



SUBCOMISIÓN DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

Acta de la sesión 16ª, ordinaria, celebrada en miércoles 3 de mayo de 2023, de 9.12 a 13.06 horas.

SUMARIO:

La comisión se reunió con el propósito de iniciar el debate respecto de materias propias del Capítulo II, derechos fundamentales, particularmente las referidas a educación, libertad de enseñanza y seguridad social -para éste último se ha invitado al abogado Hugo Cifuentes y a la economista Cecilia Cifuentes.-.

PRESIDENCIA

Presidió la comisionada señora **Alejandra Krauss Valle**.

ASISTENCIA

Asistieron en forma presencial las comisionadas señoras Alejandra Krauss Valle y Bettina Horst Von Thadden; y los comisionados señores Alexis Cortés Morales, Jaime Arancibia Mattar, Flavio Quezada Rodríguez y Teodoro Ribera Neumann.

Actuó de secretario de la subcomisión Mario Rebolledo Coddou y de abogado ayudante, el señor Hugo Balladares Gajardo.

CUENTA

No hay documentos para cuenta.

ACUERDOS

No se adoptaron acuerdo.

ORDEN DEL DÍA

La señora Alejandra Krauss, presidenta de la comisión, inició el debate respecto de las materias propias de su competencia en el Capítulo II, derechos fundamentales; particularmente las referidas a educación, libertad de enseñanza y seguridad social -para éste último se ha invitado al abogado Hugo Cifuentes y a la economista Cecilia Cifuentes.-.

El señor Hugo Cifuentes, es Abogado, Licenciado en Derecho, U. de Chile y Doctor en Derecho, U. Complutense, Madrid. Profesor de Derecho de Seguridad Social en U. Católica y U. Diego Portales. Ex Superintendente de Seguridad Social; miembro de número



de la Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social; y Director en Chile de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, OISS.

Relató que el derecho de la seguridad social es una rama del derecho público y/o del derecho social, con naturales y trascendentes conexiones con la política social y económica del Estado.

Asimismo señaló, que no existe un concepto único de seguridad social, se trata de un sistema que con tal denominación empieza a ganar espacio entre las políticas de carácter económico-social de los países a inicios de la década de los años cuarenta del siglo pasado.

Es una de las obras de civilización del siglo XX, y todo proyecto de crecimiento y desarrollo para que sea eficaz debe acompañarse o integrarse con los programas de seguridad social, los cuales no son unívocos, sino que se engarzan a la realidad y tradición económica, social y jurídica de cada nación.

Sobre el concepto de la seguridad social se ha escrito mucho y de manera “sustanciosa” a nivel comparado y nacional, no encontrándose en todo caso una definición única.

Aclaró que la seguridad social como un sistema integrado de políticas y programas sociales y económicos, de ordenación estatal, destinados a asegurar a las personas prestaciones en dinero o especie, para enfrentar los estados de necesidad causados por contingencias sociales determinadas, concurriendo a su financiamiento mecanismos contributivos (cotizaciones), no contributivos (aportes fiscales) o mixtos y en cuya gobernanza intervienen entes públicos y privados, siempre bajo tuición del Estado, al cual corresponde asegurar niveles mínimos de protección a todos sus miembros, tanto nacionales como residentes.

Por su parte, procede entender la seguridad social, en cuanto rama del derecho, como el conjunto integrado de principios, normas e instituciones de origen estatal, destinado a otorgar protección a las personas frente a estados de necesidad originados en contingencias sociales por medio de prestaciones de contenido económico, de financiamiento contributivo y/o no contributivo, cuya administración puede ser pública y/o privada, que establezca las condiciones de acceso a las prestaciones que se determinen, los mecanismos de financiamiento, su institucionalidad y fijando procedimientos de resolución de conflictos, entre otros aspectos.

(Conceptos fundamentales para el debate constitucional, Derecho UC 2021)

A continuación comentó sobre instrumentos internacionales:

Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948

Artículo 22. 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.

Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.



Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (Chile 1972)

Artículo 9. Los Estados Parte en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Chile 1990)

Artículo 26. Desarrollo Progresivo.

Los Estados Parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura.

Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988 (Chile 2022)

Artículo 9. Derecho a la Seguridad Social

1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto.

OIT, Convenio sobre la Seguridad Social N° 102 de 1952 (No ratificado por Chile)

Expresó que el Derecho a la Seguridad Social tiene reconocimiento constitucional desde que fue recogida en el texto de la Carta de 1925, a partir de tal fecha la garantía está presente también en las reformas constitucionales de 1970, 1971, en el Acta Constitucional N°3 de 1976, en el texto vigente que data de 1980 y también fue incorporada en la propuesta de la Convención Constitucional de 2022.

Constitución de 1925

Art. 10. “La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

14°. La protección (...) a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización (...) Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad”

Texto modificado en 1971 por el “Estatuto de Garantías Constitucionales”. Ley 17.398

Art. 10, N°16. - El derecho a la seguridad social.

El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional.



La ley deberá cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica, preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares.

El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores.

Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salud.”

Acta Constitucional N°3 de 1976 (derogó y reemplazó la regulación en la Carta de 1925)

“Artículo 1. Los hombres nacen libres e iguales en dignidad. Esta Acta Constitucional asegura a todas las personas: (...)

21.- El derecho a la seguridad social.

Corresponde al Estado formular la política nacional de seguridad social, controlar el funcionamiento del sistema y asegurar el derecho preferente de los afiliados a efectuar su operación.

La ley establecerá un sistema de seguridad social que satisfaga de modo uniforme, solidario y suficiente los estados de necesidad individuales y familiares producidos por cualquier contingencia y, especialmente, por los de maternidad, vejez, muerte, accidente, enfermedad, invalidez, cargas familiares y desempleo, mediante las correspondientes prestaciones preventivas, reparadoras y recuperadoras”.

Constitución Política de 1980 vigente

“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:

Nº 18. El derecho a la Seguridad Social.

Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

La acción del Estado está dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la Seguridad Social.”

Características del texto de 1980

(i) Norma escueta que deja la regulación correspondiente a la ley; (ii) Aplicación del principio de la subsidiariedad al admitir la participación de privados (con o sin de lucro) en la gestión de prestaciones; (iii) El Estado debe garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas y uniformes; (iv) En cuanto al financiamiento, se pueden fijar cotizaciones obligatorias; (v) Las leyes que regulan el ejercicio serán de quórum calificado, y (vi) No hay expresa indicación de los principios y prestaciones de la seguridad social, pero se entienden comprendidos y comprendidas al tratar de la garantía (como expresamente lo señaló el TC, el año 2010, sobre el art. 38 ter de la Ley de Isapres).

Propuesta de la Convención Constitucional (CC), 2022

“Artículo 45



1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social, fundada en los principios de universalidad, solidaridad, integralidad, unidad, igualdad, suficiencia, participación, sostenibilidad y oportunidad.
2. La ley establecerá un sistema de seguridad social público, que otorgue protección en caso de enfermedad, vejez, discapacidad, supervivencia, maternidad y paternidad, desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, y en las demás contingencias sociales de falta o disminución de medios de subsistencia o de capacidad para el trabajo. En particular, asegurará la cobertura de prestaciones a quienes ejerzan trabajos domésticos y de cuidados.
3. El Estado define la política de seguridad social. Esta se financiará por trabajadoras, trabajadores, empleadoras y empleadores, a través de cotizaciones obligatorias y rentas generales de la nación. Los recursos con que se financie la seguridad social no podrán ser destinados a fines distintos que el pago de los beneficios que establezca el sistema.
4. Las organizaciones sindicales y de empleadores tienen derecho a participar en la dirección del sistema de seguridad social, en las formas que señale la ley.”

Análisis de la propuesta de 2022

(i) Los principios en que se funda la seguridad social, (ii) Luego señala que este sistema será público, (iii) Enumera, sin ser taxativo, las distintas contingencias sociales a proteger, (iv) El inciso 3º regula el financiamiento del sistema y señala la única finalidad de estos recursos (el pago de los beneficios del sistema) y (v) Finalmente señala que las organizaciones sindicales y de empleadores tienen derecho a participar en la dirección del sistema.

Propone el siguiente articulado:

“El Estado garantiza a todas las personas el derecho a la Seguridad Social, otorgando prestaciones contributivas, no contributivas y mixtas ante contingencias sociales, como por enfermedad, vejez, discapacidad, sobrevivencia, desempleo, maternidad, por la familia, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

Al Estado, como responsable de este derecho, le corresponde proveer de un mínimo de protección social a toda la población.

El legislador por medio de leyes de iniciativa exclusiva de Ejecutivo y de quórum calificado, definirá y regulará las cotizaciones tanto de empleadores como de trabajadores, su obligatoriedad, los aportes fiscales, las condiciones de colaboración de los privados en la gestión y la participación social, velando por el desarrollo de este derecho conforme sus principios de universalidad, solidaridad, unidad, igualdad oportunidad, internacionalidad, suficiencia y sostenibilidad.”

La señora **Cecilia Cifuentes**, es Economista, Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora Ejecutiva del CEF, Centro de Estudios Financieros del ESE Business School, Universidad de los Andes. Profesora adjunta Área Economía y Finanzas del ESE Business School, Universidad de los Andes. Consejera del Consejo Consultivo Previsional. Miembro de la Comisión Clasificadora de Riesgos. Miembro de la Comisión Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal de Chile.



La señora Cifuentes, sostuvo que el derecho a la seguridad social es, razón de: precaver situaciones adversas, de dos tipos: baja probabilidad de ocurrencia, donde la lógica del seguro opera en forma muy efectiva; y alta probabilidad de ocurrencia, donde funciona mejor un mecanismo de ahorro obligatorio, producto de la miopía y la altísima tasa de descuento intertemporal de las personas. Esto significa que las soluciones de política pública en cada caso difieren, siendo algo más fácil en términos de financiamiento eventos de cesantía y de accidentes del trabajo. Las pensiones, que hace un siglo operaban de buena forma con la lógica del seguro, ya no pueden operar de esa forma, porque además sería un seguro regresivo.

El derecho a la seguridad social debe ser un derecho constitucional, que asegure ciertos mínimos, aunque un tema relevante es que ese derecho debe relacionarse de alguna forma con el deber de contribuir al sistema de seguridad social, lo que es cada vez más relevante debido al rápido cambio de las formas de trabajo.

El ejercicio de este derecho dice relación con el deber de contribuir en la medida de las posibilidades de cada uno, el Estado puede imponer cotizaciones obligatorias, cuyo objetivo, más que destino, debe ser el financiamiento de prestaciones de seguridad social.

Las leyes que regulen los derechos y deberes en materia de seguridad social deben ser de iniciativa exclusiva, y de quórum calificado.

El Estado regulará y supervigilará el ejercicio del derecho a la seguridad social, y será responsable de que de las políticas que lo regulen permitan efectivamente la satisfacción del derecho.

Los mecanismos más eficientes y eficaces para satisfacer los derechos de seguridad son materias de política pública, que pueden cambiar en función del entorno económico y social, y que no deben estar limitados por disposiciones constitucionales. El Estado debe respetar el derecho de los cotizantes a elegir libremente a la institución que le entregue los servicios, que puede ser pública o privada, aunque ajustada a la regulación estatal en cada materia.

Las cotizaciones que se destinen a un sistema de ahorro obligatorio son inexpropiables por el Estado, y deben administrarse con criterios que permitan esta condición.

Comentó sobre los requisitos de las políticas públicas de seguridad social:

Deben asegurarse condiciones de competencia entre los prestadores que participen de la seguridad social, utilizando mecanismos que cumplan este objetivo, de tal forma de evitar conflictos de interés y tráfico de influencias.

Dada la demografía, en función del objetivo de mejores pensiones, un sistema de capitalización es superior a un sistema de reparto, precisamente porque el ahorro de los trabajadores permite desarrollo del mercado de capitales, aumentos de inversión, nuevos empleos y mejores salarios. Ese stock de ahorro debe ser manejado con el criterio de maximizar el mix de riesgo retorno, lo que se logra de mejor manera con la administración privada de los fondos.



El derecho de propiedad y heredabilidad de los fondos contribuye en forma positiva al incentivo a ahorrar.

Mencionó que la PGU, que se pudo implementar sin problemas bajo la actual Constitución, es una buena política pública, que evita la situación de pobreza en la vejez, y que es financiada de una forma menos distorsionadora que un sistema de reparto con cotizaciones.

A CONTINUACIÓN SE ADJUNTA VERSIÓN TAQUIGRÁFICA.

-Los puntos suspensivos entre corchetes corresponden a interrupciones en la reproducción de audio y video.

I. APERTURA DE LA SESIÓN

-Se abrió la sesión a las 09:15 horas.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

II. ACTAS

-No hay actas.

III. CUENTA

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- El señor Secretario dará lectura a la cuenta.

El señor **MARIO REBOLLEDO** (Secretario).- Señora Presidenta, la Secretaría no ha recibido documentos sobre los cuales dar cuenta.

IV. ORDEN DEL DÍA

DEBATE SOBRE ENMIENDAS FORMULADAS A DERECHOS DE EDUCACIÓN, LIBERTAD DE ENSEÑANZA Y SEGURIDAD SOCIAL

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, señor Secretario.

La presente sesión tiene por objeto continuar el debate de las enmiendas formuladas al Capítulo II, relativo a derechos fundamentales, particularmente las referidas a educación, libertad de enseñanza y seguridad social.

Para tal efecto, han sido invitados el abogado Hugo Cifuentes y la economista Cecilia Cifuentes.

El señor **MARIO REBOLLEDO** (Secretario).- Señora Presidenta, respecto de nuestros invitados de hoy, la señora Cecilia Cifuentes llegará a las 10:50 horas y el señor Hugo Cifuentes, a las 11:00 horas.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Perfecto, señor Secretario.

Iniciamos la discusión de las enmiendas al derecho a la educación y libertad de enseñanza.

A propósito del derecho a la educación, les quiero recordar que el Pleno aprobó los nueve literales del artículo 17, número 17, y los cinco literales del número 31, la libertad de



Enseñanza. Del mismo modo, aprobó el derecho a la libertad, pero esto también lo tiene que ver la Subcomisión 3, dado que está vinculado con nuestras normas aprobadas, las que tienen relación con la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión.

Se presentaron diversas enmiendas en cada una de las normas literales aprobadas, por lo que debemos iniciar un debate e intercambio de opiniones.

Tiene la palabra la comisionada Bettina Horst.

La señora **BETTINA HORST**.- Señora Presidenta, antes de que nos refiramos a las enmiendas y al texto aprobado, quiero que nos diga cuándo vamos a saber cómo van las conversaciones entre usted y el Presidente de la otra Subcomisión, para efectos de poder compatibilizar y coordinar las dos libertades planteadas.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Comisionada Horst, como Presidenta de esta Subcomisión y, en particular, por el contenido de la libertad enseñanza, me pareció que era relevante tener primero este debate en la Subcomisión y, posteriormente, una conversación con el Presidente de la Subcomisión 3, señor Máximo Pavez. Me pareció que era la forma que correspondía, porque así podríamos intercambiar alcances, eventuales distancias o diferencias que requirieran una mirada coordinada y obtener un texto uniforme.

Esa es la decisión que tomé, comisionada Horst.

Tiene la palabra el comisionado Alexis Cortés.

El señor **ALEXIS CORTÉS**.- Muchas gracias, señora Presidenta.

Por su intermedio, quiero saludar a todos los presentes en la sala y a quienes nos escuchan.

La discusión sobre el derecho a la educación, sin duda, nos atañe muy fuertemente y tiene una connotación especial, porque el derecho a la educación es visto como un derecho habilitante para la práctica y el ejercicio de otros derechos. Es un derecho que dialoga y que es indisociable del resto, en tanto es una llave para el desarrollo personal, el ejercicio de la ciudadanía y la preparación al trabajo, que, desde mi punto de vista, es la base de la producción del valor social y desarrollo de la sociedad.

La educación es un derecho base en un Estado social y democrático de derecho; o sea, si uno tuviera que pensar en derechos que son indispensables para su concreción y no solo en una definición meramente formal, la educación aparece como un derecho fundamental para establecer condiciones de igualdad dentro de una determinada sociedad y propiciar la disminución de las brechas que reproducen ciertas lógicas inaceptables desde el punto de vista de la justicia social.

En nuestra historia reciente, la educación ha sido uno de los tópicos que ha reunido mayor grado de concentración de debates y prioridades públicas, en cuanto a elementos que deben ser mejorados, subsanados y corregidos. Históricamente, la educación ha sido vista por toda la sociedad como un elemento fundamental para la mejora de la vida material y espiritual de las personas. Sin ir más lejos, incluso cuando prevalecía cierta interpretación, como la de la teoría de la marginalidad, los propios estudios empíricos demostraron que esas familias, que eran vistas como marginadas o marginales, tenían una profunda confianza en el papel de la educación en sus propias vidas y para su integración plena en la sociedad.

Ya sea desde una respuesta meritocrática, que ha sido fuertemente cuestionada por perspectivas sociológicas de la educación -estoy pensando en François Dubet, por ejemplo-, o desde una respuesta más solidaria, la educación siempre aparece como un elemento fundamental que debe tener prioridad y ser abordado de un modo lo más eficiente posible.

¿Qué respuestas han dado los países que han asumido el Estado social y democrático de derecho como la forma principal del Estado para asegurar mayores grados de justicia e igualdad social? Bueno, que hay que fortalecer la educación pública. Si la educación pública no bastase y se requiriese un concurso de sectores privados para la provisión de este derecho, estos no solo deben respetar los principios básicos que orientan a la educación, sino también evitar cualquier forma de segregación socioeconómica o discriminación hacia los estudiantes, a fin de establecer parámetros básicos de igualdad que aseguren una sociedad lo más libre posible.

Quiero recordar la intervención del profesor Dante Contreras, quien nos mostró un estado bastante terrible de nuestra educación, con niveles muy bajos de competitividad y baja



performance, tanto en la educación privada como en la pública, lo que supone una pérdida de potencial humano para nuestro desarrollo extraordinario. Él nos mostró que, si bien hemos avanzado en una legislación que busca corregir algunas de las grandes brechas que priman en nuestra sociedad, estas no han sido suficientes para lograr alcanzar esos fines.

Lo que nos queda es tener claro que, si seguimos dando las mismas respuestas, probablemente encontraremos los mismos resultados. Tal vez esto lo retome en una fase más específica, cuando analicemos las distintas enmiendas y no solo las que a mí me toca fundamentar por estar patrocinadas con mi firma, pero pienso que deberíamos preguntarnos: ¿en qué medida nuestras enmiendas contribuyen a la disminución de la desigualdad en el país, a la concreción de los fines que el mundo ha establecido como básicos para la orientación del desarrollo de la educación? ¿Cómo nuestras enmiendas contribuyen a evitar formas de discriminación, sobre todo a nivel socioeconómico? Todas las investigaciones entienden que la educación es uno de los elementos que requiere un abordaje mucho más integral.

Ahora, voy a pasar rápidamente a fundamentar alguna de las enmiendas que he presentado.

La enmienda 116 no solo busca poner el acento en la importancia que tiene la educación en las distintas etapas de la vida de las personas, sino también en cómo contribuye a la convivencia social, a la participación efectiva en la democracia y a la promoción de los derechos humanos y de la paz, dos aspectos que son universales. Si bien puede haber discusiones más recientes que plantean algún tipo de tematización, son elementos que el mundo reconoce como propios para todos.

También, respecto de los principios, creo que dimos un gran avance en el reconocimiento de los principios que la observación general 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece como básicos. Me refiero a los de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Pero, además, agregamos el de no discriminación arbitraria, que parece un poco redundante, por eso también hay una enmienda que busca corregirlo, pero creo que es fundamental ser explícito en señalar que dentro de los principios está la inclusión, pero no se debe comprender únicamente a nivel socioeconómico, sino que está cubierto, creo yo, también por los otros principios. La inclusión también tiene que ver con la incorporación y protección de los derechos de niños, niñas, y adolescentes, que, por ejemplo, cuentan con alguna discapacidad o pueden ser neurodivergentes en distintos espectros.

A propósito de la discusión de ayer, respecto de los pueblos indígenas, la importancia de reconocer como principio la interculturalidad tiene un elemento mucho más activo, que busca no solo la tolerancia, sino la incorporación de los elementos de los otros que están en una determinada sociedad.

La igualdad de género, que es un aspecto que está en la Convención sobre los Derechos del Niño, que es importante, creo yo, señalar y resaltar. La solidaridad, que está en la base de la construcción de cualquier Estado social y democrático de derecho, y el pluralismo, que, en nuestro caso, está fuertemente resguardado también con la libertad de enseñanza.

Toda discusión sobre educación en un contexto donde se consagra un Estado social y democrático de derecho, implica asignarle y definir claramente cuál es el rol del Estado respecto de la responsabilidad de la garantía de ese derecho y es importante ser mucho más claro, estableciendo un rol de supervisión del Estado y, además, donde el Estado debería promover y reconocer el papel que juegan las comunidades educativas para el desarrollo y perfección de la educación. El Estado debe garantizar y proveer un sistema educacional público, gratuito y de calidad con acceso universal e inclusivo -reitero, inclusivo, pues no solo se refiere al nivel socioeconómico- para todos los niveles educativos.

En el caso de estos colegios públicos, las instituciones estatales deben ser laicas, y así como no deben promover ningún proyecto partidario específico, tampoco deberían promover o identificarse con una religión. El Estado es una institución laica por excelencia, lo que además debe dialogar con la libertad de enseñanza, que resguarda efectivamente la existencia de otros proyectos educativos basados en principios religiosos que contribuyen a la riqueza de la educación en un determinado país; y que la contribución, a los fines de la educación, puede ser desarrollado tanto por establecimientos públicos como privados, pero esto debe ser



con el reconocimiento y cumplimiento de los requisitos que establezca la Constitución y las leyes para ello.

Si se reconoce la provisión mixta en todos los derechos, particularmente en el tema de educación, es muy importante establecer cuáles son las condiciones para que se dé ese financiamiento. Yo no me opongo para nada, en principio, a que el Estado pueda financiar distintos proyectos educativos, pero esto no puede ser -digamos- bajo criterios laxos; tiene que ser bajo el respeto de los principios que establezca esta Constitución y las leyes. Y, además, creo que en el caso de los establecimientos -y por eso está la enmienda 132, que patrocinamos-, esta debería realizarse solo cuando la educación es gratuita y no persiga fines de lucro. Hay un consenso en la sociedad de que el establecimiento de lógicas de lucro, en el marco de la educación, es contraria a la práctica del derecho y ha sido un elemento que ha terminado por profundizar las enormes brechas sociales que patentemente mostró, y con bastante claridad, el profesor Dante Contreras en su intervención.

Por último, la comunidad debe contribuir al desarrollo y perfeccionamiento de la educación -estoy en la enmienda 136-, pero, además, la ley debería asegurar el desarrollo y la valorización de la profesión docente. Creo que es importante avanzar hacia ese reconocimiento, no hay norma que sirva si no se valora y se potencia el papel que juegan los docentes en la entrega y garantía de este derecho. Además, el Estado debe fomentar la calidad de la educación en todos sus niveles y la formación cívica, porque recordemos que la función de la educación es compleja, no solo es el desarrollo del individuo y de la persona, que es fundamental, sino también tiene que ver con la convivencia cívica, con el fortalecimiento de la democracia y también con la preparación para el trabajo, además de fomentar la investigación, la creación artística y la protección e incremento del patrimonio cultural del país, algo que ya está contemplado en la norma que se aprobó en términos generales.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, comisionado Cortés. Tiene la palabra la comisionada Horst.

La señora **BETTINA HORST**.- Tengo una pregunta para el comisionado Cortés sobre una las indicaciones presentadas, la 138, que, de hecho, no es del comisionado Cortés, pero era una similar.

Cuando hablábamos de Estado laico. Yo prefiero “Estado”, sin apellido, más que laico o confesional; pero está bien, al final ambos apuntamos en la misma dirección.

Hoy hay una amplia demanda de los padres por educar a sus hijos en colegios particulares subvencionados que, si bien tienen financiamiento estatal, son de administración privada. Y hay algunos que tienen un programa religioso dentro de su currículum. Entonces, en esa línea, ¿sería incompatible con financiar, quizás, proyectos educativos particulares subvencionados que tienen alguna orientación religiosa -al hablar de Estado laico-, o no es incompatible?

Quiero entender bien los alcances y precisiones de esa norma.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra el comisionado Cortés.

El señor **ALEXIS CORTÉS**.- La pretensión de la norma es que los colegios del Estado sean laicos y que el financiamiento esté condicionado, no porque se profese una determinada religión, sino por el respeto de los principios, como ocurre en cualquier país, pero, en particular, la enmienda que proponemos es que ese financiamiento se dé cuando la educación sea gratuita y no persiga fines de lucro.

Siendo más específico, el que los colegios del Estado tengan que ser laicos no es incompatible con el financiamiento de colegios privados que profesen proyectos educativos, basados en principios y valores religiosos.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Quisiera, en mi condición de integrante de esta Subcomisión, hacer una consulta a la comisionada Horst o a los comisionados Arancibia o Ribera, pues son los autores de las enmiendas. En varias de ellas hacen mención, o añaden al contenido, a propósito del derecho a la educación, que se trata



de la “educación formal”, y es en varias, incluso en los principios van refiriéndose solo a la “educación formal”. Quisiera que me indicaran a qué se refieren con “educación formal”.

Tiene la palabra el comisionado Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**.- Perdón, Presidenta, a propósito del mismo punto, ya que lo releva, quisiera argumentar las enmiendas que propongo.

Sí, a mí también me causa mucha curiosidad esa enmienda, porque la Ley General de Educación -desde la cual supongo que se inspiran, porque es la que distingue entre educación formal, no formal e informal- establece un conjunto de principios para toda la educación; aborda el régimen jurídico de toda la educación, pero sin hacer esa distinción; entonces, hacerlo a este nivel, con rango constitucional, podría traer el efecto -y lo veo casi directo- de dejar inconstitucional esa ley. Entonces, quisiera saber cuál es el objetivo de restringir el derecho de la educación. No conozco una Constitución en el mundo que lo haga, solo a la educación formal.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Para reforzar mi pregunta, que va en una dirección similar a la planteada por el comisionado Quezada, a mí me preocupa fundamentalmente pensando en proyectos educativos que hoy existen en nuestro país, como los Rudolf Steiner u otros; incluso, el Sence, que tiene un proceso de educación, que tiene por objeto la capacitación y que tiene que ver con grupos prioritarios. Entonces, quisiera que, en lo posible, me pudieran aclarar esta precisión que introducen a través de estas enmiendas respecto de la educación formal.

La señora **BETTINA HORST**.- A ver, para precisar la norma y despejar dudas o fantasmas, acá no se busca dejar inconstitucional algunas leyes ni tampoco proyectos, como hoy se conocen. Lo que se incorporó acá, al plantear el apellido “formal”, al concepto de educación es, en el fondo, enmarcarlo dentro de lo que es la labor del sistema educacional, porque también hay otras instancias de educación, como dentro de la familia o en otros contextos que no necesariamente se dan dentro de la escuela o dentro de los ámbitos que hablan de derecho a la educación en la Constitución. A eso se refiere, en el fondo. Lo formal, circunscribiéndolo a lo que se imparte al interior de los establecimientos educacionales, pero reconociendo también que el proceso educativo es 24/7, no solo se da en los establecimientos educacionales, también se da en espacios familiares, etcétera. A eso se refiere, simplemente. No busca más alcances que eso. No busca dejar en calidad de inconstitucionales proyectos educativos que hoy existen ni nada de eso.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Para efectos de precisar, porque probablemente en veinte años más nos vamos a estar interpretando nosotros y aplicando nosotros la Constitución, lo que logro entender es que la precisión que se introduce, o que se busca introducir, a propósito de la expresión “educación formal”, es que el derecho a la educación y todo lo que se regularía, de acuerdo con la propuesta, dice relación con los establecimientos educacionales.

La señora **BETTINA HORST**.- Más que establecimientos, es el concepto de derecho a la educación que se cubre a través de esta red de establecimientos educacionales, etcétera. Lo que busca es limitarlo a eso, no a otros espacios de educación que hoy no están en el contexto de los establecimientos educacionales, como puede ser la familia u otra instancia fuera del establecimiento educacional.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra el comisionado Arancibia.

El señor **JAIME ARANCIBIA**.- Muchas gracias, Presidenta.

A su pregunta quisiera introducir la idea de lo que es el estándar CINE, que en español es la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación y que en inglés es conocida como la *International Standard Classification of Education*, que es la estructura de clasificación para organizar la información, la educación y la formación llevada por la Unesco.



Ese estándar, en su norma 211, define la educación formal como aquella educación institucionalizada, intencionada y planificada por organizaciones públicas y organismos privados acreditados para ello, que, en su conjunto, constituyen el sistema educativo formal del país. Por lo tanto, a la pregunta: ¿qué entendemos por educación formal? Nos estamos refiriendo -en la misma línea de lo que ha comentado la comisionada Horst- a aquella educación, que es de carácter institucional, intencionada y planificada por organizaciones públicas y organismos privados acreditados para ello, de modo tal que estamos entendiendo que la aplicación de los principios mencionados se aplica, precisamente, a esa educación y no necesariamente a otros ámbitos educativos no institucionales, entre los que está, por ejemplo, el que le corresponde especialmente a los padres o a la familia, en relación con sus hijos.

Dicho eso, quería hacer dos alcances en relación con la enmienda que se consulta. El primero es que, de la mano de lo que ya habíamos discutido en materia ambiental, yo, al menos, voy a someter a revisión la posibilidad de poder formular esos principios conforme a una nomenclatura normativa, no necesariamente de carácter general y abstracto, como está indicado ahí.

El segundo alcance es que entiendo el argumento que ha invocado el comisionado Quezada, de que en “ninguna Constitución en el mundo” -que normalmente le gusta utilizar-, pero me atrevo a sostener que cada vez que lo diga yo me veré obligado a sostener que “no necesariamente”, porque el que ninguna Constitución en el mundo lo diga, el hecho de que nosotros, de acuerdo con la idiosincrasia jurídica del pueblo chileno o nuestra propia conciencia jurídica, podamos interponerlo, porque efectivamente ya tenemos muchas normas que no están en ninguna parte del mundo y eso no me parece que tiene que ser un obstáculo para introducirlo, tal como alguna de las bases no están en ninguna parte el mundo y ya nos hemos comprometido a respetarlas.

Eso, Presidenta.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, comisionado Arancibia.

Tiene la palabra el comisionado Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**.- Sí, bueno, a propósito de la interpelación, quisiera aclarar mi punto.

No es que crea que porque algo no está ninguna Constitución del mundo se siga necesariamente de que no deba estarlo en un texto en Chile. Es más, tampoco por el hecho de estar en alguna Constitución que parezca especialmente admirable se sigue necesariamente que debe estarlo en Chile.

¿Cuál es el uso que siempre he hecho, y este ha sido mi permanente argumento en la utilización de la experiencia foránea? Es que puede ilustrar, abrir perspectivas, permitir reflexionar. Por lo mismo, cuando uno se percató de que ciertos temas o redacciones no son abordadas en ninguna Constitución en el mundo, no se sigue que no debe estar en Chile, pero sí permite plantear la necesidad de reflexionar más a fondo sobre ese tema, porque si ninguna sociedad o, al menos, de las que puedan ser relevantes para el estudio de la juridicidad en Chile, se lo ha planteado, probablemente existen buenas razones para cuestionarse que en el caso chileno -insisto- no se siga que no deba establecerse, pero, bueno, son los avatares de la comparación jurídica.

Quisiera insistir respecto del tema de la educación formal. Entiendo la referencia que hacen respecto de estos estándares internacionales que, me imagino, debieron ser los mismos que consideró el legislador chileno a la hora de hacer la distinción vigente en nuestra legislación entre educación formal, no formal e informal.

Creo que para que esa indicación, si esto es así, fuera viable y no dejara inconstitucional toda la legislación chilena, que se construye desde esa triple distinción, sería necesaria una norma transitoria que explicitase eso, porque, de lo contrario -insisto-, aunque entiendo no es el objetivo, tendría por efecto, precisamente, esa inconstitucionalidad, ya que la Ley General de Educación, que hace la misma distinción, y que define la educación formal en los mismos términos, aplica al menos los primeros títulos y parte importante de otras



regulaciones que establece y que luego son reenviadas a otras normas del sistema educativo a esta distinción, y se aplica a toda la educación, no solo a la educación formal, sino también a la no formal, como en el caso del Sence, como señalaba antes la Presidenta, el sistema de capacitación, en lo que se ha avanzado en el marco de competencias; entonces ahí, claro, haría un punto sobre la necesidad de una norma transitoria.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra el comisionado Arancibia.

El señor **JAIME ARANCIBIA**.- Sí, no tengo ningún inconveniente. Me parece que es una buena sugerencia tener que explicitar mejor lo que se entiende por educación formal, pero pienso que es el mismo ejercicio que tenemos que hacer con otros conceptos que a lo mejor requieren mayor precisión también, en la línea de lo que señalaba con los principios.

Gracias, Presidenta.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Una consulta para el comisionado Arancibia, a propósito de la educación formal. Estaba leyendo, no conocía esa materia.

Esta es una clasificación internacional, cuyo objeto fundamental es facilitar la clasificación de programas que dicen relación con actividades educativas, fundamentalmente para evaluar, y se va evaluando y se va aplicando cada cierto rango de tiempo.

En consecuencia, creo que hay que precisar. Voy a verlo, comisionado Arancibia. No tengo un juicio ni nada, pero pudiera ser acotado el concepto formal, atendido que se trata de una clasificación para evaluar programas educativos.

El derecho a la educación, sin duda, es un derecho humano fundamental, no hay dudas al respecto, una valoración por parte de las familias, de los padres, madres y, sin duda, un cambio radical en las expectativas de vida de los niños, niñas y adolescentes.

En consecuencia, pudiera ser que esta definición de educación formal pueda servir para programas; sin embargo, cuando estamos estableciendo el derecho a la educación como derecho humano fundamental, de acuerdo con todos los tratados y con las propias definiciones que nuestro ordenamiento ya largamente tiene, la valoración...

A propósito de lo que señaló el doctor Jaime Mañalich, quisiera recordar la importancia y relevancia respecto de las expectativas de vida, cómo impactaban. Muchas veces uno creía, respecto de enfermedades, que los antecedentes genéticos, la carga genética impactaban, en circunstancias de que el factor educacional era tremendamente importante e impactaba en las expectativas de vida de las personas. En consecuencia, esa es la magnitud del derecho que estamos discutiendo.

Agradezco la precisión, pero sí lo voy a estudiar, porque me parece que pudiera ser acotado y que diga relación más bien con programas y no con el derecho a la educación.

Era una observación respecto del tema y, en todo caso, agradezco la respuesta.

El señor **JAIME ARANCIBIA**.- Presidenta, me parece muy bien. Todo lo que sea precisar mejor conceptos o principios que puedan otorgar mayor certeza y evitar interpretaciones indebidas, desde un punto de vista constitucional, para mí, es bienvenido, por lo que agradezco la observación.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Para fundamentar la enmienda, tiene la palabra el comisionado Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**.- Muchas gracias, Presidenta.



Solo quiero decir respecto de lo otro, para cerrar el punto, para que no se vaya a entender que soy favorable a que se restrinja el derecho a la educación, solo a la educación formal, si es que existe una transitoria. Era solo que creo que jurídicamente se sigue, si ese es el objetivo que no comparto, porque creo que no debíamos restringir el derecho a la educación solo a esa dimensión.

Otro ejemplo: la misma regulación de la televisión establece deberes educativos, porque es parte de la educación informal y eso es parte también del derecho a la educación.

Junto con otros comisionados y comisionadas, he suscrito un conjunto de enmiendas destinadas a robustecer el derecho a la educación, tanto a nivel de contenido como a nivel de dar una mayor claridad al texto, delimitando aquellas materias que corresponde que estén en el derecho a la educación y otros en la libertad de enseñanza, considerando que son derechos autónomos; es decir, que el contenido de la libertad de enseñanza y el contenido del derecho a la educación son distintos; relacionados, como todos los derechos fundamentales y derechos humanos, pero distintos.

El abordaje constitucional de la educación en Chile, ya que estábamos hablando de lo idiosincrático en lo constitucional, es precisamente un ejemplo de esto.

A diferencia de otros procesos histórico-constitucionales, Chile siempre tuvo, desde la propuesta constitucional de 1811, normas referentes a la educación en sus constituciones. Desde 1811. Y con un rasgo bien particular -distinto a otras constituciones, como he mencionado en otras ocasiones-: siempre, hasta el texto vigente, la educación fue un pilar fundamental de la República, y el corazón de ese pilar era la educación pública, cuestión que, como se puede ver -esto proviene desde el siglo XIX, no voy a hacer ahora el recorrido de todas y cada una de las constituciones, que ya lo he hecho en otras ocasiones- fue algo avanzado para su tiempo.

Recordemos la propuesta de 1811, que establecía educación para mujeres, para niñas. Lo menciono para recordar la discusión que hubo sobre liceos de mujeres a fines del siglo XIX, donde había algunos que querían cerrarlos, otros que defendían que las mujeres tenían derecho a la educación. A propósito de esa clásica discusión en la que participó, entre otros, don Valentín Letelier.

Fue en esta materia una construcción bastante avanzada, propia e idiosincrática del constitucionalismo chileno hasta el texto vigente.

En este sentido, el objetivo general de esta enmienda es, por un lado, poner al día las normas constitucionales sobre la educación a los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Ya he insistido varias veces en que el piso mínimo desde el cual construir el catálogo de derechos debe ser el Derecho internacional de los derechos humanos y que, por tanto, el objetivo de esta Subcomisión debe ser cómo avanzamos más allá para proteger más y mejor -esto debiera ser el centro de nuestro debate- cada uno de los derechos que le corresponde abordar a esta Subcomisión. En concreto, aquí, la educación.

Entonces, uno de los objetivos es ponernos al día en el Derecho internacional de los derechos humanos.

Un segundo objetivo que también anima no solo esta enmienda, sino parte importante de las que he suscrito, es permitir que nuestro país se reencuentre con el constitucionalismo democrático, republicano y social que construimos en nuestros mejores momentos, en los cuales, tal como en otros países, la educación era no solo el pilar de la República, sino el pilar del Estado social.

Y me atrevería a decir que, tal como en la mayoría de los Estados sociales, la escuela pública era el corazón del Estado social chileno cuando tuvimos nuestro proceso de construcción, en ese sentido, bajo la Constitución del año 1925, hasta que estuvo vigente.

Para ir explicando cada una de las enmiendas que hemos propuesto, la enmienda 117 tiene por objetivo robustecer los fines de la educación, tal como se establece en los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes.



La educación, en tanto derecho humano, tiene una finalidad -como todos los derechos humanos-, y permitir la realización de la dignidad humana se deriva directamente de él. Pero permitir también la construcción y promoción de una cultura de respeto de los derechos humanos, de la efectividad de la democracia, como también de promoción de la paz. En ese sentido, que son los objetivos que se establecen en el Derecho internacional de los derechos humanos, hemos propuesto la enmienda 117, para poner al día las normas de mayor rango de nuestro ordenamiento jurídico en esta materia.

Posteriormente, con la enmienda 119, aspiramos a robustecer los principios de la educación. Aquí entiendo la objeción que ha manifestado, con coherencia intelectual, el comisionado Arancibia, respecto de la idea de incluir principios, pero creo que cumplen una función –por decirlo de algún modo- de economía de redacción. Definir cada uno de ellos – a veces es discutible el contenido o la amplitud que tienen– conllevaría un esfuerzo muy complejo, que podría dejar fuera aspectos fundamentales de aquellos, en especial cuando ya están asentados.

Para cualquier persona que hubiese estudiado esto de los estándares internacionales en materia de derechos humanos respecto de la educación son los principios largamente asentados, y ya establece algunos el texto aprobado en general: disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, los llamados cuatro grandes principios de la educación. Las cuatro a, por su expresión en inglés.

Aquí nosotros proponemos robustecer aquello, incluyendo también otros principios, como la inclusión, que ya está en nuestra legislación -la Ley General de Educación-, y que se aplica a toda la educación formal, informal y no formal, como también la equidad y la no discriminación.

La educación inclusiva es un anhelo de las últimas décadas que ha contado con un amplio y transversal respaldo en nuestro sistema político, y creo que ha llegado la hora de explicitarlo en la Constitución, puesto que la escuela, y ese fue el rol republicano que cumplió la escuela pública, era un lugar en el cual la diversidad de la sociedad se encontraba, independientemente de las diferencias. En todas sociedades existen diferencias, sin duda: socioeconómicas, pero también personales o situaciones como la discapacidad, que mencionó previamente el comisionado Cortés.

Y la escuela, la institución educativa, debe ser un lugar de encuentro, de reconocimiento, de respeto, de vivir la diversidad, respetando y reconociendo al otro. Es por ello que proponemos que se incluyan, tal como lo hace la legislación vigente, esta vez con rango constitucional, los principios de inclusión, de equidad y de no discriminación.

Posteriormente, la enmienda 123 propone eliminar el literal c), porque, a nuestro juicio, hay una repetición. Eso es lo primero, un problema formal; esto está repetido en la libertad de enseñanza.

Pero, tal como se establece en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como en otras constituciones, a nivel de ilustración, simplemente, y si uno mira la historia constitucional chilena también, esta es una de las dimensiones de la libertad de enseñanza.

En consecuencia, a nuestro juicio, debe estar abordada en ese derecho y no aquí; por tanto, se suprime, ya que está repetido, para que quede una sola referencia a ese derecho.

Posteriormente, la enmienda 128 propone robustecer los deberes del Estado respecto de la educación y de los sistemas que debe crear para garantizar este derecho. Así, supera la reiteración del texto vigente sobre el deber restringido, limitado, subsidiario, de financiar, por uno robusto, propio de un Estado social, que es crear, sostener y coordinar un sistema gratuito, que permita que el derecho a la educación sea efectivo en los niveles que el Estado se ha comprometido a garantizar.

El mismo ejercicio respecto del otro nivel -esto es, respecto de educación parvularia-, sobre la educación básica y media, es lo que propone la enmienda 131.



Aquí me permito hacer un paréntesis, Presidenta. Tal como lo conversamos cuando hablamos de la Constitución económica y la Constitución ecológica, el Estado social, por cierto, contempla un robusto derecho de propiedad, libertad de empresa y garantías tributarias. En ese sentido, no tengo ningún problema en anunciar, desde ya, que no tengo ningún problema en aprobar, obviamente, porque son garantías, están en tratados internacionales, son derechos humanos.

Pero, a la vez, y este es el gran cambio en comparación al texto vigente, también derechos sociales garantizados de verdad, derechos laborales robustos, que es lo propio del Estado social. Ese es el esfuerzo que debemos hacer en esta Subcomisión para concretar la base del Estado social.

Pues bien, respecto de la educación básica y media, esta enmienda, la 131, aspira el mismo objetivo de la anterior respecto de la educación parvularia, de robustecer los deberes del Estado, propios de un Estado social, de crear, sostener y coordinar el sistema gratuito que garantizará este derecho.

La enmienda 133 es formal, puesto que aspira a eliminar lo que, a mi juicio, es una redundancia: “La educación superior técnica y universitaria será progresivamente gratuita...”, como establece el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que está en las normas aprobadas en general, “...de conformidad a la ley”. Porque sabemos que hay una ley que aborda ya esto y no es el objetivo, evidentemente, dejarla contraria al texto constitucional.

En consecuencia, queda entregada al legislador democrático la forma en la cual se va a hacer dicha progresividad de la gratuidad.

Luego, se agrega: “sin perjuicio de otras formas de financiamiento”. Creo que eso ya está incluido en la hipótesis anterior y explicitarlo podría llevar a algunas confusiones y, quizás, tal como ha sido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y considerando la práctica constitucional chilena, a crear construcciones que pudieran perpetuar interpretaciones que hasta ahora se han hecho en esta materia.

La enmienda 135 pretende suprimir el literal g), que es la que establece los criterios de asignación de recursos públicos en esta materia.

Creo que aquí es importante detenerse y explicar las razones de por qué se propone esta supresión.

Considero que a un primer nivel es redundante, puesto que ya las normas anteriores que le imponen... O sea, tenemos una norma, que es la base, que está reiterada en el Capítulo I, que ya establece la provisión mixta respecto de los derechos sociales, lo que aplica a todos los derechos sociales; la educación es uno, en consecuencia, se aplica también en la educación. Y no solo eso, porque luego las normas que proponemos sobre cómo se deben garantizar los deberes del Estado en esta materia, establecen expresamente que el Estado debe financiar, sin hacer distinción entre tipo de prestador, un sistema gratuito, cuestión que conocemos hoy, que ha sido de larga data, consagrado en la construcción del sistema educacional chileno, se hace por instituciones públicas y también a través de instituciones privadas que el Estado financia si cumplen ciertos requisitos establecidos en la legislación, que, por cierto, como toda legislación, no puede vulnerar otras garantías fundamentales, tales como la no discriminación. Entonces, en ese primer nivel sería una redundancia respecto de aquello.

La exigencia de respeto a la libertad de enseñanza. Si el objetivo es que, a través de esta acción estatal, no se vulnere la libertad de enseñanza, también es redundante, puesto que ya está garantizada en el texto aprobado en general. Es un derecho humano, está en los tratados internacionales, ninguna acción puede vulnerarla, así que no veo la necesidad de explicitar nuevamente aquello, a menos que se intente hacer algo que no está en los estándares internacionales -no se sigue derechamente, salvo ciertas interpretaciones del texto vigente-: que el Estado esté obligado a tener que financiar proyectos privados, cuestión que, de ser así, ameritaría un estudio mucho más acabado y a fondo en esta materia.



Por último, respecto de la referencia a criterios de calidad, esto es complejo, técnicamente, por lo siguiente. Evidentemente, a primera vista, parece algo razonable que, obviamente también comparto, que el Estado debe asegurar -una de las dimensiones de la educación- que la educación sea de calidad; pero establecer esto como un requisito para la asignación de recursos es complejo, puesto que en nuestro ordenamiento jurídico, la calidad tiene ya una delimitación a través de los sistemas de aseguramiento de la calidad, que estandarizan qué se entiende por calidad en cada uno de los niveles -en la educación parvularia, básica y media, como también en educación superior- y existen indicadores, no solo nacionales sino también internacionales.

Si bien esto puede servir para ciertas políticas de educación superior -por ejemplo, que el Estado, como lo hace a través de la gratuidad, pueda financiar en privados la provisión de ciertos programas de educación-, en los otros niveles es complejo, porque, precisamente, lo que el Estado debe hacer en la educación parvularia, básica y media es apoyar a aquellos establecimientos que, no teniendo los adecuados estándares de calidad, por no tenerlos, puedan alcanzarlos. Es precisamente lo que hacen leyes, como la Ley de Subvención Escolar Preferencial.

Por lo tanto, creemos que es redundante o podría dar lugar a esas interpretaciones, que, si bien, como digo, a propósito del registro de estas conversaciones, podría ser algo razonable para específicas políticas en educación superior, en otros niveles es una medida muy compleja que podría, incluso, cuestionar la constitucionalidad de una política tan ampliamente valorada, como es la subvención escolar preferencial, que precisamente entrega más recursos a establecimientos con menos estándares de calidad, porque, como el derecho a la educación de calidad es un derecho humano y constitucional, el Estado debe apuntar a que todos los establecimientos lo logren.

Luego, la enmienda 138 aspira a llamar las cosas por su nombre; en primer lugar, que la educación pública se llame educación pública, como se llamó siempre en las constituciones chilenas, hasta el texto vigente. Además, que sea laica, es explicitar algo que ya está en la legislación, en el sentido de garantizar a todos aquellos que son miembros de una comunidad educativa, que no serán discriminados por sus creencias religiosas, puesto que el servicio que el Estado provee para garantizar este derecho -el derecho a la educación- es neutral ante las creencias religiosas.

Añade, a propósito del financiamiento de las instituciones privadas, que el Estado no puede obligar a que privados provean educación en todo el territorio nacional; no puede obligar a un privado a instalarse en tal o cual lugar.

Eso es algo que solo la educación pública puede hacer y que el Estado no solo puede, sino que debe hacer, aunque sea algo ajeno a los proyectos privados de establecer, por ejemplo, un colegio en un lugar muy apartado y limítrofe de nuestro país; el Estado, al ser la educación un derecho humano fundamental está obligado a proveerlo y, por ello, se debe explicitar que debe hacerlo en todo el territorio nacional.

Gracias, Presidenta.

El señor **MARIO REBOLLEDO** (Secretario).- Señora Presidenta, el comisionado señor Quezada se refirió recién a la enmienda 138; sin embargo, entiendo que es la enmienda 137.

El señor **FLAVIO QUEZADA**.- Perdón, esto tiene un error. ¿La enmienda 137, señor Secretario? De acuerdo.

Todo lo que he dicho sobre educación pública dice relación con la enmienda 137. Muchas gracias, señor Secretario.

Posteriormente, la enmienda 139 aspira a robustecerse, como es algo propio del Estado social, los deberes del Estado respecto de este derecho, tanto -aquí ya es donde aparecen también las dimensiones de la educación informal y no formal- respecto de la calidad, es una



característica propia de la educación, como también respecto de la investigación científica, tecnológica, el incremento..., etcétera, que se establecen ya en el texto aprobado en general y que en este caso aspira a robustecerse los deberes del Estado, en ese sentido.

Por último, aquí hay una adecuación formal –lo último respecto del derecho de la educación– y es la ley que establece los requisitos mínimos de la enseñanza y que actualmente en el texto aprobado en general están en la libertad de enseñanza, que es algo que, a nuestro juicio, es una dimensión propia del derecho a la educación, deben estar aquí, puesto que dice relación con cómo el Estado se asegura que puede garantizar este derecho, estableciendo dichos requisitos, como también imponiendo aquí la educación formal.

Y aquí sí hay una norma específica sobre la educación formal, que es que esta deba cumplir requisitos para poder ser reconocida oficialmente, y como una característica propia de este derecho, también en este texto en general está en la libertad de enseñanza ponerla donde corresponde, que es en el derecho a la educación.

Sé que me he extendido mucho. ¿No sé si paso al tema de la de libertad de enseñanza o lo dejamos para después?

Gracias, señora Presidenta.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Lo dejamos para después. Agradezco su exposición, comisionado Quezada.

Voy a solicitar que, atendidos los tiempos, y como organizamos invitaciones para hoy, a fin de abordar distintos derechos, particularmente el derecho a la seguridad social, así como el derecho a la educación y libertad de enseñanza, en la tarde reanudemos a las 16:00 horas, después de la audiencia que me ha sido solicitada por la plataforma *lobby*.

Es decir, la audiencia es a las 15:00 horas y luego reanudamos a las 16:00 horas, para continuar con el análisis y debate acerca de las enmiendas presentadas en relación con el derecho a la educación y libertad de enseñanza, y, posteriormente, el derecho a la seguridad social.

Voy a suspender por dos minutos para darle la bienvenida a nuestra primera invitada, que es la profesora Cecilia Cifuentes.

Se suspende la sesión.

-Transcurrido el tiempo de suspensión:

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Continúa la sesión.

Damos la más cordial bienvenida a la señora Cecilia Cifuentes. Ella es economista, magíster en Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile; directora ejecutiva del Centro de Estudios Financieros del ESE, Business School, Universidad de los Andes; profesora adjunta Área Economía y Finanzas del ESE, Business School, Universidad de los Andes; consejera del Consejo Consultivo Previsional; miembro de la Comisión Clasificadora de Riesgos; miembro de la Comisión Justicia y Paz, de la Conferencia Episcopal de Chile.

Ella ha sido invitada con el objeto de analizar las enmiendas en torno al derecho a la seguridad social respecto de la norma aprobada en general por la Comisión Experta.

Agradecemos su concurrencia y la exposición que hará.

Tiene la palabra la señora Cecilia Cifuentes.



La señora **CECILIA CIFUENTES** (expositora).- Señora Presidenta, junto con agradecer la invitación, quiero aprovechar de agradecer el trabajo que están haciendo los comisionados en esta función, que me parece muy relevante para nuestro país, y en un tema, además, al que le he dedicado largos años de estudio, que me motiva y me gusta mucho, como es el de la seguridad social.

Entonces, parto con un tema de definición: ¿por qué necesitamos este derecho a la seguridad social?

Finalmente, lo que aquí está detrás es que las personas enfrentamos situaciones adversas que muchas veces no somos capaces de precaver, por la miopía característica que tenemos los seres humanos respecto del futuro, por la alta tasa de descuento intertemporal que también tenemos por estos temas, que ya la economía conductual ha estudiado bastante a fondo.

Las personas por sí mismas no son capaces de precaver las situaciones adversas que pueden enfrentar y que son de dos tipos. Yo creo que la distinción es bien importante para establecer el derecho.

Hay situaciones de alto impacto, pero de baja probabilidad de ocurrencia. Por ejemplo, la cesantía, un accidente laboral o situaciones de salud son de alto impacto, pero de baja probabilidad de ocurrencia. Y, en ese esquema, un sistema de seguros es muy efectivo y muy eficiente para resolver el problema, porque con una prima relativamente baja uno logra cubrir en buena forma el riesgo.

Hay otras situaciones vinculadas a la seguridad social que no tienen esa misma característica. Por ejemplo, la jubilación, que es un hecho de altísima probabilidad de ocurrencia y en el que, por lo tanto, la lógica del seguro opera en una forma un poco distinta. Lo mismo ocurre con la maternidad para las mujeres: la probabilidad de ocurrencia es relativamente alta.

¿Por qué esta distinción es importante? Porque cuando surgieron los sistemas de seguridad social, a fines del siglo XIX, la probabilidad de ocurrencia era mucho más baja que ahora en materia de seguridad social; de hecho, se estableció una edad de jubilación en Alemania en ese minuto, cuando se creó el sistema de reparto, de 65 años, cuando la expectativa de vida era de 45. Así, la probabilidad de ocurrencia de esa situación adversa era bien baja. Entonces, la lógica del seguro operaba relativamente bien.

En la situación actual, eso se ha revertido completamente.

Por lo tanto, hay que cambiar la lógica en la cobertura del derecho a la seguridad social.

Ese es un tema en el que, a mi juicio, una Constitución debe ser relativamente flexible para adaptarse a situaciones cambiantes del entorno que generan otro impacto respecto de esa necesidad de seguridad social.

Algo similar a lo mejor podría pasar con el seguro de cesantía el día de mañana si las formas de trabajo siguen cambiando tan rápidamente como lo están haciendo hasta ahora.

La seguridad social es una sola, pero las prestaciones que cubre son de distinta naturaleza.

El problema más complejo lo tenemos precisamente con las pensiones, porque la naturaleza ha cambiado, en el sentido de que ahora la probabilidad de ocurrencia es prácticamente ciento por ciento. La mayoría de las personas vamos a necesitar que nos cubran la vida pasiva laboral.

Por supuesto, la seguridad social tiene que ser un derecho. Y eso está así en Chile desde la Constitución del año 25.

Ahora, haciendo un poco de eco -y aquí me voy a salir un poco, incluso, de los temas de las indicaciones- de las bases constitucionales respecto de la responsabilidad fiscal o, en forma más amplia, de los principios de sostenibilidad, que son cada vez más relevantes, a mí me parece que este derecho debe tener un correlativo con el deber de contribuir al sistema de seguridad social.



¿Y por qué esto me parece que es más relevante ahora que antes? Por el cambio que se está dando en las formas de trabajo.

Este es un tema que me preocupa crecientemente: el tema de la informalidad laboral y de crecientes formas de trabajo que ni siquiera están vinculadas a vulnerabilidad económica, pero que no se ajustan, por su naturaleza, a la lógica de la seguridad social que conocemos, porque no hay un empleador; porque las formas de operar pueden ser todas a través de medios digitales que quedan fuera del ámbito regulatorio que tenemos hasta ahora. Entonces, a mí me parece bien relevante que se incorpore, de alguna manera, junto con el derecho a la seguridad social, el deber de contribuir, por supuesto, en la medida de las posibilidades de cada uno, y esto, sin duda, unido a que el Estado pueda imponer cotizaciones obligatorias.

Y aquí, creo que, en esta idea, más que el destino de prestaciones de seguridad social, debe ser el financiamiento de prestaciones de seguridad social. Porque, por lo menos en el tema del derecho del sistema previsional, desde esta mirada más práctica o más empírica a la que yo estoy apuntando, lo más eficiente para pagar mejores pensiones es que el destino de ese ahorro obligatorio sea el mercado de capitales, primeramente, de tal forma de lograr después mejores pensiones, pero el objetivo tiene que ser prestaciones de seguridad social.

Creo también, como una forma de precaver, los retiros de fondos de pensiones que, a mi juicio, son un atentado al derecho a la seguridad social. Entonces, creo que el objetivo de las cotizaciones obligatorias tiene que ser exclusivamente financiamiento de prestaciones de seguridad social.

Hay otro tema que también me parece relevante y que es parte de las indicaciones: en mi opinión, sobre todo por la evidencia empírica chilena, las leyes que regulen los derechos y deberes en materia de seguridad social deben ser de iniciativa exclusiva del Poder Ejecutivo, y, además, deberían ser de *quorum* calificado.

Es demasiado reciente la experiencia que hemos tenido en materia de retiros como para dejar de lado la idea de que tienen que ser leyes de iniciativa exclusiva presidencial y de *quorum* calificado y, de alguna manera, hay que buscar un mecanismo que asegure que no se haga lo que mi colega de universidad, Hernán Corral, llamó -a mi juicio, correctamente-, “elusión constitucional”, cuando se implementaron las políticas de retiros de fondos de pensiones.

Otra indicación, que habla de que el Estado regulará y supervigilará el derecho a la seguridad social, me parece que corresponde, porque aquí, además, en Chile, está bastante instalado el mito de que Chile privatizó la seguridad social. Pero creo que eso no corresponde a la realidad. Siempre ha estado la regulación y la supervigilancia de la política de seguridad social a cargo del Estado exclusivamente y ciento por ciento. Lo que ha hecho Chile es que, en el ejercicio de ese derecho o cómo se establecen los mecanismos para que se ejerza ese derecho, ha participado también el sector privado.

Pero es evidente que todo el rol regulatorio y el rol de vigilancia son del Estado. Creo que aquí uno también debe incorporar que, dado que el Estado tiene el deber de regular y supervigilar, debe ser también el responsable de que las políticas regulatorias permitan efectivamente la satisfacción del derecho.

¿A qué apunto con esto? A que también está instalada en Chile la idea de que las pensiones son bajas, debido a que las administradoras no cumplieron lo que se les había encomendado. Sabemos que eso no es así, aquí quien falló fue el Estado, que no fue capaz de adaptar la regulación de la política de seguridad social al entorno cambiante.

Entonces, creo que sería relevante que esa responsabilidad quedará explícitamente radicada en el Estado, lo que permitiría, por ejemplo, que este creara una institucionalidad -nosotros lo hemos planteado en el Consejo Consultivo-, que haya una instancia técnica que tenga el rol de decir, por ejemplo, que es necesario cambiar los parámetros con que se establecen los derechos, como la edad de jubilación, la tasa de cotización. Eso es responsabilidad del Estado. Tiene que quedar explícito que eso sea así. Yo no planteo, en este minuto, que el Consejo Consultivo tenga rango constitucional, para nada, pero sí que sea



constitucional el principio de que el Estado sea el responsable de que este derecho, de seguridad social, cumpla el objetivo, porque el Estado se quedó atrás en modificar la edad de jubilación y en modificar la tasa de cotización previsional.

Después, hay todo un ámbito que no está actualmente en la Constitución y que me parece correcto que no esté, que tiene que ver con ámbitos no constitucionales, sino de política pública, respecto de cómo se regula o cómo se ejerce este derecho. ¿Por qué eso no debería constitucionalizarse? Porque son cambiantes, de acuerdo con el entorno económico y social.

Por lo tanto, lo relevante es que la Constitución no limite espacios en ese ámbito, por ejemplo, impidiendo el rol de los privados, o viceversa, impidiendo el rol del Estado, en cómo estos derechos se hacen efectivos. Eso siempre debería quedar en ámbitos de política pública.

Sí, me parece que debería quedar, y es parte de las indicaciones, que el Estado debe respetar el derecho de los cotizantes a elegir libremente la institución que le entregue los servicios, que puede ser pública o privada, aunque, por supuesto, ajustada a la regulación estatal en cada materia.

También me parece importante, y aquí en favor de ciertas condiciones o ciertos condicionamientos que debería cumplir la política pública para ser efectiva, pero que no son materia constitucional, que debería establecerse constitucionalmente que las cotizaciones que se destinen a un sistema de ahorro obligatorio son inexpropiables por el Estado y deben administrarse con criterios que permitan esta condición. ¿Por qué este principio? Este principio está determinado, porque, en un sistema de ahorro obligatorio, el hecho de que las cotizaciones sean inexpropiables genera los incentivos correctos en términos de cotizar, que es uno de los problemas que tenemos, y también deberían ser heredables, también para generar los incentivos correctos en términos de cotizar.

Aquí quisiera, y esto ya es más del ámbito de política pública, pero respecto de un argumento que se ha dado bastante en relación con que la mayoría de los jubilados muere sin herencia, y que, por lo tanto, no es importante la herencia, porque en la práctica existe poco, lo que es efectivo. Pero ¿qué es lo que ocurre? Yo creo que la mayoría de los trabajadores contribuimos al sistema de ahorro obligatorio pensando que, si nos pasa algo mucho antes de la edad de jubilación, o sea, cuando todavía tenemos hijos que dependen de nosotros, ese ahorro obligatorio que hemos hecho, pueda quedar para nuestros hijos.

A la mayoría de las personas no le interesa que exista herencia cuando ya mueren, a los noventa años, y los hijos ya son adultos, pero sí a todos nos interesa que, si fallecemos a los cincuenta o a los cincuenta y cinco años, nuestros hijos puedan heredar ese esfuerzo de ahorro que hemos hecho como trabajadores y el esfuerzo que nuestros empleadores han hecho a nuestra cuenta.

Ambos deberían ser heredables, principalmente para lograr de mejor forma el objetivo de que las personas contribuyan al sistema, porque ahí tenemos un problema bien serio. Se hace cada vez más difícil que se cumpla la obligación de contribuir al sistema de ahorro obligatorio. En ese sentido, establecer estos principios a nivel constitucional, a mí me parece que sería una contribución importante para que este derecho se satisfaga de mejor forma, finalmente.

Los otros ámbitos relativos al tema de seguridad social son ámbitos de política pública, y aquí es bien sintomático, creo yo, y partiendo por lo que dije al inicio, que justamente esté cuestionado el sistema de seguridad social en los ámbitos en que la lógica del seguro opera de mala forma, porque no está cuestionado el sistema de accidentes del trabajo, que opera exactamente con la misma lógica, o sea, son operadores privados que satisfacen este derecho. No está para nada cuestionado tampoco el sistema de seguro de cesantía, que también opera con la lógica de un seguro y de un accidente poco habitual. Y sí tenemos cuestionamientos al sistema de pensiones. Muchos de esos cuestionamientos están dados, precisamente, porque la lógica de un seguro ahí, en que basta una contribución de monto reducido para que todos quedemos asegurados, no funciona. Definitivamente, no funciona, porque todos vamos a necesitar tener pensiones el día de mañana y, dada esa realidad, el sistema que mejor cumple el ejercicio de ese derecho, finalmente, es un sistema de capitalización.



¿Por qué un sistema de capitalización es superior a un sistema de reparto? Porque el sistema de capitalización, al destinarse este ahorro obligatorio al mercado de capitales, y siempre que los recursos se administren con criterios que logren el mejor *mix* de riesgo-retorno, genera un impulso a la inversión, y al generar un impulso a la inversión, genera un impulso al empleo y a los salarios y, por lo tanto, contribuye a que las pensiones sean mejores. Pero ese es un ámbito de política pública, creo yo, y la realidad actual laboral mundial lleva a que sea más recomendable un sistema de capitalización que un sistema de reparto. Por esa razón, todos los países que tenían sistemas de reparto van lentamente moviéndose hacia sistemas de capitalización.

Los sistemas de reparto se hacen insostenibles desde esta mirada de sostenibilidad o de responsabilidad fiscal, que es muy importante incorporar ahora como bases constitucionales. Por eso, a mí me parece relevante esta idea de incorporar, de alguna manera, junto con el derecho a la seguridad social, el deber de contribuir.

Esos son los puntos que quería plantear en materia de lo que debería incorporar la Constitución.

También quedo muy atenta a las consultas que tengan o a temas que, a mi juicio, son más del ámbito de política pública en materia de seguridad social, y lo que deberíamos incorporar, como principio, es que la Constitución no restrinja las distintas opciones de política pública que permiten resolver de mejor manera el problema de la seguridad social.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, profesora Cecilia Cifuentes.

Ofrezco la palabra para que los comisionados hagan las preguntas que estimen pertinentes.

Yo tengo algunas. Profesora, dos consultas iniciales. En una de las enmiendas, presentada por algunos de nosotros, en relación con que precisamos, en un punto específico: “El Estado garantiza el acceso a prestaciones suficientes”.

Nosotros modificamos el concepto de “prestaciones básicas” por “prestaciones suficientes y uniformes, establecidas por la ley”.

En la propuesta de norma aprobada por el Pleno, señalaba que “El Estado garantiza el acceso a prestaciones básicas y uniformes”. Pero nos pareció, con la lectura posterior y más detenida respecto de la norma, que el concepto debiera ser no “básicas”, sino “suficientes”.

¿Qué opinión tiene usted, particularmente por lo que usted señalaba sobre la importancia de que el Estado garantice efectivamente en forma suficiente este derecho? ¿Le parece adecuada esta modificación de “básicas” a “suficientes”?

Esa es una pregunta.

Respecto de la segunda pregunta, usted señalaba que le parecía que los principios de inexpropiabilidad y heredabilidad deberían quedar, a propósito de las pensiones, y no de la seguridad social, porque si usted me dice que es un concepto o principio general, ahí se nos desarma la seguridad social en su conjunto, por la complejidad de establecer que la inexpropiabilidad y la heredabilidad serían incentivos para cotizar.

Mi pregunta es si existen en el derecho comparado experiencias de este tipo, que empíricamente demuestren que incentivan a cotizar.

Por otro lado, ¿existen estudios que se hayan realizado que puedan acreditar que el establecimiento de la inexpropiabilidad y la heredabilidad instan a la cotización? Esas dos preguntas.

También quiero hacer una precisión respecto de la heredabilidad y que sería un incentivo para que las personas coticen, de tal manera que les dejen a sus hijos un grado de protección. Es importante señalar que la heredabilidad o la herencia, en nuestro ordenamiento está asociada al retiro programado, hay una cosa marginal en renta vitalicia, y uno paga y



normalmente supone rentas vitalicias inferiores, porque son planes que ofrecen específicamente renta vitalicia. La heredabilidad está en relación con el retiro programado que, en general, son quienes tienen fondos acumulados inferiores, porque sus ingresos fueron inferiores también, y efectivamente eso es marginal. Es importante señalar que es respecto del retiro programado, aunque yo soy de aquellas que creo que debe permanecer, pero la reforma de pensiones presentada por el gobierno suprime el retiro programado, por de pronto. Yo no soy partidaria, pero ese es el debate en el Parlamento.

Entonces, quiero hacerle esas dos preguntas en relación con su exposición y con las enmiendas presentadas.

Tiene la palabra la comisionada Bettina Horst.

La señora **BETTINA HORST**.- Señora Presidenta, agradezco la presentación de la profesora Cifuentes.

Tenemos dos invitados de apellido Cifuentes. No existe ninguna relación entre ellos, pero ambos son expertos en pensiones y en seguridad social. Es una casualidad para dejarlo claro.

Respecto de la típica discusión que hemos tenido en todos los derechos si deben estar o no en la Constitución, hay un tema que en la norma aprobada en general no está plasmado, que también está en las bases, que es a través de instituciones públicas y privadas o estatales y privadas, como dicen las bases, y eso quedó fuera.

Hoy día tenemos una tradición; de hecho, mucho antes de las instituciones de seguridad social, como las conocemos hoy día en nuestro ordenamiento jurídico, había una participación casi, no sé si exclusiva, pero sí el primer desarrollo de la seguridad social fue anclado desde organizaciones privadas, por lo cual hay una tradición importante de mucho antes que cuando se incorpora formalmente en nuestro ordenamiento jurídico.

Entonces, quiero entender la relevancia que se ve ahí en cuanto a incorporar también esa frase de que la seguridad social se puede otorgar a través de instituciones públicas y privadas. Eso, por un lado.

Por otro lado, mi pregunta apunta a un tema que no está acá, pero que sí está flotando en el ambiente y también en la Subcomisión 3, en el Capítulo I, del Estado social y democrático de derecho y responsabilidad fiscal, y respecto del concepto que se está evaluando incorporar en alguna parte, relacionado con la no regresión.

Al respecto, creo que todos compartimos el concepto de no regresión en muchos temas, como salud, educación; pero en el tema de pensiones -no estoy hablando de seguridad social en su conjunto, sino del tema previsional de pensiones- hay un debate en el mundo y vemos cómo en algunos países literalmente están incendiados el discurso y la discusión, que han tenido que ir cortando beneficios desde sistemas de pensiones quebrados, por ejemplo, en Europa, producto del envejecimiento de la población, producto de que no se anticiparon los cambios en los parámetros del mismo sistema.

Entonces, por un lado, se han ido recortando beneficios en países que tienen un sistema de pensiones sobre la base de beneficios definidos, más que de aportes definidos, o en atrasar la edad legal de jubilación.

Entonces, ¿hasta qué punto uno debiera blindar lo que es el sistema previsional de normas de no regresión, por ejemplo, y dejarlo solamente respecto de otros derechos sociales?

También quiero recordar un tema que está presentado en la Subcomisión 3, en Principios, que es la incorporación del Consejo Económico Social. Creo que no lo hemos discutido en nuestra Subcomisión, porque no nos corresponde y se planteó en la otra Subcomisión. Pero lo que busca es revisar -no en forma vinculante- pero sí sugerir, discutir al Legislativo, al Ejecutivo, modificaciones que se tienen que hacer a distintas normas para que efectivamente se hagan carne estos derechos sociales, dentro de los cuales están educación, salud, seguridad social, eventualmente vivienda y quizás otros.



Entonces, acá se planteó que fue la política la que no fue capaz de hacerse cargo de los problemas que se estaban viendo hace una o dos décadas, y los problemas que vamos a encontrar con nuestro sistema de pensiones.

También quiero entender si en esa lógica con el Consejo Económico y Social, quizás pudiera haber una instancia fuera del engranaje del Poder Legislativo y Ejecutivo, para, de alguna forma, levantar las alertas, porque las alertas en Chile se levantaron a través de distintas instituciones: universidades, estudios; algunas AFP también participaron de esa discusión. Pero en la práctica no se ha canalizado eso, y seguimos discutiendo una reforma, más allá de las reformas que se hicieron en los últimos años.

Termino con esto. Hoy día, con las normas presentadas, me queda la impresión de que uno puede avanzar en un sistema de seguridad social que también abra espacios importantes para la solidaridad, a través de impuestos generales, como la Pensión Garantizada Universal (PGU), más allá de que establezca que puede haber cotizaciones obligatorias en materia de seguridad social; pero nada limita a que el Estado pueda aportar, con recursos de financiamiento de impuestos generales, a robustecer esas prestaciones.

Señalo eso, para dejarlo claro.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra el comisionado Flavio Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**.- Agradezco la exposición que nos ha hecho la invitada.

Quiero hacer una precisión, a propósito del comentario que hizo nuestra invitada, sobre una de las enmiendas que he suscrito respecto de fortalecer el rol del Estado en la garantía de este derecho, como acontece en todo Estado social, puesto que la enmienda 179, que he suscrito, junto con otros comisionados y comisionadas, tiene por finalidad robustecer el rol del Estado, ya que lo que se ha aprobado en general, simplemente transcribe lo que está en el texto vigente, y si uno mira la historia de cómo se llegó a esa redacción, y, evidentemente, si uno ve el texto de la Constitución del 25, obviamente era muchísimo más robusta en este derecho que lo que hay ahora y que lo que está aprobado en general.

Y, en la Comisión Ortúzar, en su momento, cuando se discutió cuál era del rol del Estado en esta materia, ellos acordaron utilizar la expresión “garantizar”. Imagínense, es decir, gente que tenía una visión mucho más homogénea que la del seno de esta Subcomisión, querían ocupar la expresión “garantizar”. Imagino que, quizás, inspirada en la tradición constitucional chilena y sintetizada en la reforma Constitucional del 70, que robusteció este derecho en la Constitución del 25. Pero, en esto no hay razones, así que uno no puede saber, quizás elucubrar nada más, se cambió “garantizar” por “supervigilar”, por intervención directa de la Junta.

Entonces, la enmienda que nosotros proponemos es para robustecer el rol del Estado, como corresponde a un Estado social, y para garantizar este derecho, a fin de que no haya dudas respecto de sus atribuciones y potestades.

Hay algo que no entiendo de la exposición que se nos ha presentado, ya que se nos dice, por un lado, que esto es una materia cambiante, desafiada en el mundo, por el contexto social que vivimos no solo aquí, sino también en otras latitudes, y que, por lo mismo, es necesario dejar amplios márgenes al legislador democrático para que aborde y garantice este derecho.

Pero, por otro lado, se nos insta -cuestión que yo no haré en ningún caso- a aprobar una enmienda -la 176-, que está destinada a constitucionalizar el modelo actualmente vigente.

Basta ver lo que establece la legislación actual, porque esto de constitucionalizar el modelo de AFP, al plantear que el Estado deberá respetar el derecho de los cotizantes a elegir libremente la institución, se traduce en que se constitucionalice lo que la profesora nos ha dicho con respecto a que el sistema superior en esta materia es el sistema de capitalización individual o de AFP en esta norma, porque aquello es precisamente lo que la legislación chilena entiende por ello.



Es cosa de ver el artículo 1º transitorio del decreto ley 3.500, que desarrolla ese derecho a elegir, el cual dice que el derecho a opción se llevará a efecto mediante la incorporación a una AFP.

Entonces, lo que no entiendo es si el contexto social es tan cambiante a nivel mundial y, por lo tanto, es necesario dejar esta materia entregada al legislador democrático -como en todo Estado social y en toda democracia que conozco-, ¿por qué se nos insta aquí a constitucionalizar ese modelo?

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra la señora Cecilia Cifuentes.

La señora **CECILIA CIFUENTES** (expositora).- Muchas gracias por las preguntas.

La primera, de la Presidenta, sobre si el adjetivo debería ser “suficiente” o “básica” es un planteamiento complejo. Me cuesta buscar una definición al respecto si no veo que exista nada que esté asegurando la sostenibilidad de mediano plazo del sistema. Por eso planteé tanto el tema del deber de contribuir o el de la sostenibilidad del sistema.

En la medida en que esas disposiciones existieran -y me refiero aquí, precisamente, a incentivar el deber de contribuir y a que el Estado se haga responsable de que los parámetros se vayan ajustando-, uno podría incorporar el adjetivo “suficiente”. Sin embargo, en las condiciones en que está actualmente redactado el texto, me parece que hacerlo es un poco complejo, porque podría llevar a la pregunta sobre qué se entiende por suficiente. Además, sobre todo en casos de personas que tienen una condición delicada de salud o quizás una situación más compleja, responder esa pregunta podría derivar en que atentáramos contra la sostenibilidad.

En ese sentido, pensando en los principios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), quizás se podría ser un poco más concreto, porque lo que plantea este organismo es que un sistema de seguridad social debe impedir pobreza en la vejez, lo cual, en efecto, es algo más concreto y medible.

Cabe señalar que en Chile hemos avanzado hacia cumplir ese objetivo. Es más, creo que con la Pensión Garantizada Universal (PGU) hemos hecho un avance muy significativo en materia de seguridad social, y somos el único país con nuestro nivel de ingreso per cápita que puede decir que nuestro sistema de pensiones asegura o elimina la situación de pobreza en la vejez.

Entonces, señora Presidenta, me cuesta un poco responder su pregunta en esa dirección, porque la palabra “suficiencia” me genera ciertas aprensiones respecto de la sostenibilidad.

En cuanto a la segunda pregunta, sobre si hay estudios que señalen que la propiedad y la inexpropiabilidad de los fondos mejoran los incentivos a cotizar, quiero señalar que hay mucha evidencia de que el derecho de propiedad está altamente correlacionado con el emprendimiento, por ejemplo, o con la búsqueda de mejores condiciones económicas.

Al respecto, la evidencia empírica mundial es sumamente clara, dado que los estudios muestran que los países con mayores garantías en términos de derecho de propiedad son aquellos que tienen las mejores condiciones materiales de vida. Creo que esa evidencia es supercontundente a nivel mundial.

Si existen estudios, específicamente a nivel de sistemas de pensiones, no los he visto. Probablemente, puede que haya algunos y quizás la comisionada Bettina Horst los conozca. De lo que sí hay abundante evidencia es respecto de la importancia de establecer derechos de propiedad para generar incentivos a mayores ingresos, a mayor desarrollo económico.

La comisionada Horst preguntaba si debía incorporarse la idea de instituciones públicas y privadas. En ese contexto, quizás se podría establecer que la satisfacción de los derechos de seguridad social debe asegurar que exista competencia entre instituciones, o formas de competencia o de asegurarla, porque eso garantiza mejores servicios para los usuarios y, probablemente, eso sí va a estar unido a que existan instituciones públicas y privadas, aunque quizás haya una limitación.

En ese sentido, creo que esta es más bien una pregunta para un abogado, porque, por ejemplo, respecto del seguro de cesantía, hay solo una institución que participa de una



licitación, que provee el servicio y que funciona relativamente bien; sin embargo, en la satisfacción de ese derecho no existen instituciones públicas y privadas operando.

Entonces, aquí se trata más de un tema de redacción jurídica, que apunte más bien a que pueda existir competencia en la provisión de estos servicios, porque eso va unido a una mejor satisfacción de los derechos.

Acerca de la segunda pregunta de la comisionada Horst, no sé exactamente a qué se refiere con el concepto de “no regresión”.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Para aclarar la consulta, tiene la palabra la comisionada Bettina Horst.

La señora **BETTINA HORST**.- En términos generales, cuando se habla -en palabras de la política social- de no regresión, en el fondo se refiere a no retirar beneficios.

(Un señor comisionado interviene sin micrófono)

Bueno, es que ahí sería no regresión arbitraria o no regresión no justificada.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Para plantear una precisión, tiene la palabra el comisionado Flavio Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**.- Señora Presidenta, el derecho de no regresión es un estándar del Derecho internacional de los derechos humanos referente a las prestaciones asociadas a la efectividad de los derechos sociales. Por eso es que deben ser progresivos, como establecen las bases, y, en consecuencia, no puede ser regresivos.

A lo menos, hay dos límites: no pueden ser permanentemente regresivos y deben ser transitorios en situaciones justificadas. Es un estándar de derechos humanos.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Gracias, comisionado Quezada. Tiene la palabra la señora Cecilia Cifuentes.

La señora **CECILIA CIFUENTES** (expositora).- Señora Presidenta, creo que es un estándar razonable en un sistema de seguridad social, pero para que efectivamente se cumpla ese principio de no regresión es necesario incorporar también otros principios, como el tema del deber de contribuir.

Lo digo porque este va a ser un tema cada vez más complejo, por lo que será necesario que se contribuya sobre todo con los cambios en el mercado laboral y con la automatización.

En ese sentido, si no existe, por ejemplo, un Consejo Económico y Social o alguna institución pública que de alguna manera se encargue de supervigilar que no lleguemos a esa situación de no regresión, no creo que se pueda hacer mucho para evitarlo. Me referiré a esto en el punto siguiente, comisionada Horst, pues dice relación con lo que usted vinculó a esta idea.

De todas maneras, las alarmas tienen que prenderse bastante antes, puesto que ya vimos lo que está pasando en Francia. Cuando las alarmas no se prenden antes, se producen crisis muy graves, ¿y qué es lo que uno hace funcionar en esas situaciones? Simplemente, no se puede quitar ningún beneficio, a pesar de que el Estado vaya a la quiebra o entremos en una situación como la que tuvo Grecia en algún minuto.

O sea, este es un tema de la realidad que viven los países, ya que estos muchas veces no pueden dar cumplimiento a estos estándares, o bien vemos lo que está pasando en Argentina, que al final está cumpliendo sus estándares de derechos sociales, con una inflación creciente y galopante, porque está financiándolos con emisión de dinero.

Por lo tanto, toda esta idea de la sostenibilidad y la no regresión tiene que ir unida a una institucionalidad, que podría ser este Consejo Económico y Social, el que, a su vez, debiera estar vinculado, por ejemplo, a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, que cumple un rol igualmente relevante en términos de determinar qué necesita hacer el país para seguir creciendo.



De ese modo, siguiendo un poco el ejemplo de Australia, en algún minuto todo esto podría tener un rango constitucional. No obstante, hasta ahora tenemos solo una pata coja en esta materia.

Si queremos asegurar la no regresión y la suficiencia o bien eliminar las líneas de pobreza, tiene que haber un contrapeso en términos de una institucionalidad que asegure que eso se está cumpliendo con una mirada de mediano plazo. Sin embargo, eso no lo tenemos en pensiones, ni en crecimiento, ni en una serie de temas vinculados con la seguridad social, aun cuando es una de las bases constitucionales que cimentó esta idea de establecer un Estado social y democrático de derecho.

Por lo demás, esto tiene que hacerse con sujeción a los principios de responsabilidad y sostenibilidad fiscal, porque, de lo contrario, estaremos dañando esta idea de la sostenibilidad, que no es solo medioambiental, ya que también se castiga a las generaciones futuras cuando no se cumplen estos principios.

Además, me parece que hay una incoherencia bien grande respecto del discurso de la sostenibilidad medioambiental y de la solidaridad en pensiones, por nombrar solo algunos ejemplos.

Efectivamente, Chile dio un paso gigantesco en materia de sostenibilidad en pensiones con la creación de la PGU (Pensión Garantizada Universal). El aumento del gasto público que ya se ha dado equivale -ayer lo calculé- a 3,5 puntos de cotización en las condiciones actuales. No me refiero al gasto total, sino al aumento de gasto respecto de lo que había antes, lo que equivale a 3,5 puntos de cotización.

Sin embargo, tengo temor por la sostenibilidad del beneficio, porque no estamos incorporando nada que, de alguna manera, esté mirando esto a largo plazo. Este es un tema que hemos abordado en el Consejo Consultivo Previsional, por un déficit que tienen los modelos del gobierno para estimar esta situación en el mediano plazo.

Por lo tanto, me parece superrelevante que cuando se hable de derechos de seguridad social se estén incorporando principios de sostenibilidad de esos derechos, aunque no sé si esto ocurre precisamente en materias relacionadas con la seguridad social, ya que quizás corresponda a otros artículos de la Constitución.

Por su parte, el tema de la solidaridad es bien importante, porque pudimos establecer esta Pensión Garantizada Universal con la actual Constitución. Quizás se considera insuficiente el rol del Estado, pero la verdad es que pudimos establecer la PGU sin necesidad de modificar la Constitución. Por lo tanto, si bien el comisionado Quezada considera estos como principios insuficientes en materia de seguridad social, lo cierto es que permitieron avanzar en solidaridad tanto o más de lo que se avanzó con la creación del Pilar Solidario en 2008.

Además, si hablamos de políticas públicas, creo que la creación de la PGU es una muy buena en materia de seguridad social, porque cumple este principio de la OIT que busca eliminar la pobreza en la vejez y asegurar que no se dé esa situación en la vida de las personas, y no distorsiona los incentivos a cotizar, como sí lo hacía el Pilar Solidario, que aportaba más a los que menos cotizaban.

Ese tema se corrigió con este mecanismo, lo que da cuenta de que la PGU ha avanzado en solidaridad, generando también buenos incentivos, ya que las dos cosas son posibles, aunque siempre existe este temor en cuanto a la sostenibilidad de mediano plazo de esta política.

Por último, el comisionado Quezada planteaba esta indicación de fortalecer el rol del Estado, pero me cuesta un poco plantear si estoy de acuerdo o en desacuerdo con esa enmienda, porque me parece un poco vago cómo se propone, toda vez que no queda claro a qué se refiere con fortalecer ese rol. De hecho, creo que con las indicaciones que se han ido incorporando, este ya queda fortalecido.

Efectivamente, el rol del Estado se ha ido fortaleciendo en materia de seguridad social con las actuales disposiciones constitucionales, por lo que se puede entender que no se ha visto restringido en ese ámbito.

Por tanto, le pediría que me pudiera precisar la pregunta.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra, comisionado Quezada.



El señor **FLAVIO QUEZADA**.- Señora Presidenta, mi pregunta dice relación con la enmienda 179, que agrega a la palabra “supervigilar” la expresión “regula y supervigila”.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra, profesora.

La señora **CECILIA CIFUENTES** (expositora).- Señora Presidenta, como señalé anteriormente, me parece razonable esa indicación de supervigilar y regular.

Ya que van a supervigilar y regular, es necesario tener también las instancias para asegurar que esos derechos se cumplan, no solo en el corto plazo, sino también en el mediano plazo.

Respecto de constitucionalizar el modelo vigente, creo que uno puede distinguir entre un sistema de capitalización y un sistema de capitalización individual. Por mi parte, planteo un sistema de capitalización que pueda tener componentes de solidaridad en sí mismo. Es más, se han hecho propuestas interesantes en esta dirección, sobre todo para definir las transferencias intrageneracionales.

Por lo tanto, el hecho de hablar de un modelo de capitalización no implica hablar de un esquema exactamente equivalente al actual, sino que implica que para asegurar mejores pensiones el destino de las cotizaciones debe ser el ahorro, el cual debe destinarse al mercado de capitales y, ojalá, a uno sin conflictos de intereses y sin tráfico de influencias, lo que se hace complejo cuando el agente que administra una parte importante de los recursos de los ahorros de los trabajadores es un ente estatal.

Constitucionalizar la inexpropiabilidad y la heredabilidad de los fondos es muy importante y está vinculado con lo anterior, porque el Estado, al administrar recursos, tiene conflictos de intereses.

Hace poco escribí una columna sobre este tema. Conocemos los conflictos que existen cuando dinero y política van juntos, pero cuando hablamos de un sistema en que el Estado va a administrar una parte importante del mercado de capitales, creo que el conflicto entre dinero y política es gigantesco, porque, por ejemplo, si una empresa quiere emitir un bono, ¿qué puerta tiene que ir a tocar?

En ese sentido, me parece deseable que existan estos principios de inexpropiabilidad de los fondos de pensiones, porque hay formas más sutiles de expropiarlos, tales como establecer una norma en que el 70 por ciento de los ahorros de los trabajadores deba destinarse a comprar instrumentos del Estado. Esa es una forma un poco más solapada de expropiar, que además se ha usado antes en América Latina; ya se usó en Argentina y se está usando también en Bolivia.

Por esta razón, no me parece que sea inconsistente establecer esos principios con la idea de dejar ámbitos de libertad para que el modelo se ajuste a las condiciones económicas y sociales cambiantes.

Muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, profesora Cifuentes.

Atendido el tiempo que teníamos destinado a escucharla, quisiera consultarle si tiene la posibilidad y disponibilidad de recibir nuevas consultas o si prefiere que se las formulemos por escrito, para que luego nos envíe las respuestas a la Subcomisión y estas queden a disposición de los comisionados.

Por otro lado, junto con dar la bienvenida al profesor Hugo Cifuentes, le consultamos si tiene tiempo adicional como para permitir que la profesora Cifuentes pueda contestar ahora las preguntas de la Subcomisión. En el fondo, le estamos pidiendo no partir su intervención a las 11:00 horas, como estaba solicitada.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Muchas gracias, Presidenta y comisionados.

Buenos días, Cecilia.

La señora **CECILIA CIFUENTES** (expositora).- Buenos días, Hugo, un gusto.



El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Igual para mí.

Estoy disponible para el tiempo que ustedes necesiten. La idea es poder colaborar desde la posición en que uno está en el importante trabajo que ustedes hacen.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Gracias, profesor.

Tiene la palabra el comisionado Alexis Cortés.

El señor **ALEXIS CORTÉS**.- Muchas gracias, señora Presidenta.

Por su intermedio, quisiera agradecer la presentación de la profesora Cifuentes.

Yo tengo varios comentarios y quiero partir haciendo un diagnóstico que más o menos todos compartimos, y es que este ha sido uno de los debates que más nos ha interpelado como sociedad en los últimos años, sobre todo en la medida en que se han ido incorporando sustantivamente más jubilados con el sistema de las AFP, lo cual ha creado una presión sobre el mismo y ha dejado en evidencia falencias muy claras que la sociedad ha sabido observar. Y más recientemente el propio sistema se ha visto tensionado por los retiros, que es algo que creo que está cursando también nuestra discusión.

Quisiera hacer referencia a un trabajo del profesor Ignacio Schiappacasse, que en su trabajo de archivo encontró un informe del comité técnico de la Reforma Previsional, de 1979, que dirigía José Piñera, en el que se plantea que: “El sistema de capitalización puede crear frustraciones a los trabajadores a quienes les costará entender por qué no pueden retirar nada de una cuenta personal en que hay invertidas sumas considerables en relación con sus ingresos. Tal situación se hará más patente en momentos de mayor necesidad, como enfermedad o cesantía. Ante una rigidez absoluta de retiros de la cuenta pueden generarse presiones que terminen socavando toda la idea de la capitalización.”.

Hago mención a esto, no porque yo sea partidario de los retiros, que me parece que es una pésima política pública, sino para señalar que el riesgo de los retiros fue contemplado y estuvo a la vista cuando se diseñó el propio sistema; y a mí me parece, esto obviamente no está dentro de ese informe, que en buena medida eso se debe a la propia lógica del sistema de pensiones chileno, que está mucho más centrado en la idea de un ahorro forzoso y capitalización individual, donde produce un *impase* de términos a la hora de que eso no se traduzca en la libre disposición por parte de esos ahorrantes de esos recursos.

Creo que la única forma de avanzar hacia la superación de esa llave que se abrió, que veo muy difícil que se cierre por parte de la sociedad, es avanzar hacia un sistema mucho más solidario y que este centrado, más que en el ahorro individual, en la idea de seguridad social.

Entiendo y comparto la apreciación de la profesora, en el sentido de que esto debería ser una materia de definición de políticas públicas y, por lo tanto, la Constitución no debería ser restrictiva para que la sociedad encuentre las mejores soluciones ante este tipo de dilemas.

Si bien la profesora fue muy categórica en señalar que la lógica de capitalización -y en esto me parece interesante, además, que haya hecho la distinción de la capitalización general para el sistema por sobre la capitalización individual- sería, en principio, mejor que un sistema de reparto más basado en la solidaridad, lo que me parece una apreciación absolutamente legítima y creo que la respuesta a esa disyuntiva no es una cuestión baladí ni tan fácil, y la sociedad ha dado distintas respuesta a ella.

Entonces, la pregunta es si somos nosotros los encargados de dirimir ese tipo de disyuntiva o si, más bien, ese tipo de decisión debería quedar en manos del legislador democrático, y, por lo tanto, del Congreso Nacional. Y lo digo, porque yo soy un firme partidario de un sistema de reparto y solidario, pero creo que efectivamente eso tiene que quedar en manos del legislador, y soy partidario, porque me parece que si bien no me opongo por principio a toda lógica de capitalización en el sistema de pensiones, me parece que la lógica de



capitalización colisiona con la dinámica de gestión del riesgo social que suponen los sistemas de seguridad social, particularmente cuando los fondos de pensiones quedan indexados a la dinámica de mercados financieros que pueden conducir a la pérdida sustantiva de esos fondos, y hay una experiencia reciente, que fue la crisis subprime, donde parte significativa de los fondos de pensiones de los chilenos y chilenas se pulverizaron, lo cual también es algo sumamente complejo. Creo que no está por debajo de otras preocupaciones que son igual de legítimas, como, por ejemplo, el rol que puede cumplir el Estado al mal gestionar este tipo de fondos.

Yo creo que las discusiones constitucionales respecto de estos asuntos, al final, no es que resuelvan a través de las soluciones perfectas, sino que más bien suponen decisiones respecto de sobre qué tipo de problemas queremos hacernos cargo.

Y en el caso de la capitalización, me parece que el gran problema es que no asegura buenas pensiones, por lo menos como ha sido hasta ahora la dinámica actual, y un sistema de reparto supone otro tipo de problemas de los cuales hay que hacerse cargo, estar consciente y dejar muy en evidencia cuáles son los tipos de dificultades con las que nos tendremos que enfrentar.

Por último, y digo esto también pensando en una sociedad donde el impulso a la inversión no necesariamente se ha traducido en mejores salarios, pues las brechas salariales son bastantes grandes, ya que la mayor parte de los chilenos tiene ingresos más bien bajos y hay muchas lagunas en sus trayectorias laborales que impiden, además, que el ahorro sea más consistente para obtener mejores pensiones. Incluso, quienes tenemos empleos estables no tenemos en el futuro pensiones que se aproximen, que tengan una tasa de reemplazo suficiente como para mantener los propios estándares de vida de nuestra vida laboral.

Ahí uno podría pensar que el problema, como decía la profesora Cifuentes, cuando afirmaba que el problema de que no se den buenas pensiones -me corrige si estoy siendo impreciso, por favor— no es necesariamente de las AFP, sino que más bien del Estado, que no fue capaz de incurrir en correcciones normativas reglamentarias.

Uno podría también decir, a partir de esa premisa, que el problema es efectivamente del Estado al haber entregado algo tan sensible para el aseguramiento de un derecho fundamental, como es la seguridad social, a únicamente los vaivenes del mercado y a la administración de privados, renunciando al propio rol que pudo haber cumplido y que, en parte, ha venido corrigiendo precisamente con la Pensión Garantizada Universal, donde pareciera que nos estamos aproximando a un sistema mucho más híbrido respecto de las lógicas de provisión.

Creo que sería muy importante que nuestra Constitución avance precisamente a dejar más libertad al legislador para encontrar soluciones que puedan ser óptimas ante uno de los desafíos que creo que son más acuciosos hoy en día.

Gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, comisionado Alexis Cortés.

Comisionado Flavio Quezada, y posteriormente el comisionado Teodoro Ribera. Luego, pedimos que conteste y damos las gracias a la profesora Cifuentes.

El señor **FLAVIO QUEZADA**.- Señora Presidenta, por su intermedio reitero mis agradecimientos a la expositora del día de hoy, y me permito excusar a ella y a nuestro invitado también, porque como estamos dando conjuntamente el debate de las enmiendas con la ilustración que nos hacen expertos en estos temas, se mezclan las dos cosas.

Entonces, inevitablemente, uno tiene tanto que hacer preguntas como abordar los temas de fondo que estamos tratando para contextualizar el punto.



Esta discusión es espejo de lo que pasa en salud, porque por allá está el modelo de las isapres, y por acá, el de las AFP.

¿Por qué es una discusión espejo? Lo contextualizaré de la siguiente manera.

Yo soy socialista, eso es de público conocimiento; en las discusiones constitucionales nadie es neutro, nadie viene de Plutón ni viene aquí con la verdad. ¡No! Somos gente que pensamos muy distinto, nos ponemos de acuerdo en reglas básicas para convivir democráticamente y en la que ninguna visión sea, *per se*, inconstitucional.

Tal como yo miro la realidad y me aproximo a ella, como entiendo, de hecho, en lo jurídico... Presidenta, perdón, esto lo digo, al menos, para entendernos en otros debates también.

Quienes son estudiosos, los que se dedican a la historia de las ideas, del socialismo como tradición a nivel mundial... Hace poco se acaba de publicar una historia global del socialismo y todos coinciden -al menos, este es un punto común en aquellos estudiosos, esos otros expertos- en que el socialismo chileno tiene una característica que lo hace tener una tradición particular. De hecho, en la Historia Global del Socialismo tiene un capítulo propio el socialismo chileno.

Y yo me atrevo a decir que una de las vertientes del socialismo, que es el socialismo jurídico, con una de las más importantes expresiones que es la que se dio en Alemania con Menger y en Francia con otros autores, tiene una expresión también en Chile. De hecho, yo me atrevería a decir que desde la Sociedad de la Igualdad, Valentín Letelier, Elena Caffarena, Eduardo Novoa Monreal, Silva Cimma, creo que hay cierta continuidad de estos círculos intelectuales en Chile.

Desde ahí me sitúo, como todos aquí en esta mesa, desde nuestras lecturas, desde nuestra forma de ver y entender la realidad en esta discusión. ¡Nadie es neutral aquí!

Entonces, ¿por qué es importante hacer esa explicitación? Yo comprendo que la profesora crea que el sistema de capitalización individual o el sistema de capitalización individual corregido, sistema de AFP o sistema de AFP corregido, sea superior, y creo que es legítimo creerlo en democracia, legítimo que alguien crea que ese modelo es superior a otro, y seguro nos dio aquí muy buenos argumentos en ese sentido, pero a lo que yo me opongo -como bien lo mencionó antes el comisionado Cortés- es constitucionalizar eso, porque es precisamente dejar fuera otras opciones que en democracia son completamente legítimas.

Es dejarme a mí -o más que a mí- fuera de esto; es lo que pasa en salud. Y digo esto, porque nosotros no estamos dando una discusión constitucional desde cero, como aquí se ha relevado varias veces, y no lo digo solo por lo que fue la discusión del año pasado en el contexto de la Convención, sino que viene desde mucho antes, y estos círculos intelectuales a los cuales yo pertenezco, y que supongo nadie querrá dejarlos fuera del juego democrático, porque somos parte también del sistema democrático, tienen propuestas en esta materia.

Entonces, ¿cómo no vamos a llegar a un punto en el cual, quienes crean que las AFP y las isapres son superiores, puedan convivir en democracia con quienes no creemos eso? Por tanto, más que constitucionalizar una redacción o un modelo, lo que hay que hacer es abrir la democracia, ¡no cerrarla! La propia profesora dio buenos argumentos, en el sentido de que las sociedades están cambiando mucho, no hay que atar de manos al legislador, permitir que las políticas públicas avancen de conformidad con los cambios sociales.

Entonces, ese es mi punto, Presidenta, y por eso yo le hice la pregunta de por qué si ella planteaba que aquí hay cambios sociales tan profundos que se están dando en las distintas sociedades, ¿por qué constitucionalizar un modelo, atar de manos al legislador? Cuando en democracia, de lo que se trata, es de abrir la democracia; de permitir que todas las visiones, la mía, la suya, del humanismo cristiano, de aquellos que tienen visiones liberales o las distintas vertientes del liberalismo o conservadurismo, ¡convivamos en democracia como en cualquier otro país democrático!

Ese es mi punto.



La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, comisionado Quezada.

Tiene la palabra el comisionado Teodoro Ribera, y posteriormente la comisionada Bettina Horst.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Señora Presidenta, primero, muy interesante no solamente la exposición de la invitada, señora Cifuentes, sino también la de nuestro colega, a quien respeto plenamente su mirada, y no digo que la comparta o no; es una opción de vida, y yo lo felicito por asumir esa opción de vida.

Yo creo que lo que tenemos que construir es una Constitución en donde efectivamente nos podamos ver reflejados, pero también una Constitución es una opción. Si la Constitución fuera solamente dejar posibilidades, quizá, la tesis máxima sería el anarquismo, ¡no tengamos Constitución! En definitiva, de una u otra manera, una Constitución es tomar opciones, y la opción es que hay un grupo de personas que cree que una opción es dar a las personas un gran poder de elección del destino de sus fondos; y si nosotros miramos, yo no estoy de acuerdo con la bajada que hace nuestro colega Flavio Quezada en lo que se refiere a la unicidad del sistema. ¡Solo un sistema! ¡No cabe más que un sistema!

Tampoco comparto el predicamento que él reitera cuando dice que es necesario robustecer el Estado como corresponde a un Estado social, y él asume Estado social con robustecer el Estado; esa es una idea reiterativa; es decir, reiteradamente él asocia Estado social con robustecer el Estado –reafirma nuevamente- como corresponde en un Estado social.

Por lo menos lo que nosotros queremos construir es un Estado social que efectivamente establezca pisos amplios de beneficios sociales, y ojalá hacer eso con la menor cantidad de Estado posible, para que la gente reciba el beneficio y este no quede en la entelequia que se va construyendo para dar lo mismo.

A mí me ha tocado ver proyectos sociales que se impulsan, que no cumplen su cometido y que subsisten en la entelequia jurídica del Estado, porque, en definitiva, las estructuras de poder se anquilosan, y finalmente es más fuerte el poder del Estado que el derecho que tienen los ciudadanos y el deber que tiene el Estado de focalizar los recursos en ellos. El punto es un tema de focalización de recursos; por lo tanto, yo no asumo que Estado social sea robustecer el Estado, sino que más bien lo que me anima es la focalización de los recursos y de los beneficios sociales.

Ahora, Presidenta, cuando miramos el sistema previsional, hablamos del sistema previsional en Alemania, que no está quebrado, pero están haciendo cambios nuevamente para prolongar la edad; en Francia vimos lo que pasó; en España hubo muchos beneficios sociales que tuvieron que ser recortados por un tema que es el envejecimiento de la población, y por el hecho de que es preferible tener un perro en la casa que un niño. El único problema es que el perro da alegría y el niño cotiza para los viejos. Y aquí estamos llegando a una situación compleja, donde la responsabilidad intergeneracional se ha ido perdiendo y tenemos un problema de falta de recursos.

Yo recuerdo que el sistema anterior y, quizá, los dos profesores aquí luego nos puedan traer más conocimientos. Primero, había obreros y empleados; luego, diversas cajas; los exparlamentarios teníamos derecho a jubilar, creo que, con dos períodos o 16 años, y hasta el día de hoy me andan preguntado si uno tiene derecho a jubilación o no. Había una serie de beneficios producto de los sistemas distintos que había; era lo menos igualitario el sistema, y luego para poder jubilar uno tenía que tener una cierta densidad, y el que no la tenía perdía lo que tenía, se lo aportaba a otro; es decir, era un sistema que no lo elevemos como un sistema perfecto; era profundamente imperfecto y profundamente segmentado.

El sistema actual, ¿es el de la capitalización individual en Chile? Yo creo que cuando nos focalizamos en mirar solamente la capitalización individual, no estamos mirando el sistema



en su conjunto. ¿Por qué? Porque, efectivamente, con fondos generales y aplicando solidaridad o reparto, hay una serie de beneficios previsionales que se le da a la gente, escasos, insuficientes y que se han ido aumentando; por tanto, mirar el sistema de pensiones chileno solo a la capitalización individual deja fuera toda la otra labor que hace el Estado con fondos generales de la nación, y creo que sería más justo mirarlo en su totalidad. La PGU es una expresión de ello; se hace con fondos generales de la nación, donde se expresa la solidaridad.

Me parece que cuando uno mira lo que está sucediendo en el extranjero ve que la voluntad de los Estados es fortalecer el ahorro individual, y nosotros estamos buscando un sistema inverso: de disminuir, probablemente, los incentivos al ahorro individual.

Pregunta: ¿Puede el Estado, el legislador, generar un sistema distinto al actual con las normas que tenemos hoy? Quizás es una pregunta que quiero hacer a la profesora Cifuentes, para que nos aclare cuánta es la capacidad de movimiento que tendría el Estado con la norma actual.

Pero dado que las cotizaciones son obligatorias y es una facultad del Estado establecer la obligatoriedad de las cotizaciones, bastaría con que el Estado estableciera la libertad de las mismas y pusiera un impuesto, por el otro lado, para que un porcentaje más significativo fuera a fondos generales de la nación, con el impacto político que ello tendría, pero quiero saber si jurídicamente el sistema admite más de una posibilidad. Entiendo que así es, pero me gustaría que lo aclarara.

Quiero hacer una pregunta que no hemos abordado, que es la siguiente. La profesora Cifuentes ha planteado la obligación de aportar al sistema previsional, pero en nuestro sistema el tema del aporte no sé si lo tiene considerado, porque entiendo que en la PGU y sistemas... el Estado se pone.

¿Qué sucede con, porque vamos a tener un problema presente, y lo vamos a tener en los próximos años, la población migrante, que va a envejecer, y respecto de la cual vamos a tener que asumir un...? ¿Qué pasa?

Yo he escuchado que hay sistemas tremendamente duros en la materia. Uno siempre mira a Canadá y Australia, como prototipos de una política de inmigración inteligente. ¿Qué sucede en otros países cuando estas masas de poblaciones se mueven rápidamente, llegan y se produce este tipo de situaciones?

Esa sería mi pregunta, Presidenta.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Puedo hacer una apreciación...

La señora **BETTINA HORST**.- Presidenta, más que una pregunta a los invitados, quiero hacer un comentario.

Pasa que cuando se plantean ciertas cosas con las cuales uno no está de acuerdo, siento que uno tiene el deber de hacer el punto contrario.

Tanto en el texto vigente como en la propuesta acordada por unanimidad, en ninguna parte se constitucionalizan ni las isapres ni las AFP; no están en nuestra Constitución vigente y no están en el texto que se ha aprobado, por mucho que se quiera repetir.

Las isapres son una consecuencia de la regulación de la política pública que se adoptó, están a nivel legal; una ley las puede cambiar, las puede modificar en otro tipo de aseguradoras, tal como en otros países como Colombia, Alemania, etcétera. Entonces, acá no se está constitucionalizando a las isapres.

Respecto de las AFP, acá no hay un modelo ni un sistema de AFP ni tampoco se está constitucionalizando la AFP, como tampoco se está constitucionalizando la AFC, que es la



Administradora del Fondo de Cesantía. Es simplemente la participación de un privado en un rol que le entregó el Estado a través de la ley; no se está constitucionalizando.

Cuando discutimos en la etapa previa la redacción del texto que finalmente dio un acuerdo, uno de los temas que algunos comisionados levantamos con fuerza en esta mesa fue precisamente el tema de darle protección, a nivel constitucional, a los fondos previsionales en la Constitución, porque entendíamos que había sido una discusión importante en la convención fallida, en la convención rechazada, perdón, en el texto rechazado, y que, a nuestro modo de ver, era importante incorporarlo.

Siendo para nosotros un tema trascendental e importante, sobre todo en la discusión de política pública que actualmente estamos teniendo, optamos por no incorporarlo porque entendíamos que eso generaba mayor consenso para tener una mirada integral al texto, y por eso no está; no es porque no creamos en eso, sino simplemente porque no había mayoría para incorporarlo.

Por eso hoy, vía enmienda, que no fue firmada por ninguno de los tres comisionados que están sentados en esta mesa, ni Arancibia, ni Ribera, ni Horst; no firmamos esa indicación, porque sentíamos que iba en contra de la lógica de lo que se acordó inicialmente, pero a este otro grupo de comisionados que firmó esa enmienda, esa indicación, sí le parecía relevante incorporar eso.

Al menos, yo, con mi votación, no voy a aprobar esa enmienda, si bien me gusta y refleja fielmente lo que creo. No la voy a aprobar, porque entiendo que va en contra de lo que se acordó inicialmente, y con mi voto voy a sostener lo que se acordó inicialmente.

Entonces, creo que no hay que tener miedo a decir que acá no se está constitucionalizando un sistema de seguridad, de seguros en materia de salud, o de administración de fondos de pensiones, en materia de seguridad social; sino que acá se están estableciendo ciertas regulaciones generales que después permiten distintas bajadas.

Efectivamente, comparto con el comisionado Quezada cuando dice que todos nos tenemos que ver reflejados e interpretados en el texto que se está trabajando, que esa es la idea y ese es el espíritu; pero si hay miradas que van en contra de lo que se nos ha encomendado, como la necesidad de contar con un Estado social y democrático de derecho, y que este se ejecute a través de instituciones estatales y privadas, y si eso no está reflejado en el texto, porque uno está más en disconformidad con esa obligación que nos imponen las bases, veo difícil que alguien que no está de acuerdo con esa base no se vea reflejado, porque estamos obligados a incorporarlo, y cuando hablamos de instituciones estatales y privadas, hablamos a todo tipo de niveles, a nivel de prestadores, a nivel de aseguradores, a nivel de administradores, a nivel de ejecutores...

Entonces, es amplio; es un tema que ha salido varias veces en la discusión y, por eso, más allá de que no era una pregunta para los invitados, que lamento, me parecía importante precisar.

Gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, comisionada Horst.

Antes de darle la palabra a la profesora Cifuentes, a propósito de la consulta que formuló el comisionado Ribera, me parece importante precisar, producto de una recomendación que usted hacía sobre la iniciativa exclusiva en materia de pensiones, quiero decirle que, en el texto constitucional aprobado en general, tal como ocurre actualmente, en materia de pensiones y jubilaciones, este tema es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. En consecuencia, eso ya está abordado.

En general, a propósito de las leyes de *quorum* calificado, porque así ocurre hoy en el desarrollo de las democracias, en el derecho comparado en general, las leyes de *quorum* calificado son para temas excepcionalísimos, partiendo por la reforma constitucional. En general, son las leyes generales las que permiten las aprobaciones, y en la Constitución



vigente es una decisión de ciertos tutelajes que se establecieron en esta materia y en otras, a propósito de las reformas constitucionales, pero esa materia es de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

En segundo lugar, quiero invitarlos -porque ocurre lo mismo por la complejidad del debate, que ha supuesto ya largo tiempo, largos años, la reforma del sistema de pensiones en nuestro país, que ha significado dos proyectos de ley rechazados; ingresados y presentados por dos gobiernos distintos: uno de la entonces Presidenta Bachelet y el otro del entonces Presidente Piñera, quiero invitarlos a que, cuando estemos consagrando la seguridad social, que es más que el sistema de pensiones público, privado o de reparto, o el de las Fuerzas Armadas, y de Orden y Seguridad, que permanece vigente, que es esencialmente un sistema de reparto, y esa fue una definición que hizo en el gobierno de 1980.

Entonces, quiero invitarlos a que, cuando hablemos... Por eso, el análisis de las enmiendas nos obliga a mirar eso en su conjunto, porque muchas veces se presentan enmiendas pensando en el tutelaje respecto del sistema de pensiones y sus impactos en los cotizantes y en el futuro de sus pensiones, pero dicen relación con toda la seguridad social y con los distintos riesgos que cubren las distintas prestaciones a través de la vida.

Quería hacer esa precisión.

Tiene la palabra la profesora Cifuentes, para contestarle al comisionado Ribera.

Perdón, como el comisionado Flavio Quezada fue aludido, me pidió hacer una precisión en forma previa a la respuesta.

Tiene la palabra el comisionado Flavio Quezada.

El señor **FLAVIO QUEZADA**. - En primer lugar, me excuso nuevamente con la invitada y con el invitado.

Como he sido aludido, quiero decir varias cosas, pero me referiré únicamente a tres puntos.

Primero, sobre mi afirmación de que lo que corresponde en un Estado social es robustecer el rol del Estado, preciso lo que creo, porque no necesariamente un Estado social implica más Estado; muchas veces puede ser, incluso, menos intervención estatal y mayor participación.

Por ejemplo, la participación de la comunidad educativa en la provisión del servicio educacional, algo que creo que se debería robustecer, que es propio de un Estado social y que no implica necesariamente mayor intervención estatal, sino que -este sí es mi punto, porque esto sí lo creo- en un Estado social, el rol del Estado es mucho más importante, a la hora de garantizar estos derechos, y eso lo puede hacer a través de distintos mecanismos, no es solo la provisión directa la que lo hace. Yo no conozco ningún Estado social donde eso sea sí; de hecho, sería caricaturizar esta fórmula.

El punto, que se usa mucho en este debate, sobre políticas que actualmente permitirían ciertos márgenes de solidaridad con el muy cuestionado modelo tributario [...] y solidaridad con impuestos, con rentas generales, pero no con cotizaciones, porque eso es lo que se quiere constitucionalizar en salud y en pensiones. Un sistema tributario que sabemos todas las críticas que tiene, pero el riesgo que tiene esa interpretación es volver inocua la cláusula de Estado social, es decir, que, a pesar de que la base es tener un Estado Social, es lo mismo que el texto actual, o sea, que se puede seguir con la PGU, el Pilar Solidario, etcétera, es decir, que la cláusula de Estado social no significa nada, o sea, no cambia nada. Es lo mismo que estaría ahora en el texto vigente, y yo no soy partidario de esa interpretación de las bases.

Cuando digo que este es el modelo de isapre y modelo de AFP, porque permite sintetizar, ¿en qué sentido?

Para poner un ejemplo, las bases establecen que el Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva en materia de gasto fiscal.

¿Dice eso que se prohíbe el parlamentarismo? Pero es una prohibición del parlamentarismo. Díganme un parlamentarismo en que se establezca eso; ninguno, porque es de la definición del parlamentarismo que aquello no sucede.

Lo mismo es esto. Evidentemente, ni el texto vigente, ni el aprobado en general, ni esta enmienda dicen AFP o isapre.



Se le podría cambiar el nombre. Quizás se lo podríamos cambiar a sistema de capitalización individual solidario y no solidario, por ejemplo; o sistema de seguro privado de salud. Podríamos ponerle otro nombre.

Pero, ¿a qué me refiero con el modelo de AFP? Es modelo de AFP, y modelo es que se prohíbe la solidaridad en el financiamiento con cotizaciones, algo que creo que debería quedar abierto al juego democrático, como en toda democracia, porque así también sucede en otros Estados sociales.

Ese es mi punto, Presidenta.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra la profesora Cecilia Cifuentes.

La señora **CECILIA CIFUENTES** (expositora).- Muchas gracias por las preguntas.

Muy interesantes, además, los puntos que planteaban.

Parto por el comisionado Cortés. Yo no conocía eso que usted nos leyó, sobre que se planteó el riesgo cuando se creó el sistema de capitalización, y aquí lo que uno tendría que decir es que no hay ningún modelo perfecto, en el fondo; ni el modelo de capitalización ni el modelo de reparto. Cada uno tiene -como decimos los economistas- costos y beneficios, y en un sistema en que se acumula capital está esta tentación de gastarlo y de expropiarlo, y eso lo vivimos. Ambas cosas las vivimos en Chile muy recientemente.

Creo que esas dos cosas ocasionaron un problema enorme. Fueron enormes errores de política, con costos económicos que estamos enfrentando, y también con costos institucionales muy significativos, porque, cuando uno habla de esta indicación sobre la inexpropiabilidad de los fondos, responde en alguna medida -yo creo que tiene dos cauces-, pero responde en alguna medida precisamente a lo que nos pasó en esta materia: los proyectos de ley ingresados para nacionalizar los fondos de pensiones y los retiros.

Entonces, la motivación para muchas personas, para los retiros, y sigue siendo una motivación, es precisamente el riesgo de que sean expropiables, en el fondo.

Entonces, de alguna manera, hay cosas que responden a una realidad. Yo fui -desde el primer minuto- opositora número uno a los retiros de fondos de pensiones, y lo sigo siendo, no solo por el daño económico, sino también por el daño institucional que, me parece, es mucho más grave, y probablemente esto de que haya que incorporar una indicación de la inexpropiabilidad de los fondos, a mi juicio, tiene mucho más que ver con ese riesgo que generaron los retiros y que los parlamentarios permitieron, haciendo elusión constitucional, porque yo comparto la crítica que hizo Hernán Corral en este tema. Para mí, hubo elusión constitucional.

La Constitución no permitía esa política, estaba resguardado institucionalmente, se supone; pero parece que nada tiene resguardo suficiente frente al populismo.

Entonces, la inexpropiabilidad de los fondos, para mí, no responde a institucionalizar este modelo. Para mí, responde a dos elementos.

Uno es este riesgo que generaron los retiros y esta demanda de la ciudadanía, que también tiene una contrapartida negativa. Frente a esto de “mi plata es mía”, que tampoco comparto esa mirada, porque, cuando uno lo exagera, llega a los retiros. “Si mi plata es mía, dámela”. Entonces, estamos atentando contra el principio de seguridad social.

Una manera de evitar eso, es señalar: “No, esto es seguridad social, pero es inexpropiable”. Va un poco por eso.

El otro aspecto de la inexpropiabilidad es, de alguna manera, generar mayores incentivos a la cotización, como planteaba al principio, y estoy contestando varias preguntas en forma simultánea, de varios puntos.

Eso tampoco significa un solo pilar en el sistema, respondiendo a lo que planteaba el comisionado Ribera.

Los países están apuntando a sistemas multipilar y, al parecer, esa es la respuesta de política pública que corresponde en este tema.

Debemos tener sistemas multipilar, pero debe existir un componente de capitalización individual, lo que no quita que haya un componente de capitalización solidario. De hecho, la propia propuesta de reforma del gobierno, a mi juicio, contiene un mecanismo de solidaridad interesante, y que no cuesta nada hacerlo con el mismo sistema que tenemos ahora; es decir,



usted cotiza 100, pero a usted en su cuenta se le va a anotar 100, o más de 100, o menos de 100, dependiendo de si su ingreso es mayor al promedio, menor al promedio o está en el promedio.

A mí me parece que ese es un mecanismo muy interesante de transferencia y de componente solidario dentro de una misma generación, que es perfectamente viable con este mismo sistema de capitalización, que puede tener un componente individual y otro solidario, y avanzamos hacia tener un pilar solidario, un componente de ahorro individual obligatorio, un componente de ahorro individual voluntario -que es necesario fortalecer- y un componente de ahorro solidario, perfectamente viable.

Por lo tanto, no creo que por el hecho de establecer un principio que diga que el componente de ahorro individual es inexpropiable, sea constitucionalizar el sistema actual. Creo que no es así.

La discusión que planteaba el comisionado Cortés respecto de la comparación entre reparto y capitalización es una discusión muy interesante. Comparto plenamente que esto debe quedar fuera de la Constitución, que esta es una discusión muy relevante de política pública.

La Constitución no tiene que consagrar un sistema, tiene que permitir sí que puedan operar distintos sistemas, sin restringir ninguno.

Ahora, es muy interesante esa discusión respecto de que, efectivamente, en un sistema de capitalización, durante ciertos períodos, los fondos se ven negativamente afectados.

A pesar de eso, del ahorro actual que tenemos, dos tercios se explican por los retornos y solo un tercio por los aportes, o sea, este sistema ha permitido triplicar lo que en un sistema de reparto no se habría producido.

Por eso, considerando la demografía actual del mundo, uno podría demostrar que la capitalización es superior al reparto en términos de mejorar las pensiones. Esto lo demostró Piketty al decir que, en el largo plazo, el retorno del capital es superior al crecimiento de la masa laboral, de los ingresos laborales.

Esta es una realidad que casi es una condición de equilibrio, porque si los retornos del capital -fluctuantes por esencia, porque hay riesgos- fuesen inferiores al crecimiento de los ingresos laborales, nadie querría emprender; sería mejor ser empleado. Entonces, por una condición de equilibrio, en el mediano plazo, los retornos del capital tienen que ser superiores al crecimiento de la masa salarial para que haya gente dispuesta a emprender y, por tanto, crezca el mundo o la economía.

Una forma muy interesante de hacer que los trabajadores compartan parte del retorno que tiene el capital en el largo plazo es a través de un sistema de capitalización, que puede tener un componente solidario. Por lo menos, por las condiciones actuales de la demografía -a lo mejor, hace cien años pudo haber sido distinto-, los estudios numéricos muestran esa realidad, pero no es algo que uno pueda constitucionalizar.

El tema de la migración es tremendamente relevante. Siempre he percibido que uno de los riesgos de los Estados sociales de derecho -tienen costos y beneficios, al igual que otros sistemas- es generar una migración. Yo estoy a favor de la migración, porque es un fenómeno positivo para los países cuando es bien manejada, sobre todo para un país que está en situación de envejecimiento, como Chile. Sin embargo, cuando se establecen derechos y garantías sin condiciones o deberes, se genera lo que ha pasado en varios países europeos con la migración, la cual viene simplemente a recibir derechos sin tener obligaciones.

En ese sentido, el pilar solidario chileno, al menos como está definido legalmente, establece requisitos de residencia para acceder a los beneficios. El problema que tenemos es que no se están chequeando de buena forma esos requisitos de residencia. O sea, efectivamente tenemos un problema de datos, porque no hay datos confiables sobre cuánto tiempo llevan de residencia las personas para tener acceso a la Pensión Garantizada Universal (PGU).

Ese es un tema superrelevante -también de política pública- que vamos a tener que mirar como país, porque no hay ningún país en América Latina que asegure una pensión garantizada universal del nivel de la que está ofreciendo Chile.

Entonces, ese riesgo existe como tal, y está muy vinculado con esta idea de establecer derechos con deberes. En este caso, para los migrantes, el deber tiene que ser un requisito de residencia mínimo que les permita acceder a este beneficio solidario, que no es contributivo.



Aquí no hay un requisito de contribución, porque es un beneficio que se da por el solo hecho de ser residente y tener los requisitos de nacionalidad para recibirlo.

La migración es un tema superrelevante cuando uno define un Estado social y democrático de derecho, para no caer en la generación de incentivos que terminen haciendo insostenible el sistema.

Sobre el último punto, el hecho de que esta indicación sobre inexpropiabilidad quede fuera, es una condición que responde principalmente a la situación que se vivió en Chile hace poco tiempo. Lamentablemente, las constituciones también responden a lo que ha sido la historia de los países.

Hay muchas disposiciones que a veces tienen que ver con dar ciertas garantías que la población requiere, en este caso, para seguir creyendo y contribuyendo en el sistema de seguridad social. Para mí, es un requisito importante que se establezca la inexpropiabilidad de los fondos -no veo constitucionalizar el sistema actual-, por una demanda ciudadana respecto de un evento que es muy reciente.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Le agradecemos, profesora Cifuentes. Hemos aprovechado su tiempo, sus conocimientos y su visión respecto del tema del derecho a la seguridad social y su debida consagración.

Voy a suspender por dos minutos, a fin de despedirme de la profesora, a menos que se quiera quedar a escuchar al profesor Cifuentes.

La señora **CECILIA CIFUENTES** (expositora).- Señora Presidenta, muchas gracias por la invitación.

Vuelvo a agradecer el trabajo que están haciendo, porque Chile necesita cerrar el tema constitucional.

Tengo toda la disposición del mundo para contestar las preguntas que me manden, pero, lamentablemente, por agenda, no me puedo quedar.

Tengo toda la disposición para cuando quieran invitarme, porque es un honor que lo hagan.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Se suspende la sesión.

-Transcurrido el tiempo de suspensión:

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Continúa la sesión.

Atendida la hora, solicito la anuencia de los integrantes de la Subcomisión para prorrogar la sesión hasta las 13:00 horas.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

Damos las gracias al profesor Hugo Cifuentes, quien nos ha esperado largamente para poder hacer su presentación.

El profesor es abogado y licenciado en derecho de la Universidad de Chile, doctor en derecho de la Universidad Complutense de Madrid, profesor de derecho y seguridad social en la Universidad Católica y en la Universidad Diego Portales, exsuperintendente de Seguridad Social, miembro de número de la Academia Iberoamericana del Derecho al Trabajo y de la Seguridad Social y director en Chile de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS).

Para nosotros es un tremendo orgullo contar con su exposición y que venga a ilustrar el debate.

Tiene la palabra, profesor Cifuentes.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Muchas gracias, Presidenta.

Por su intermedio, quiero saludar a todos los integrantes de la Subcomisión y agradecer la invitación.



La verdad es que quiero pedir disculpas, porque podría tocar temas en los que no soy el más preparado en relación con los miembros de esta Subcomisión. Por lo tanto, si me voy por caminos diferentes, por favor, corrijánme, porque para eso estamos.

Hice una presentación en la que abordé cuestiones que me parecen centrales de la seguridad social. Además, de acuerdo con lo que se me pidió, revisé la propuesta y las solicitudes de enmiendas, y quisiera dar una opinión respecto de cada una de ellas.

Hay que partir por una cuestión clave, cual es que estamos frente a un derecho humano. La seguridad social es un derecho humano reconocido por los instrumentos internacionales, de los cuales Chile forma parte. En la presentación cité solo a algunos, podría ser más amplio, pero hay un documento escrito, que se les hizo llegar, en que desarrollamos más en profundidad este tema. Seguramente, ustedes ya tienen conocimiento al respecto. No me cabe duda de que aquí hay profesores que tienen esto muy claro.

Aquí estamos frente a un derecho humano, tal como se consagró en 1948. Por consiguiente, al ser parte de los instrumentos que Chile ha ratificado, tenemos que observarlo de esa manera. Para poder ejercer los derechos civiles y políticos que nos corresponden, requerimos un piso, el cual está dado por la Seguridad Social. ¿De qué nos sirve contar con un conjunto de libertades si no las podemos ejercer por carecer de prestaciones mínimas?

He puesto un concepto de Seguridad Social, declarando previamente que no hay un concepto único de Seguridad Social; de hecho, hay tantos como autores que se han dedicado al tema. Cada uno ha puesto o hemos puesto alguna especificidad, pero esto también depende de la época en que nos toca escribir, porque si leemos un concepto de seguridad social de los años cincuenta, notaremos que era distinto a lo que estamos diciendo hoy; además, porque esta es una rama del derecho que siempre está en profunda evolución.

Por eso, agradezco haber podido escuchar parte del debate que se generó con la profesora Cecilia Cifuentes, porque, tal como se dijo ahí, estamos frente a un derecho que evoluciona, que cambia. O sea, si nos vamos a Bismarck, hablamos de hace 130 años. Entonces, su evolución es en el siglo XX y podemos sostener, con firmeza, que una de las obras de la humanidad durante el siglo XX es la seguridad social.

Debemos entender la seguridad social asociada al crecimiento económico. No hay posibilidad de crecimiento económico, si no hay prestaciones aseguradas a los trabajadores, a la población y a sus familias. En la presentación pueden ver definiciones amplias y otras más restringidas.

Algunos relacionan el término de seguridad social con protección social, pero en ninguno de los comentarios al texto aparece protección social. Este es un tremendo debate, porque hay que definir cuál es el espacio de protección social y cuál es el de seguridad social.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha optado por un camino intermedio al decir que son sinónimos. No estoy tan de acuerdo con eso, pero, desde el punto de vista de transmisión de conceptos, se puede decir que sí lo son.

Pero la seguridad social tiene unas características que aquí trato de señalar: es una rama del derecho, que cuenta con unos principios, normas e instituciones de origen estatal, destinadas a otorgar protección a las personas frente a estados de necesidad originados en contingencias sociales -y ahí tengo una observación respecto de las contingencias que se incluyen en la propuesta que está disponible- por medio de prestaciones -todas de contenido económico- que tienen un financiamiento contributivo y/o no contributivo y cuya administración es dirigida por el Estado, quien establece las condiciones de acceso a las prestaciones, su financiamiento y qué tipo de institucionalidad se va a definir, considerando los procedimientos de resolución de conflictos, entre otros.

Más o menos aquí están las claves de lo que para mí es la seguridad social. Podemos ir a otras, pero no se trata más que de dejar claro cuáles serían las primeras.

La historia constitucional chilena. Seguramente ustedes han tenido ocasión de verla, yo simplemente haré una breve síntesis, una línea.

Nuestra Constitución de 1925. Piensen que en 1925 estamos en los inicios de la seguridad social, pero de lo que no era la seguridad social, porque el concepto de seguridad social recién lo vamos a encontrar en 1939, en Estados Unidos. Entonces, lo que vamos a encontrar en las primeras constituciones, como la mexicana, que la incorpora, pero su concreción en México no llegó sino hasta los años cincuenta, ¿Bien? Entonces, nuestra Constitución de 1925 lo que



nos va a señalar es que hay que promover las obras de previsión social, particularmente en lo referente al seguro social, que era algo propio de la época.

En 1971, con la aprobación de las Garantías Constitucionales, se produjo un cambio radical al concepto de seguridad social, un concepto que, de alguna manera, está recogido en alguna de las enmiendas que se han hecho en esta sala. Porque si vamos al texto que se aprobó ese año y miramos una de las enmiendas encontraremos similitudes muy importantes, además de una definición que no deja de tener valor, en cuanto a si uno la incluye o no. Además, la definición de 1971 es muy extensa. Es una definición bastante asociada a los derechos económicos y sociales.

Después, el acta N° 3, de 1976, es un acta interesante en el debate, porque ahí se invitó a un experto en seguridad social de aquella época, el señor Camiroaga, que era el encargado de estudios de la Superintendencia de Seguridad Social, quien sostuvo algo muy interesante y que vale la pena recordar. Él dijo que no había necesidad de andar mencionando principios ni grandes detalles, porque solo decir “seguridad social” implicaba referirse a unos principios que estaban insertos en ella. La seguridad social no es tal, si no están esos principios. Por consiguiente, perfectamente un texto podría no incorporar principios y no por eso no exigirle que se ajuste a ellos.

Luego, la Constitución de 1980 es un texto amplio, en el sentido de que permite cualquier reforma. De hecho, basta ver que las propuestas de la Presidenta Bachelet y del Presidente Piñera, y esta que está en discusión, no requieren una reforma constitucional. No hay necesidad de modificar el artículo 19, número 18°, para, por ejemplo, si fructificara la idea o hubiera espacio a ideas como cambiar toda la organización administrativa.

¿Y cuáles son los hilos conductores de todas ellas? Es un avance, una progresión, en el sentido de garantizar los derechos de las personas y su obligación de cotizar. También podríamos decir que hay un sentido muy importante de lo que es la seguridad social contributiva, muy asociada a seguros y donde lo no cotizacional va a tener espacio, pero no forma parte del desarrollo de nuestra historia de aseguramiento social. Recordemos que en el seguro social había un principio de una prestación mínima para los que no lograban una pensión. Después, en el régimen militar, se establecerá la famosa pensión asistencial, también conocida como Pasis, que no era un derecho, era un beneficio al que había que postular y que solo se obtenía en tanto hubiera cupos previamente designados por el presupuesto de la nación para cada región.

Bien, ¿qué más podemos decir? Podemos decir que hoy toda la población tiene garantizada la seguridad social; que el Estado tiene la obligación básica de constituir un sistema mínimo, al menos, y que el financiamiento es contributivo y no contributivo, eso no tiene problema en nuestra evolución constitucional y, por último, que la administración es del Estado, quien puede delegarla o, dicho de otra manera, invitar a participar a los privados, a los cuerpos intermedios, pero es el Estado quien toma esa decisión, y de alguna manera eso se señaló hace un rato: el Estado es el obligado a crear, promover, supervigilar y regular la seguridad social, e incluso gestionarla.

Lo que se discutió hace un rato, y lo digo ahora mismo, es que, en Chile, en 1980, en las áreas de pensiones y salud el Estado empezó a perder un rol, asumiéndolo los privados, pero en el resto del régimen de la seguridad social el Estado siguió manteniendo un rol importante, que retomó en 2008, ya que la reforma de ese año asignó nuevos roles al Estado, tanto en materia de financiamiento como administración. Pero esa reforma, en mi opinión, no fue estructural. Hizo importantes cambios al sistema de capitalización individual, incluso creó un pilar no contributivo complementario, pero ese pilar podría leerse como, “dado que la capitalización no está funcionando adecuadamente, vamos a tener que crear, ya que tenemos recursos, un sistema solidario”. Esa es una lectura.

A mí me parece que lo que hizo la reforma de 2008 fue, atendiendo a ese punto, enfrentar la demanda que implica que el sistema de pensiones -porque no nos debemos quedar solo en él- se deba estructurar en más de un pilar, ya que el Estado tiene la obligación, al menos mínima, de proteger eficazmente a toda la población.

En cuanto a los principios. No insistiré ante ustedes. Ahí anoté los tradicionales: universalidad, solidaridad, integralidad, suficiencia, uniformidad y unidad. Esos son los que estudié con Patricio Novoa en 1975, más o menos. Desde ese año a ahora han aparecido otros principios que hay que tener presentes: la sostenibilidad, y permítanme que lo relacione con



el último, el de la evolución progresiva, porque la tendencia es que, al establecerse un derecho, un beneficio, no pueda volverse atrás. Pero para poder establecerlo hay que definirlo sosteniblemente. De “sostenibilidad” no se hablaba en los años cincuenta ni en los sesenta, porque no era tema. Pero hoy no se pueden hacer políticas públicas sin que se considere la sostenibilidad y la participación social, que tendemos a olvidarla.

La participación social, es decir, la participación de los actores que han cotizado, que van a recibir las prestaciones, es importante, pues permite conocer y oír su prestación. Tengo alguna experiencia porque he integrado la Comisión de Usuarios del Sistema de Pensiones y la del Seguro de Cesantía y, la verdad, es que, en esas instancias, que son modestas, especialmente las de pensiones, que es muy débil, se produce una conversación, un diálogo, entre los administradores del sistema de pensiones y las entidades públicas, que permite enfrentar soluciones que no se logran si no es conversando. No se conocen y aun así se logran soluciones rápidas.

En cuanto al principio de oportunidad, hay una discusión, si me permiten, que tiene que ver con, por ejemplo, los migrantes. Los migrantes, dado que no tienen regularizada su situación migratoria, obtienen un contrato y, por tanto, hay que crearles un RUT ficticio para que puedan cotizar. El punto es que cuando van a reclamar la prestación, por ejemplo, en el caso del seguro de cesantía, les piden tener cédula de identidad, y la cédula no es consistente con el número de RUT que se les creó artificialmente. Por lo tanto, no pueden recibir la prestación.

Entonces, hay toda una cuestión de oportunidad en que se ha avanzado mucho. Cabe recordar que, en Chile, para generar una pensión en el antiguo sistema, había que estar un año haciendo trámites. Pero eso obedece también a la incorporación de la tecnología.

Todos estos principios deben entenderse como parte del contenido de la seguridad social. Pero, ¿es necesario mencionarlos en el texto? En mi opinión, no importa, porque el solo decir “seguridad social” implica referirse a ellos.

Entro, ahora, a mirar el texto que ustedes me ofrecieron. Y diría: el rol del Estado. Ya lo dije. Estamos en el ámbito del derecho público, en que las fuentes del derecho no consideran la costumbre. No hay costumbre. Con la costumbre no se ganan derechos en materia de seguridad social. Es el legislador el que, conforme a las pautas constitucionales define cuáles son las prestaciones y, enseguida, es el Estado el responsable del sistema. Incluso, ha habido discusiones no menores sobre si los recursos que manejan las mutuales y las cajas de compensación son privados o no.

Solo recordar que cuando terminó el gobierno militar había unas obras sociales constituidas en las cajas de previsión con cotizaciones de empleadores y trabajadores. ¿Quiénes eran los dueños? ¿Saben lo que hizo el legislador de aquel momento? Ordenó al superintendente de Seguridad Social que redistribuyera el dinero entre los que aportaron a ese fondo. Para la Superintendencia fue una carga que duró diez años, porque tenía que ubicar a esas personas, determinar quiénes eran y pedirles que tuvieran posesión efectiva para poder cobrar. Entonces, ahí hay un punto que se debe tener presente: ¿son recursos públicos?

Bueno, en la norma aprobada por el Pleno, dice: “El Estado garantiza el acceso a prestaciones básicas y uniformes...”. Me quedó una duda con esta “y”. ¿Cuál es su necesidad? No tengo una explicación.

Después, la referencia a la ley. ¿Es necesario hacer tantas referencias a que “será por ley”? Todo tiene que ser por ley, en este ámbito. A ver, mi opinión es que el texto sea corto, justo, que no se explaye más allá de lo necesario para que en el futuro no produzca complicaciones al legislador, porque este texto tiene que durar cuarenta años, al menos.

Después, enumerar las contingencias. Podrían no enumerarse. Y si se hace, ustedes sí, han dejado espacio a fórmulas nuevas. Yo diría “entre otras”. ¿Por qué? Porque ya sabemos que en cierto momento tendremos que establecer un seguro de dependencia, o algo parecido, para atender a la cuarta edad. Entonces, ¿ponemos aquí eso?

También tengo dudas respecto de la incorporación de los trabajos domésticos. ¿Es necesario? De hecho, en la propuesta del año pasado se incorporó, y cuando tuve la oportunidad de comparecer ante ellos les dije: “en mi opinión, no es necesario”. Si al legislador le empezamos a poner muchas contingencias podría entender que no tiene mucho más espacio. Entonces, las básicas son las que estableció el Convenio 102, de 1952, de la OIT. Yo lo dejaría ahí.



Después, hay una mención que me tiene complicado, que parece que se refiere a la contingencia de seguridad y salud en el trabajo.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Una precisión, profesor. Esa fue una sugerencia que el doctor Mañalich señaló en su presentación.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Es que es muy importante, Presidenta. Es muy importante la seguridad y salud en el trabajo, pero no sé si es una contingencia.

Entonces, podríamos cometer un error porque, en mi opinión, lo que tiene que estar ahí son los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales. ¿Se fijan? Porque eso es una política. La seguridad y salud en el trabajo es una política, cuyo objeto es que en los ambientes de trabajo se cumplan las medidas de prevención que ordena el legislador.

¿Cuál es mi contingencia, mi necesidad? Mi necesidad es que haya condiciones adecuadas; basta recordar el artículo 184 del Código del Trabajo, que dice que el empleador debe dar protección eficaz al trabajador, disposición que lleva unos debates en la Corte Suprema maravillosos, en cuanto a si la protección eficaz es una obligación de resultado o de medio.

Entonces, si estuviera en mí, sugeriría que no esté “seguridad y salud en el trabajo”, sino “accidentes del trabajo y enfermedades profesionales”.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Perdón, ¿podría profundizar nuevamente por qué no?

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Porque la seguridad y salud en el trabajo no es una contingencia.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- La contingencia es el accidente del trabajo, la enfermedad profesional.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Claro, no la seguridad.

-Una señora comisionada interviene sin micrófono.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Es parte de la seguridad social, pero no es una contingencia, no es el hecho del embarazo, la vejez...

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- No es la muerte, la invalidez. Además, a nivel comparado, esto no está incluido en los textos constitucionales. Con Leonardo Medina no tuvimos tiempo de agregar constituciones comparadas, aunque podríamos hacerlo, pero no hay referencia a la seguridad y salud en el trabajo. De hecho, antes de venir, me permití consultar con algunos expertos en la materia y todos coinciden en que lo que correspondería poner sería “accidentes del trabajo y enfermedades profesionales”.

Ahora, por supuesto, es importante que en la historia quede relatada la importancia que tiene esto, porque, para que no haya accidentes del trabajo ni enfermedades profesionales, debe haber seguridad y salud en el trabajo. Entonces, por ahí es donde uno dice cómo conecto esto.

El poner prestaciones por maternidad...

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Profesor, don Flavio Quezada quería hacer alguna especificidad.

El señor **FLAVIO QUEZADA**.- Profesor, justo era una pregunta que me estaba guardando hace rato, pero, ya que usted tocó este punto...

Porque hemos impulsado una enmienda destinada a suprimir la expresión “en el trabajo” para que quede solo “salud”.



La justificación de ello fue -como aquí también se ha dicho- la muy persuasiva presentación que hizo el exministro Jaime Mañalich en esta Subcomisión, señalando que, a su juicio -si mal no recuerdo, aquí otros más me podrán corregir-, el derecho a la seguridad social y el derecho a la salud estaban íntimamente vinculados, y que el derecho a la salud también era un componente de la seguridad social y que así se entendía en muchos Estados sociales.

Y él creía que, en esta materia, como en otras, había que abrir nuestra democracia y permitir que el legislador pudiera configurar distintos modelos. En ese sentido, nos sugirió, cuestión que nosotros acogimos; quizás la redacción se puede mejorar, pero esta era la idea, suprimir la expresión “en el trabajo” para que quedase incluida, dentro del derecho a la seguridad social, también la salud, como acontece en otros Estados sociales.

Ese es el fundamento. Si nos da su opinión, puede ser útil para este trabajo.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- En realidad, desde una perspectiva doctrinaria, esta separación, en los textos constitucionales, del derecho a la salud del derecho a la seguridad social, tiene una explicación con los ámbitos en que la consagración del derecho a la salud está más bien referida a las acciones de salud. Pero la seguridad social tiene una vinculación estrechísima con las prestaciones de salud, porque es una cotización de seguridad social la que financia, o en parte, las prestaciones de salud.

Por otro lado, son los recursos que administran las entidades de seguridad social los que financian subsidios y prestaciones económicas, a propósito de una enfermedad. Hay un cruce aquí -que no es fácil de armonizar en la práctica- entre las atribuciones de salud y las atribuciones de trabajo y previsión.

Por ejemplo, hay un debate hoy -que la ministra del Trabajo y el Presidente también relevaron ayer o anteayer- que tiene que ver con la calificación de enfermedades. Ese es un tema médico, pero las consecuencias van a ser de seguridad social; porque si lo califica de accidente del trabajo genera pensión, ¿y quién va a pagar la pensión? La seguridad social.

Entonces, el doctor Mañalich tiene toda la razón en el vínculo estrecho que hay. Incluso, pensé si debía abordar el tema de la salud en esta conversación; la descarté porque no da el tiempo y dejé seguridad social solo.

Entonces, creo que no podemos desconectar salud y seguridad social. Porque la salud, ¿qué es? ¿La ausencia de enfermedad? ¿Un estado de bienestar completo? Y eso, ¿cómo lo obtiene? En parte, por las prestaciones de seguridad social.

Porque la prestación de seguridad social también hay que entenderla; por eso el texto tiene que ser amplio, porque tiene que permitir también lo que se conoce como la integración del individuo y su familia al medio, que son las prestaciones complementarias de la seguridad social, las que se obtienen por el bienestar. Los servicios de bienestar, las cajas de compensación, todos ellos contribuyen a la integración de la persona y su familia al medio social.

Ahí, ¡claro!, Impuestos Internos tiene un trabajo importantísimo: definir hasta dónde llega ese beneficio.

En lo que es prestaciones por maternidad y paternidad, ¿y cómo se llaman estas normas que pueden tener efecto en el futuro? Porque eso es la paternidad; la paternidad está siendo asumida por la sociedad, en el sentido de responsabilidad respecto del cuidado y la atención de los hijos. Es promover un cambio cultural y, por consiguiente, está bien que esté en el texto, así como también el incluir la denominación de incapacidad, como genérica, respecto de la invalidez es también una más, y lo encontramos en los instrumentos internacionales calificados así hoy día.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Perdón, solo quiero preguntar algo.



La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Adelante, comisionado Ribera.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Perdón, Presidenta.

Le quiero preguntar al profesor. Nosotros utilizamos expresiones distintas, quiero chequearlas con usted para tener al responsable si hacemos algo mal.

El texto actual habla de contingencias de vejez, ¿estamos de acuerdo?

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- De acuerdo.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Discapacidad.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- De acuerdo.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Muerte.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Sí, señor.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Enfermedad.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Vale.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Embarazo.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Vale.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Maternidad.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Maternidad.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Desempleo.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Desempleo.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Y lo que usted tiene en la duda es respecto de seguridad y salud en el trabajo.



El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- No, porque, en mi opinión, ahí faltan accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. Porque las contingencias son nueve...

El señor **TEODORO RIBERA**.- Ya, entonces, después de desempleo, usted pondría accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

La señora **BETTINA HORST**.- En vez de seguridad y salud en el trabajo.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- En vez de seguridad y salud en el trabajo.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Correcto, muchas gracias.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- En la norma que se aprobó no sale salud, es a través de una enmienda.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Sí, es una enmienda.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Es una enmienda.

¿Dice salud? Ah, ya.

(Hablan varios comisionados a la vez)

Perdón, comisionado Ribera, la otra contingencia que señala y propone es paternidad; además de maternidad, la paternidad.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Esa está en alguna de las enmiendas.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Esa está en una enmienda, pero no en la norma.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- También en una de las enmiendas aparece “prestaciones suficientes”. Dice: “El Estado garantiza el acceso a prestaciones suficientes...” Se cambió la palabra “básicas” por “suficientes”.

Si nosotros estamos mirando, en esta enmienda, el rol del Estado como garante de prestaciones no contributivas, tenemos un problema. Porque si dice “suficientes”, ¿cuál es el corte?

Entonces, la pensión contributiva pasaría a ser un plus respecto de lo suficiente si es que yo leyera, a lo mejor equivocadamente, que el Estado garantiza el acceso a prestaciones suficientes. Si lo leo como “El Estado garantiza el acceso...” ya sea por prestaciones no contributivas, contributivas y voluntarias, podría entenderse lo de “suficiente”.



Ahí, quizás, hay que dejar alguna nota respecto de qué estamos entendiendo por eso. Yo tendería a pensar que es “básicas”, que el Estado tiene la obligación de asegurar prestaciones básicas.

La discusión está en si la prestación que otorga el Estado, con cargo a recursos públicos, debe llegar al nivel de superación de la pobreza o estar en el nivel mínimo de subsistencia de las personas definidas por algún parámetro que las políticas públicas consideren.

Ahora, en el rol de los cuerpos intermedios en la gestión, ¿es necesario mencionarlo?

Yo tengo presente lo que dice la Constitución de 1925, para citar esa sola.

Las cajas de compensación y las mutuales, ¿cómo surgieron? Son entidades privadas, sin fines de lucro, creadas por los empleadores, que hoy tienen... ayer o anteayer una caja celebraba setenta años. Todo surge a principios de los años cincuenta y no requirió que la Constitución dijera entidades públicas o privadas.

Entonces, para mí, ese es un tema en el que no es necesario darse ese trabajo de discutirlo, porque, en principio -en la aplicación del principio de la subsidiariedad-, el Estado va a recurrir a privados. Así lo percibo yo y, para eso, tengo presente esos dos textos.

Por cierto, es un tema muy complejo, porque hay mucho de posiciones de trinchera. Así lo ve uno desde afuera, posiciones de trinchera, en cuanto a cuál es el rol que pueden tener los privados.

Los privados tienen un rol en la seguridad social, eso es indiscutible. Pero, ¿cuánto? Es cosa de mirar, porque uno inmediatamente se va a pensiones. Pero, por favor: Ley de Accidentes del Trabajo, mutuales, ISL, empresas con administración delegada.

Piensen ustedes que cuando se creó el seguro social en el año 1968, las mutuales no estaban consideradas en el debate, y es una negociación política que llevó a que se permitiera que siguieran existiendo. Año 1968. Cinco años después, viene el golpe de Estado. El golpe de Estado lo que propicia es un Estado retraído y, frente a eso, una buena gestión y una adecuada actuación de las mutuales les ha permitido avanzar en la gestión mayoritaria del sistema.

Entonces, ¿tiene el Constituyente que entrar a este punto? Tengo dudas, francamente. Creo que el espacio está.

Sigamos, por favor.

Señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Profesor, a propósito de los cambios de las mutuales y cómo han ido cambiando su gestión, hay que reconocer también la disponibilidad de ellas de someterse a reglas que el Estado, si usted quiere, ha establecido, y entender que la satisfacción de estas prestaciones o el rol que juegan en la seguridad social, está satisfaciendo un derecho humano fundamental.

Esa es, al menos, mi percepción respecto de las mutuales; han tenido mayores regulaciones, han estado dispuestas, ha habido temas que han sido relevantes; pero, fundamentalmente, es el haber asumido el rol en la seguridad social.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Y cuidar bienamente el sistema de reparto.

Con esto no quiero decir que esté por el sistema de reparto, quiero decir que esas mutualidades funcionan sobre la base del reparto, y es tan así que ellas tienen varios fondos. Y cuando el Presidente Aylwin aumentó las pensiones por ley, incluso la de las mutuales, se produjo una discusión no menor sobre si era posible que el legislador modificara el monto de las pensiones otorgadas, sin afectar el fondo de reparto. Fue la defensa que hicieron las mutuales.



Eso llevó a que se dictara una ley extraordinaria, que fue de un 0,5 por ciento de cotización del empleador, para sostener un fondo extraordinario de pensiones. Lo recordarán, ¿verdad? Y ese fondo, que iba a ser por un año, duró diez años. Y cuando se terminó, se dijo: vamos a rebajar este 0,5 por ciento hasta 0,3 y 0,2 y vamos a usar esa diferencia en crear otro seguro solidario, que es el seguro Sanna.

Entonces, el resto de la seguridad social, que no es pensiones... En la AFC, el seguro de cesantía, ahí tenemos cómo juegan dos fondos, uno de capitalización con uno de reparto. ¿Quién financia el de reparto? Los empleadores y el Estado, y no hay una discusión ahí. Entonces, creo que es bueno desmitificar.

¿Qué me queda aquí? “El legislador podrá establecer cotizaciones obligatorias”. Mandato al legislador para que defina cotizaciones de trabajadores y empleadores.

Hay algunos textos, si no me equivoco el que se rechazó en marzo, que hablaba que la obligación era de trabajadores y empleadores. Puede no ser necesario, porque, de hecho, el solo decir: “el legislador establecerá cotizaciones”. Es él el que va a definir; las pagará el trabajador, las pagará el empleador.

Y la titularidad de los fondos previsionales. Revisar los distintos seguros de convertirse ello en norma. Claro, porque, ¿soy dueño de mi 7 por ciento de salud? El empleador, cuando cotiza el seguro de accidentes del trabajo, ¿está cotizando por mí? Ahí hay unos puntos que, en realidad...

No soy partidario de llevar al constituyente a tener que establecer que los fondos de pensiones no están disponibles, porque, si no, cuando se dice aquí...

Pido disculpas si estoy pasándome con mis apreciaciones.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Refúgiase en la libertad académica.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Exacto. Uno que es académico, lo sabe, ¿verdad?

Pero en alguna parte dice, por aquí... “El Estado deberá respetar el derecho de los cotizantes a elegir libremente la institución que administre sus ahorros previsionales y los fondos que generen...”.

De hecho, por ejemplo, en la cotización de la Ley de Accidentes del Trabajo, el administrador natural es ISL, pero yo puedo elegir irme a una mutual. En la administración de prestaciones sociales, yo elijo, con ellos, la Caja de Compensación en la que estén mis trabajadores. Además, tienen que elegir los trabajadores tienen que determinar en una votación.

En el seguro de cesantía, hay un solo administrador y cada persona tiene una cuenta individual de la que dispone libremente cuando se pensiona por vejez; si es que no ha tenido ese seguro de cesantía, toma ese dinero para gasto directo o para pasarlo a la cuenta individual de pensiones. Incluso, a diferencia del seguro de pensiones, este seguro considera que yo puedo designar un beneficiario, o sea, deja un espacio a que, eventualmente, un no familiar acceda a ese fondo que hay en la cuenta individual.

Señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Perdón, hago una consulta a propósito de eso.

A propósito de una de las enmiendas, el establecer la heredabilidad de las cotizaciones ¿haría abiertamente inconstitucional esa norma contenida en la ley?



El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- No, Presidenta. La heredabilidad es ajena a la seguridad social.

Acepto que hay personas que confunden la heredabilidad con la posibilidad de tener pensión de sobrevivencia. Entonces, cuando les dicen... estoy pensando en la voz pública: “¡No voy a tener herencia, no va a haber pensión!”.

En realidad, la pensión de sobrevivencia no es una herencia, es una prestación de seguridad social *intuitu personae*, o sea, el que aspira a tener pensión de sobrevivencia tiene que acreditar que cumple los requisitos. ¿De acuerdo?

No estamos en el ámbito de la disponibilidad. Entonces, ¿cuándo es disponible hoy día la heredabilidad? Sólo en dos casos. Uno: cuando la persona está en retiro programado y fallece sin beneficiarios de pensión de sobrevivencia. El otro, cuando el trabajador o trabajadora, que sufre un accidente o una enfermedad profesional, y tiene pensión, fallece gozando de esa pensión y dejando beneficiarios con pensión de renta vitalicia del seguro de accidentes del trabajo, no requiere otra pensión y retira como herencia, o como saldo, lo que hay en la cuenta individual.

Entonces, llevar a constitucionalizar la propiedad de los fondos, habría que ser bien precisos: es de los fondos en que haya cuentas individuales de capitalización individual, porque, si no, yo podría ir a reclamar los fondos que están entrando a la ley Sanna si es que, a Dios gracias, no ocurre una tragedia como las que trata de cubrir ese seguro.

Señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Profesor, a propósito de la heredabilidad, ¿qué ocurre si se llegara a constitucionalizar ese principio -comparto sus apreciaciones- con la renta vitalicia?

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Bueno, lo que pasa es que, incluso, en el proyecto que mandó el gobierno y que se está analizando, se incluye la heredabilidad. Pero dice que la renta vitalicia, porque la propuesta del Ejecutivo establece que solo va a haber rentas vitalicias, como modalidad de pensión y, por consiguiente, si solo va a haber rentas vitalicias, dice que una modalidad es renta vitalicia con herencia. En ese caso, lo que se está haciendo es adelantar, al momento de pensionarse, una definición de cuánto dinero va a reservar para herencia.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Pero en los términos conseguidos en la enmienda, es algo distinto y es un...

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Claro. Dice: “El Estado deberá respetar el derecho a la cotización, a elegir libremente la institución que administre sus ahorros provisionales y los fondos que genere, garantizando la propiedad, heredabilidad e inexpropiabilidad de los mismos.

-Hablan varios comisionados hablan a la vez.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Sí, pero estamos legislando hoy día.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Sí, pero, perdone, Presidenta. Esto lo que hace es que si mañana necesitamos modificar el sistema, esto cambia frecuentemente. Piense usted que la capitalización individual, entrada en vigencia en 1981, recién está en régimen,



cuarenta años después, porque todavía hay personas del antiguo sistema que se están presionando o tienen pensiones.

Entonces, llevar esto al texto constitucional, a mí me parece que es limitar al legislador en sus opciones. Es, quizás, una camisa de fuerza para él.

Entonces, a mí me parece, Presidenta y comisionados, que no es necesario. Yo, francamente, disculpen, la palabra “herencia”, a propósito de la seguridad social, no me parece que corresponda usarla, porque son mundos distintos, y si hay capitalización individual, como seguramente debe...

Porque espere. Decimos que el sistema de pensiones debe operar sobre la base de pilares, el pilar básico financiado por el Estado, un pilar de cotizaciones obligatorio, en mi opinión, mixto, y un pilar voluntario.

En el pilar voluntario, cuando se habla entre nosotros de que esa es la tendencia a nivel comparado, se está hablando del pilar voluntario, porque la Unión Europea y los Pactos de Toledo en España del 19, lo que están estableciendo, conforme a las pautas de la Unión Europea, es promover los planes de empresa para que empleador y trabajador formen fondos, porque ellos dicen: “No renunciaremos a nuestros sistemas”. Esa la primera afirmación que hace el Pacto de Toledo en España y que también hace la Unión Europea.

No renunciamos a nuestra forma de organizar la seguridad social, pero, dadas las dificultades que tenemos y que se enfrentan de distintas formas con el cambio paramétrico, tenemos que fomentar también los planes de empresa, e, incluso, hay planes que se están planteando que persigan al trabajador, aunque que cambie de país. No lo persiga, lo acompañe.

Eso tendría yo que decir.

¿Qué más me queda? Para no aburrir a los demás.

¡Ya!, la última.

Bueno, yo soy partidario de la iniciativa exclusiva; de todas maneras, es el Presidente de la República el que tiene que definir esto. Fue un gran avance. Hay que leerse el discurso del Presidente Eduardo Frei Montalva al Congreso en 1969.

Ese discurso, lo que hace es representarle al Parlamento su incapacidad de haber hecho las reformas que el país necesitaba en materia de pensiones, de seguridad social, y por eso es que logró pasar la iniciativa exclusiva. La definiendo de todas maneras.

Además, aunque sé que no voy a coincidir con muchos de los que están en esta sala, soy partidario del *quorum* calificado en el Congreso, no que simples mayorías me cambien el sistema.

El principio de la sostenibilidad, de la importancia que esto tiene en el tiempo, debe llevar, además, normas de seguridad social y de las que tienen incidencia en ella, y ahí no estoy diciendo nada nuevo respecto de la Constitución del 80.

Si me permite, quisiera referirme a los migrantes. La regla, en el derecho de la seguridad social, como en el derecho del trabajo, es la igualdad de trato. No se pueden hacer diferencias entre nacionales y extranjeros, a la hora de definir las relaciones laborales, y, por tanto, las prestaciones de seguridad social.

Así, lo establecen todos los convenios internacionales de las Naciones Unidas y de la OIT, respecto de los migrantes regulares, respecto de los irregulares, de los apátridas, de los refugiados, y lo que señala sobre las cotizaciones que efectúen los migrantes en el país de acogida, en tanto le permitan generar una prestación de la misma forma que los nacionales, hay que otorgársela.

Sin embargo, si el país no considera -aquí voy al punto del retiro de fondos- fórmulas de retiro de fondos para los nacionales, tampoco la tiene que considerar para los extranjeros, porque tiene que haber igualdad de trato, salvo que lo que se propone a nivel comparado, son



los convenios de seguridad social; es decir, instrumentos que permiten vincular dos o más Estados, nosotros tenemos uno vigente: el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, otorgado en Chile en 2007, que está vigente hoy día.

El 1 de mayo, el Presidente Gustavo Petro firmó la entrega de la adhesión de Colombia al Multilateral, de tal manera que la mayoría de los ciudadanos hispanoparlantes y lusoparlantes tienen cubiertas las prestaciones de movimiento de un país a otro, para generar pensiones y no perder ni los fondos, si el sistema es de capitalización, que el único caso que se da es Perú y Chile, y no pierdan el tiempo cotizado en cada país para generar prestaciones.

Aunque hay un problema. ¿Qué hacemos, por ejemplo, con países como Haití, en que su sistema de pensiones es del año 60 y no está adecuadamente consolidado, y en donde la expectativa de vida de los haitianos es más baja que la de Chile?

Por consiguiente, hay un tema, no menor que habrá que enfrentar en algún momento, a través de un convenio con ese país para resolver la situación de esas personas, que además no pueden estar en el Multilateral, porque ellos no son hispanohablantes o lusoparlantes.

Muchas gracias, señora Presidenta.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Muchas gracias, profesor Cifuentes.

A propósito del tema migrante, haré una precisión. Para efectos de acceder a la Pensión Garantizada Universal, se requieren veinte años de residencia en el país, continuos o discontinuos.

(Un señor comisionado interviene sin micrófono)

En general, se estima que la permanencia de los migrantes, a propósito de los seguimientos que se han hecho, no superan los diez años en el país.

Hago esa observación, más allá de que la igualdad ante la ley, y las observaciones que planteaba el profesor Cifuentes, y de los convenios multilaterales que pueden resolver el tema, también hay restricciones y normativas acotadas, respecto de los migrantes.

Tiene la palabra el profesor Hugo Cifuentes.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Presidenta, si me permite. Agregaría que para acceder a prestaciones de financiamiento fiscal se requiere que la persona esté en el territorio del país que otorga la prestación, cumpliendo los requisitos, de tal manera que si una persona, por ejemplo, accediera a la PGU y se fuera de Chile, deja de tener el beneficio.

Ningún país puede exportar beneficios, no es que no pueda. La regla es que los países no exportan beneficios fiscales. Entonces, en el caso de Chile, incluso la ley de Migraciones estableció una norma, y es que pide 24 meses de permanencia en Chile para acceder a prestaciones de salud, salvo que se trate de niños o cuestiones de urgencia.

Gracias, señora Presidenta.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Quiero agradecer la presentación, la paciencia, y les informo que quedan siete minutos para efectos de formular consultas, más allá del diálogo que se sostuvo durante la presentación del profesor Cifuentes.

Tiene la palabra el comisionado Flavio Quezada.



El señor **FLAVIO QUEZADA**. - Quiero pedir al profesor Cifuentes que se pueda extender un poco más. Porque entiendo que usted está de acuerdo con el exministro Mañalich en su presentación respecto de la unión del sistema de seguridad social y el sistema de salud, cuestión que, como se expuso en esa oportunidad, acontece en varios Estados sociales.

Entiendo que su objeción es sobre la redacción concreta, puesto que se entendería que sería una contingencia, y no la prelación de la cual estamos hablando.

Si entiendo bien el argumento de por qué usted consideraba que no era técnicamente correcto lo establecido en el literal a), que incluye -cito- “salud en el trabajo”, a lo cual nosotros proponemos, siguiendo lo que nos sugirió el doctor Mañalich, suprimir “en el trabajo”.

Entonces, dado que tanto el doctor Mañalich como ustedes están de acuerdo en la indisoluble unión de la seguridad social y el derecho a la protección de la salud, como elementos del Estado social, ¿cómo cree usted que podríamos salvar ese problema de redacción? ¿Habría que hacer otro inciso o, por el solo hecho de hacer esta precisión, se entendería superada esa ambigüedad?

No me quedó suficientemente claro. Probablemente, no le entendí bien. Pero le agradecería que se pudiera detener en ese punto.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el comisionado Alexis Cortés.

El señor **ALEXIS CORTÉS**. - Presidenta, quiero agradecer la presentación muy esclarecedora del profesor Cifuentes.

Voy a ser bien directo con las preguntas.

El literal b), de este derecho, señala: “Los recursos con que se financia la seguridad social solo podrán destinarse al financiamiento y administración de sus prestaciones”. Aquí hay una intención de resguardar los fondos para que no se utilicen para otras contingencias.

No obstante, me quedan algunas dudas respecto de las consecuencias que pudiera tener esto para el desarrollo de políticas públicas.

¿Ve usted algún tipo de alerta que levantar respecto de este punto en específico y sus consecuencias?

En cuanto a la otra consulta, me quedó muy clara su opinión sobre la heredabilidad de los fondos para seguridad social, en el sentido de que eso estaría más bien cubierto por la contingencia de la muerte, del fallecimiento, a través de prestaciones de sobrevivencia.

Pero, sobre la inexpropiabilidad de esos fondos, ¿cómo observa usted esa propuesta? La profesora Cifuentes también, según entiendo, lo especificaba para el ahorro individual, que tal vez sería una precisión eventualmente si en esto se avanzara. Pero me gustaría saber su opinión general respecto de la inexpropiabilidad y con qué precisiones usted la haría.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Tiene la palabra el profesor Cifuentes.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor). - Presidenta, el colega Medina quería hacer un comentario, ¿lo permite?

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta). - Si, por supuesto.



El señor **LEONARDO MEDINA** (expositor).- Presidenta, respecto de la diferencia que existe entre la salud común y la salud en el trabajo, hay que ver si dentro de la Constitución existe un numeral respecto de la salud común y la salud pública. ¿Existe un numeral aparte? Por lo tanto, ahí ya está cubierta esa garantía constitucional.

En este caso, solo se reconoce la garantía constitucional de la seguridad y salud en el trabajo solamente, porque estamos hablando de la seguridad social. Pero ya está cubierto el derecho a la salud de manera común.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Tiene la palabra don Mario Rebolledo, quien, además, es experto en seguridad social.

El señor **MARIO REBOLLEDO** (expositor).- Soy profesor y soy parte de la OISS desde hace muchos años. Hice el magíster con ustedes, y también tengo once años en la Comisión de Trabajo de la Cámara de Diputados.

La ubicación de las palabras “seguridad” y “salud”, a que hace referencia -y discúlpeme que trate de interpretarlo, y si no es así, me detiene y guardo silencio-, más bien dice relación con que no son una contingencia social. Los términos “seguridad” y “salud” no son una contingencia. Por lo tanto, son ajenos a la norma del literal a) y deberían salir de ahí y entrar otras expresiones, que son “enfermedad” y “accidentes del trabajo”.

El señor **LEONARDO MEDINA** (expositor).- Sí, en ese caso, esa discusión es más terminológica. Pero yo me refería a los conceptos de seguridad y salud en el trabajo.

Respecto de la seguridad y salud no debería estar consagrado aquí, porque las contingencias son -como decíamos- vejez, invalidez, etcétera. Y en este caso la contingencia sería accidente del trabajo y enfermedad profesional; ese sería el riesgo social de la persona.

Pero, respecto de la salud en general, considero que ya está regulado dentro de otro numeral, en estas garantías.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Para ser precisos, estamos tratando de regularlas.

Tiene la palabra el comisionado Ribera.

El señor **TEODORO RIBERA**.- Presidenta, aprovechando la sabiduría, la experiencia y los conocimientos del profesor Cifuentes, quiero señalarle algo.

El problema que tenemos, profesor, y queremos aprovechar su presencia aquí, es que tenemos una mirada diversa respecto del actual artículo 19, numeral 18°, sobre el derecho a la seguridad social.

Pero el objetivo que se busca es, primero, que el actual artículo 19, número 18°, no tenga una lectura tal, que no admita sino el sistema actual de capitalización individual.

Entonces, nosotros queremos aprovechar su participación para preguntarle cómo habría que parafrasear esto, para que, si tal fuera la afirmación -hay gente que no comparte que permita tan solo un sistema-, pero si eso fuera tal, qué se puede hacer, para que, en definitiva, admitiera más de una mirada. Nosotros entendemos que se admite, pero otros legítimamente consideran que no se admite.

¿Qué haría usted?



La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Y yo haría una precisión.

La consulta del comisionado Ribera dice relación con el sistema de pensiones; vale decir, con una de las contingencias. Nosotros queremos consagrar debidamente la seguridad social.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- ¿Me permite, Presidenta, que lea nuestra propuesta de artículo, que he trabajado con la profesora Zaldívar?

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Hago la precisión de que ese documento fue enviado a todos los comisionados.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Fue un trabajo que se hizo bajo la dirección de Francisco Tapia, en que intervinieron profesores chilenos y extranjeros, y María José Zaldívar conmigo, a quienes nos correspondió ver esto.

El texto dice: “El Estado garantiza a todas las personas el derecho a la seguridad social, otorgando prestaciones contributivas, no contributivas y mixtas, ante contingencias sociales como enfermedad, vejez, discapacidad, sobrevivencia, desempleo, maternidad, familia, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

“Al Estado, como responsable de este derecho, le corresponde proveer de un mínimo de protección social a toda la población.

“El legislador, por medio de leyes de iniciativa exclusiva del Ejecutivo de *quorum* calificado, definirá y regulará las cotizaciones tanto de los empleadores como de trabajadores, su obligatoriedad, los aportes fiscales, las condiciones de colaboración de los privados en la gestión y participación social, velando por el desarrollo de este derecho, conforme a sus principios de universalidad, solidaridad, unidad e igualdad de oportunidades, internacionalidad, suficiencia y sostenibilidad.”.

Creemos que este texto deja espacio el suficiente, libera de la carga que alguien podría ver en el texto vigente y deja un espacio importante para que el legislador resuelva cada uno de los nudos que se le van a ir presentando en el tiempo.

Entonces, frente a la pregunta que se me hacía sobre cómo enfrentar este artículo, yo lo haría de esta manera.

Primero, se indica que son todas las personas cubiertas. ¡Fundamental!

Segundo, se otorgan prestaciones. ¡Clave! Esas prestaciones pueden ser contributivas o no contributivas, o mixtas. Enseguida, ¿por qué motivos, entre otros? Por las contingencias ya mencionadas, que son las mismas que señala la OIT. Nosotros no hemos ratificado el Convenio 102, de la OIT, de 1952. Pero nosotros; nuestros tribunales, incluso...

(La Presidenta de la Subcomisión habla fuera de micrófono)

... pero el Tribunal Constitucional también ha hecho referencia, en sus fallos, al Convenio 102 -haciendo la salvedad de que no está ratificado-, como una fuente inspiradora de nuestro ordenamiento nacional.

Después, al Estado, como responsable de este derecho, le corresponde proveer de un mínimo de protección social a toda la población; eso es, la PGU, para ponerlo en un caso. También lo es respecto de la maternidad, cuando financia los seguros por protección de pre- y posnatal, y otros.



Y el legislador, por medio de leyes, que son de iniciativa exclusiva y de *quorum* calificado, define cuánto cotiza el empleador y cuánto cotiza el trabajador. Da por hecho, esta propuesta, que está incluida la obligatoriedad de la cotización.

¿Cuáles van a ser los aportes fiscales, las condiciones de colaboración de los privados en la gestión? Porque es el legislador el que tiene que definir eso.

¿Qué hizo el año 80 el legislador de aquella época? Dijo: tengo que otorgar pensiones. Bueno, yo no estoy en condiciones de hacerlo. Creo que lo hacen mejor los privados, y se los entregó. Pero fue una definición del legislador. Fue antes de la Constitución del 80. Entonces, yo quitaría ese...

El señor **TEODORO RIBERA**.- Fue unos meses antes, nomás.

El señor **HUGO CIFUENTES** (expositor).- Sí, unos meses antes, aunque yo creo que ya estaba rondando la idea. Hay que asumirlo de esa manera.

Pero acuérdesse de que ya en el año 78 se estaban haciendo cambios por el decreto ley N° 2448, entre otros, para ir adaptando lo que venía. Además, siempre tengo presente la propuesta de reforma constitucional que desarrolló el ministro Díaz Estrada con su equipo asesor el año 1975. Es un texto que está en las bibliotecas, nomás. Tengo una copia. Es una fotocopia, en realidad.

Ese proyecto es antes de la llegada de los economistas educados en Chicago y, luego, ellos entran a tomar posesión en la asesoría al gobierno de la época. Entonces, él establece una reforma completa al sistema de pensiones.

Por lo tanto, hay que mirar... La historia en la seguridad social chilena, en materia de gestión, está fuertemente influida por el Estado, no tanto como en el resto de los países. Seamos claros. No tanto... En pensiones, estoy hablando. Pero desde siempre nuestro sistema ha incorporado la participación de los privados.

¿Cómo? Claro, la discusión es si debe ser con fines de lucro o sin fines de lucro. Yo creo que ese es el gran debate que hay, o sea, ¿hasta dónde el fin de lucro forma parte de esto?

Eso es todo, señora Presidenta.

La señora **ALEJANDRA KRAUSS** (Presidenta).- Agradecemos tremendamente la presencia de don Hugo Cifuentes.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 13:00 horas.

Por haberse cumplido con el objeto de la presente sesión, ésta se levanta a las 13.06 horas.

Mario Rebolledo Coddou
Secretario de la Subcomisión