumulado en la cuenta personal de aportes al seguro social, reconociendo el esfuerzo individual, sin diferenciación por sexo, y considerando mecanismos de solidaridad entre cotizantes de mayores ingresos a ingresos medios y bajos y una garantía de pensión para actuales pensionados y pensionadas, que entregará 0,1 UF por cada año que hayan cotizado, lo que incrementará la pensión.

En este escenario, la señora **Rojas** expresó su valoración respecto de la propuesta, dado que esta mejora las pensiones de actuales y futuros pensionados, tanto por la mejora del pilar no contributivo, vía impuestos, como por la creación de un nuevo pilar contributivo que tenga solidaridad. Además, valoró el aumento de la PGU, para estar sobre la línea de la pobreza y la presencia de Instituciones públicas, tanto aquella encargada de las tareas de soporte, fortaleciendo al IPS, como el IPPA a cargo de la administración de los fondos. Debido a lo anterior, se dejaría atrás un sistema extremo, que no ha cumplido con las expectativas que se pusieron en él y que exhibe reconocidas deficiencias.

A continuación, el señor **Acuña**, hizo presente las siguientes propuestas de la CUT con el objeto de mejorar el proyecto de ley en estudio:

Para transitar a un sistema en que las cotizaciones se paguen de manera igualitaria entre empleadores y trabajadores, siguiendo recomendaciones de la OIT, propuso aumentar la cotización con cargo a los empleadores a un 8%, manteniendo el 10% de cotización del trabajador.

Estas cotizaciones, continuó, deberán ir en partes iguales a ambos fondos contributivos, esto es: un 8% a capitalización Individual y un 8% al seguro social, manteniendo el 16% de aporte al fondo de pensiones.

De la cotización individual se genera un 2% extra, ante lo cual el trabajador puede decidir en: a) Disminuir su aporte mensual a un 8%, mejorando su sueldo; b) Depositarlo en una cuenta de ahorro en una entidad a definir: Este ahorro puede ser retirado en cualquier momento. El trabajador podrá solicitar un autopréstamo

desde su fondo individual de pensiones, equivalente al mismo monto ahorrado con el 2%, para cubrir el acceso a una vivienda, en caso de enfermedades catastróficas u otras situaciones que se determinen por ley.

De igual modo, planteó crear un mecanismo público para pensionarse. En este punto, informó que el proyecto señala que el mecanismo de pensión, dentro del pilar de capitalización individual será solamente renta vitalicia, sin embargo, no les parece correcto que el Estado obligue a los trabajadores a transitar con sus fondos a un mecanismo expropiatorio, privado y con fines de lucro, del cual históricamente hay reclamos por abusos por parte de trabajadores, por ello, propuso que se genere un mecanismo público para pensionarse, lo cual puede ser por medio de una compañía de seguros del Estado o permitir transferir los fondos de manera voluntaria al pilar del seguro social al momento de pensionarse.

Además, manifestó que se debe terminar de manera definitiva con las AFP, acotando rol de las empresas privadas en la administración de los Fondos.

Por último, propuso bajar la PGU para las mujeres a los 60 años.

Para finalizar, el señor **Acuña**, a modo de reflexiones finales, afirmó que las y los trabajadores quieren avanzar en un nuevo sistema mixto de pensiones que mejore las pensiones hoy y no en 30 años. Asimismo, plantean: con mi plata no más financiamiento al mercado de capitales y con mi plata no más enriquecimiento de unos pocos. En la misma línea, expresó que los trabajadores quieren avanzar para generar mejores pensiones para los actuales y futuros pensionados. A su vez, señaló que el esfuerzo del sistema de pensiones debe ser equitativo entre empleador y trabajadores y con los fondos de pensiones no se debe financiar el mercado de capitales ni profundizar el modelo de las AFP.

A su turno, el señor **López**, informó que el foco de su presentación se basará respecto a la competencia; inversiones de fondos de pensiones; elecciones de los afiliados; legitimidad y reorganización industrial en etapa de acumulación.

En primer término, desde el punto de vista técnico, señaló que un sistema de pensiones se puede organizar de distintas maneras, con todo, lo que se requiere es (i) ahorro, proveniente del mercado laboral; (ii) aporte estatal, desde el presupuesto gubernamental; y (iii) rentabilidad, desde las administradoras de los fondos.

Respecto a la reorganización industrial, comentó que la principal fricción que generan los problemas de competencia en el mercado tiene que ver con la inercia de los afiliados, pues, los afiliados no se comportan como en otros mercados, en donde, por ejemplo, se puede optar en base a distintos atributos de lo que se compra, por el contrario, en el supuesto original, las personas elegirían AFP según comisiones, rentabilidades y calidad de servicio, sin embargo, eso no ocurrió. Ergo, como las personas no reaccionan a las bajas de comisiones, la industria no cuenta con incentivos para reducirlas, más allá de las licitaciones por afiliados nuevos. De igual modo, diversos estudios muestran que las personas quieren una mayor participación

del Estado en atención a que, por múltiples razones, las AFP son foco de descontento ciudadano.

En este contexto, señaló que la mayor virtud respecto al Administrador Previsional Autónomo (APA), es su legitimidad dada la mayor participación por parte del Estado. Además, en materia de eficiencia, sostuvo que habría margen para reducir costos, sin embargo, un administrador público está sujeto a riesgos de captura política e ineficiencia. En la práctica, acotó, se puede hacer bien o mal, pero la gradualidad y planificación rigurosa son claves para una implementación exitosa.

Respecto a las inversiones que se realicen sobre 6% adicional por parte del empleador, en el proyecto de ley, destacó, se plantean resguardos similares a los que rigen los actuales multifondos, además, la licitación de inversiones locales a gestores de fondos promueve transparencia y permite resolver posibles conflictos de interés.

Respecto a la sustentabilidad financiera, el señor **López** dio cuenta que el Estado tiene experiencia exitosa con fondos soberanos. Asimismo, remarcó que en el proyecto se establecen atribuciones para asegurar sustentabilidad, proponiendo ajustes paramétricos o reduciendo los beneficios. Sin embargo, la debilidad está en presiones sociales y políticas, misma debilidad que cuenta el sistema actual, lo que quedó de manifestó con los retiros de fondos previsionales.

En cuanto a las inversiones del 10,5%, el expositor señaló que los principales elementos novedosos respecto a lo que hay en la actualidad es que los fondos generacionales y las carteras de referencia serían definidas por estudios técnicos, similar a lo que ocurre en relación a los fondos soberanos. A modo ejemplar, se obtendría mayor transparencia y se reduciría la probabilidad de riesgos más allá de lo prudente. Con todo, expresó que se desconoce si IPP e IPPA podrían obtener mejores rentabilidad y riesgo que las carteras de referencia. Ahora bien, comentó que la alternativa estatal (IPPA) gana en legitimidad y contaría con experiencia exitosa en consideración a los fondos soberanos, siempre que las inversiones en Chile sean delegadas a gestores externos para evitar conflictos de interés.

En relación con las comisiones indirectas, también denominadas fantasmas, informó que estas son las que se pagan a gestores de fondos externos, como fondos mutuos y administradores de cuentas de terceros, muy común en el mundo de las inversiones. Al respecto, sostuvo que la pregunta que hay que hacerse es ¿cuánto valor agregan estas comisiones? En Chile, la gestión activa de los fondos de pensiones alcanzó rentabilidades similares a alternativas de bajo costo. Por su parte, a nivel internacional, la evidencia es escasa, pero podría agregarse valor en mercados más opacos, en economías emergentes o mediante instrumentos más riesgosos.

Sobre este punto, en el caso del proyecto de ley, este establece que las comisiones son de cargo de los administradores, excepto en el caso de activos alternativos, que son más caros de administrar. Por un lado, lo positivo es que se incentiva la eficiencia en comisiones pagadas a gestores externos, por otro lado, lo negativo es que desincentiva la búsqueda de gestores que podrían agregar valor

debido a la falta de conocimientos y habilidades financieras de los afiliados, aunque no hay evidencia de que administradores lo logren.

En cuanto al Consejo del IPPA, propuso que, para fortalecer autonomía del Consejo, se elabore una lista corta por Consejo de Alta Dirección Pública, y reducir, al mismo tiempo, la discrecionalidad del nombramiento presidencial.

En distinto escenario, respecto a la elección de los afiliados, el señor **López** informó que la propuesta de establecer fondos generacionales mejora el perfil de rentabilidad y riesgo de los afiliados, además, con estos se limitaría la posibilidad de ventas súbitas de activos y su impacto en los mercados. A su vez, las comisiones por saldo facilitan las comparaciones, pero, expresó, es difícil pronosticar diferencias en rentabilidades esperadas. Al respecto, señaló que, en este ámbito, se genera un punto ciego en materia de competencia, dado que no se resuelve la inercia e incapacidad de los afiliados para escoger entre IPPA e IPP, quedándose, por defecto, en el lugar donde están, a pesar de contar con otra alternativa más eficiente desde una perspectiva financiera.

Para finalizar, el expositor hizo presente que, en el proyecto de ley, se plantea que distintas entidades se van a fortalecer; se contará con más recursos y se encargarán estudios. En este contexto, a nivel internacional, a su juicio, un modelo a seguir es el del Reino Unido (*Nest Insight*), que, más allá de la solución específica a la que ha llegado dicho país, lo sobresaliente es el proceso y soporte técnico con el cual se ha construido la política pública.

Por tanto, expresó que se requiere de una unidad de inteligencia que elabore y contrate estudios técnicos que den soporte al sistema, para así determinar los parámetros del Fondo Integrado de Pensiones (FIP) y las carteras de referencia; en materia de educación previsional, determinar que comunicar y como comunicarlo; además de conocer preferencias e intereses de los afiliados, para así fortalecer la confianza y legitimidad del sistema.

Terminadas las presentaciones, el señor **López**, dando respuesta a consulta formulada por el diputado señor Duran acerca de las cuentas nacionales, manifestó que estas son impopulares debido a que la ciudadanía quiere mayores beneficios, pero no quiere que se haga mediante la solidaridad de sus fondos. Ante duda del mismo señor diputado sobre si las inversiones del 6% deben ser reguladas por ley, sostuvo que las inversiones deben ser reguladas con criterios técnicos, por ejemplo, el FIP debe cumplir con condiciones de sustentabilidad y de suficiencia para pagar pensiones con cierto nivel de beneficios para hoy y para el futuro.

Dando respuesta a pregunta realizada por el diputado señor Sauerbaum respecto de eventuales conflictos de interés por parte del Estado, el expositor señaló que las inversiones, más allá de que sea sean llevadas a cabo por actores privados o estatal, se realicen con exclusivo criterio de rentabilidad y seguridad. Asimismo, hizo presente que, en base al régimen de inversiones que propone la propuesta, estará acotado el margen de maniobra o discrecionalidad que tendrá el IPPA a la hora de realizar inversiones.

Ante duda del diputado señor Cuello acerca de la educación previsional en relación con la legitimidad del sistema, el señor **López** sostuvo que dicha educación es altamente impopular, pues es muy difícil atraer interesados al respecto. Asimismo, junto con señalar que la educación previsional es complejo y caro, esta solo funciona cuando los programas son bien diseñados, siendo esta situación excepcional. Con todo, hizo presente que la educación previsional está relacionada con la legitimidad del sistema, dado que, a mayor cantidad de sesiones, la gente se muestra más cercana al sistema, influyendo así en su legitimidad.

Asimismo, el señor **Acuña**, refiriéndose a la legitimidad del mercado de capitales, luego de pregunta del diputado señor Undurraga, manifestó que el sistema de capitales debe ser más transparente y más efectivo en relación con la contribución que han hecho las personas a través de su trabajo. Por el contrario, en la práctica, parte de la vida de los trabajadores se la han llevado actores que la han rentabilizado de buena manera para ellos, sin embargo, los que han contribuido no han obtenido mejores pensiones a pesar del esfuerzo dedicado.

De igual modo, expresó que el sistema y su distribución debe ser equitativo, en base a lo que plantean los diversos convenios de la OIT sobre la materia. La equidad, continuó, es una de las grandes deficiencias que existe en el país, siendo que dicha virtud es la que permitiría generar mejores condiciones. Además, cuestionó que, desde los sectores relacionados con las AFP, no existan propuestas claras para mejorar las pensiones de las y los trabajadores.

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 19:40 horas.

PEDRO MUGA RAMÍREZ,
Abogado, Secretario de la Comisión.