

ACTA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA N°228
DE LA COMISIÓN DE USUARIOS DEL SEGURO DE CESANTÍA.

En Santiago de Chile, con fecha 28 de octubre de 2025, siendo las 9:00 horas, tuvo lugar con carácter de Extraordinaria, la Sesión N°228 de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía.

La Sesión fue presidida por don Hugo Cifuentes Lillo, y contó con la asistencia de su Vicepresidente, don Pablo Bobic Concha, de su Secretario don David Acuña Millahueique y de los integrantes, doña Andrea Marchant Marchant, don Cristóbal Gamboni Gamboni, don Guillermo Ramón Salinas Vargas

Estuvieron como invitados don Claudio Reyes Barrientos, Subsecretario de Previsión Social. Asimismo, estuvieron presentes doña Ximena Quintanilla y don Gabriel Parra, representantes de la Superintendencia de Pensiones.

Justificó su ausencia, doña María José Zaldívar Larraín.

Audiencia con el Subsecretario de Previsión Social, don Claudio Reyes

El Presidente de la Comisión dio por iniciada la sesión extraordinaria y agradeció la presencia del Subsecretario de Previsión Social, don Claudio Reyes, reconociendo las complejidades de su agenda institucional.

El Presidente explicó que la Comisión convocó esta audiencia con el objeto de manifestar su posición formal frente a las indicaciones introducidas por el Ejecutivo al Proyecto de Ley de Sala Cuna, las cuales alteran la estructura de financiamiento del Seguro de Cesantía mediante la reasignación de un 0,1% de la cotización patronal.

Una vez hecho presente la intención de la Comisión de haber formado parte del dialogo respecto al proyecto de ley de Sala Cuna, se expuso al Subsecretario que la mayor preocupación de la Comisión radica en el peligroso precedente político e institucional que genera esta medida. Al utilizar los fondos acumulados del Seguro de Cesantía para financiar una contingencia ajena al desempleo (como el cuidado infantil universal), se abre una "puerta trasera" en la gobernanza previsional que será sumamente difícil de cerrar en el futuro. Advirtió que ya circulan informaciones en los pasillos legislativos que sugieren que el 0,1% propuesto inicialmente será del todo insuficiente para cubrir la oferta y la disponibilidad de matrículas del fondo universal de sala cuna, por lo que las negociaciones parlamentarias ya ejercen presión para elevar dicho guarismo al 0,2% o 0,3% con cargo exclusivo al seguro patronal.

Asimismo, don Hugo planteó dos vacíos críticos detectados en el diseño de las indicaciones:

- Exclusión de Trabajadores Cesantes: Argumentó que, bajo una lógica estricta de seguridad social, si la sala cuna se va a financiar con cargo a las cotizaciones de cesantía, el beneficio

debe alcanzar obligatoriamente a los trabajadores y trabajadoras que se encuentren desempleados y percibiendo activamente giros del seguro, resguardando la línea histórica que la Comisión defendió en debates previos (años 2019 y 2020) para evitar que las transiciones de desempleo despojen a las familias del cuidado de la primera infancia.

- Afectación de la Caja de la Administradora (AFC): Hizo notar que la disminución de los activos bajo administración de las Cuentas Individuales de Cesantía (CIC) provocará una contracción lineal en los ingresos proyectados de la Sociedad Administradora. Advirtió que históricamente, ante cada cambio legal, la ley incorpora comisiones retributivas para asegurar la sustentabilidad y el equilibrio del contrato de licitación pública con AFC Chile, aspecto que ha sido omitido en la redacción actual.

Don David Acuña intervino para ratificar, en representación del estamento de los trabajadores, la total disconformidad de las organizaciones sindicales ante lo que calificó como un acto unilateral de 'meterle la mano' al Seguro de Cesantía. Sostuvo que desvestir un santo para vestir otro ha sido una práctica transversalmente rechazada en la historia previsional chilena. Manifestó que la apertura de esta puerta con un 0,1% es un retroceso y que las especulaciones sobre un desvío mayor dentro de las transacciones políticas del Congreso generan una profunda alarma actuarial, afectando el ahorro directo de los trabajadores en un momento donde el mercado laboral exhibe claros signos de destrucción de empleo formal y un aumento de causales de despido por necesidades de la empresa.

Don Pablo Bobic sumó la visión del sector empleador, señalando que para dotar de seriedad y objetividad a este debate prelegislativo es indispensable que la autoridad provea datos duros y proyecciones técnicas transparentes. Si bien valoró la entrega del informe de la Superintendencia de Pensiones para la tasa del 0,1%, enfatizó que ante las presiones que buscan elevar la cotización de sala cuna al 0,2% o 0,3%, el Ministerio tiene la obligación de exhibir simulaciones equivalentes para dichos escenarios. Argumentó que, desde la perspectiva de las empresas, la discusión no se limita a un análisis aislado de Sala Cuna, sino a la evaluación agregada de la alta carga y costos de contratación laboral formal que enfrentan las micro, pequeñas y medianas empresas en la coyuntura actual.

El Subsecretario Claudio Reyes tomó la palabra para acusar recibo de las observaciones formales y de fondo planteadas de forma unánime por la Comisión. Manifestó que su propósito en la sesión era registrar con total fidelidad la incomodidad y las aprensiones técnicas de los comisionados respecto a la sustentabilidad del seguro, la desprotección colateral de los cesantes y la omisión de las cláusulas de la AFC. Se comprometió formalmente a actuar como ministro de fe y portador de estas inquietudes ante el Ministro del Trabajo y Previsión Social, coordinando una mesa técnica de retroalimentación con los asesores jurídicos del gabinete.

Exposición de los representantes de la Superintendencia de Pensiones

la Comisión inició la revisión del informe actuarial junto a doña Ximena Quintanilla y don Gabriel Parra González.

1. Parámetros Técnicos y Modificaciones de Tasas de Cotización

Doña Ximena Quintanilla expuso la arquitectura financiera de las indicaciones presentadas por el Ejecutivo. Detalló que el Proyecto de Ley de Sala Cuna contempla un esquema de financiamiento mixto basado en una cotización del 0,3% de las remuneraciones imponibles, de la cual un 0,1% provendrá de la reducción directa del aporte que actualmente realiza el empleador a la Cuenta Individual de Cesantía (CIC) de cada trabajador, modificando los guarismos de la Ley N° 19.728 a partir del primer día del sexto mes posterior a la publicación de la norma.

El desglose de las modificaciones de las tasas de cotización patronal se estructuraría bajo el siguiente diseño lineal:

Contratos Indefinidos: El aporte patronal destinado a la CIC experimenta una rebaja de una décima, transitando del 1,6% al 1,5% de la remuneración imponible del trabajador.

Contratos a Plazo Fijo o por Obra: El aporte patronal a la CIC disminuye del 2,8% al 2,7%.

Trabajadoras de Casa Particular (TCP): La tasa de cotización patronal se reduce del 2,2% al 2,1% imponible.

2. Resultados de la Simulación Actuarial y el Efecto de Transición de Fondos

La Jefa de la División Actuarial de la Superintendencia expuso las proyecciones financieras del modelo de largo plazo con un horizonte temporal fijado hasta el año 2035. Preciso que el "Escenario Base" aplicado incorpora de manera integrada las variables del stock actual del Seguro, incluyendo los efectos de la última reforma legal (Ley N° 21.628) y las mayores cargas derivadas del seguro de lagunas previsionales contemplado en la reforma de pensiones.

Al analizar las curvas proyectadas ante la introducción del proyecto de ley, doña Ximena Quintanilla reveló el comportamiento técnico de los fondos:

Impacto en las Cuentas Individuales (CIC): Al restársele un 0,1% mensual de flujo de ingresos, el patrimonio general acumulado en las CIC sufre una contracción directa, cerrando al año 2035 en un nivel un 4,3% más bajo que en el escenario base sin reforma.

Impacto en el Fondo de Cesantía Solidario (FCS): El modelo actuarial arroja que el patrimonio del fondo colectivo también experimenta una reducción permanente, situándose hacia el año 2035 en un nivel un 2,9% inferior en comparación con el escenario actual (lo que se visualiza gráficamente en la separación de la curva celeste por debajo de la azul oscura).

Explicó de manera pormenorizada el mecanismo causal que conecta ambos impactos financieros: al acumular los trabajadores un menor saldo nominal en sus cuentas individuales (CIC) producto de la rebaja de la cotización, dichos fondos individuales resultarán insuficientes de forma más recurrente y acelerada ante una contingencia de desempleo. Por consiguiente, los afiliados se verán forzados

a transitar de manera más temprana y con mayor frecuencia hacia el Fondo de Cesantía Solidario (FCS) para activar el cobro de las tasas de reemplazo garantizadas por ley. Este incremento neto en la demanda de prestaciones solidarias es lo que explica la caída del 2,9% en las arcas del fondo colectivo. No obstante, la Superintendencia concluye formalmente que la reforma no compromete la sustentabilidad de mediano y largo plazo del Seguro de Cesantía, manteniendo la suficiencia del sistema incluso ante el término del periodo simulado.

3. El Modelo de Proyección Microfundado y la Simulación de Catástrofes

Don Gabriel Parra González expuso los fundamentos matemáticos que sustentan el simulador actuarial de la Superintendencia. Aclaró que el modelo no opera sobre supuestos macroeconómicos exógenos rígidos (como fijar tasas de desempleo o crecimientos salariales lineales de largo plazo), sino que corresponde a un modelo microfundado de simulación de trayectorias individuales. El sistema calcula estocásticamente la probabilidad de cada afiliado individual de cotizar, registrar lagunas, caer en desempleo o solicitar el beneficio en función de su sexo, edad, nivel educativo, tipo de contrato e historial de remuneraciones, utilizando como ventana de calibración limpia el registro histórico del periodo 2015-2019 (evitando las anomalías distorsionantes de la crisis sanitaria). El crecimiento real de los salarios individuales se indexa dinámicamente al Índice de Mantenimiento de Asegurados (IMAS).

Para validar la resiliencia del Seguro ante eventos de alta siniestralidad, detalló que las proyecciones incorporan un escenario de estrés severo:

Una crisis económica y financiera profunda de carácter macroeconómico que estalla artificialmente en enero de 2026 (lo que explica el aplanamiento o meseta de acumulación patrimonial visible en los gráficos entre los años 2026 y 2027).

La introducción cíclica, cada dos años en los meses de noviembre y diciembre, de una catástrofe de gran magnitud (simulando eventos climáticos o geológicos extremos). Esta variable modela de forma automática una caída inmediata del 7% en el volumen de cotizantes activos, lo que gatilla en los meses rezagados un incremento explosivo del 36% en el número de beneficiarios del seguro, replicando el comportamiento real de egresos constatado tras el terremoto y maremoto de febrero de 2010. El modelo demuestra que el fondo solidario resiste el impacto de estos shocks recurrentes.

4. Debate Técnico, Réplicas e Inquietudes de la Comisión

Don Cristóbal Gamboni intervino para analizar críticamente los supuestos del modelo. Señaló que, si bien la metodología microfundada es robusta, al calibrarse fuertemente con las tendencias de comportamiento histórico del periodo 2015-2019, corre el riesgo de subestimar el nuevo panorama laboral del país. Advirtió que la economía chilena exhibe un desempleo estructural persistentemente más alto y una menor velocidad de absorción formal de mano de obra menos calificada golpeada por la automatización tecnológica; por ende, si el desempleo se mantiene elevado de forma crónica hacia el futuro, las probabilidades de pedir el beneficio superarán las medias del pasado y el modelo podría quedar corto en sus proyecciones de gasto. Asimismo, hizo notar que, aunque visualmente un diferencial del 2,9% en el FCS parezca pequeño en las láminas,

un quiebre continuo en la recaudación del 0,1% acumulado a diez años tiene una significancia estadística alta que no puede relativizarse.

Don Guillermo Salinas centró su objeción en la capacidad de respuesta del fondo solidario ante macro-crisis de larga duración, recordando la severidad del shock de la pandemia de COVID-19. Detalló que, tal como reconoció doña Ximena Quintanilla, la crisis sanitaria obligó al Seguro de Cesantía a desembolsar casi la mitad de la totalidad de las reservas financieras acumuladas con esfuerzo en el FCS durante veinte años de vigencia. Advirtió que, tras la pandemia, la pendiente de acumulación del fondo colectivo muestra una inclinación significativamente más lenta y de menor crecimiento que en el ciclo previo, debido a las sucesivas flexibilizaciones de acceso aprobadas por ley (como la Ley N° 21.628). Sentenció que al encontrarse el fondo solidario creciendo a un ritmo debilitado y absorbiendo los costos del seguro de lagunas, restarle un 0,1% de flujo de ingresos lo expone a un riesgo crítico de insolvencia ante una eventual crisis de carácter multi-anual, por lo que la mirada no debe ser de pasiva tranquilidad.

Doña Andrea Marchant manifestó una postura de alta cautela previsional, argumentando que el mercado laboral actual atraviesa transformaciones estructurales profundas —como la irrupción de la inteligencia artificial, el estancamiento de la productividad formal y el avance sostenido de la informalidad laboral por cuenta propia— que introducen una heterogeneidad inédita. Sostuvo que proyectar con optimismo la sustentabilidad a diez años basándose en las matrices probabilísticas del pasado es un ejercicio arriesgado, y reafirmó el deber de la Comisión de actuar con un criterio estrictamente conservador en el resguardo de las arcas previsionales de los trabajadores.

Don David Acuña Millahueique consultó a las autoridades si el simulador actuarial ponderó la incorporación de las nuevas cargas financieras administrativas impuestas al sistema por las recientes reformas legales, tales como las modificaciones que obligan al Seguro a absorber en un 100% los gastos operacionales directos de la cobranza previsional judicial, costos que antes el administrador recuperaba desde los empleadores incumplidores. Doña Ximena Quintanilla tomó nota de la consulta de David, reconociendo que dicho componente normativo de egresos operacionales debe ser revisado en detalle con los equipos técnicos para asegurar su correcta imputación dentro de los coeficientes de gasto del modelo.

Por último, ante las consultas de Cristóbal sobre la inexistencia de un piso mínimo regulatorio o un fondo de reserva legal para el FCS, doña Ximena aclaró que la Ley N° 19.728 no define un nivel patrimonial crítico, pero contempla una medida de resguardo indirecto de estabilización automática: si en un mes determinado el fondo solidario registra un déficit de liquidez que le impide cubrir la totalidad de los giros vigentes, el administrador está facultado por ley a ejecutar una rebaja proporcional de los beneficios garantizados a los usuarios con un piso del 20%, resguardando la solvencia mediante el ajuste del beneficio.

Finalmente, la Comisión coincidió unánimemente en la necesidad social y de equidad de género de impulsar un sistema universal de sala cuna que dote de protección social activa a la primera infancia y destrabe la participación laboral de las mujeres, pero reafirmó que el Seguro de Cesantía fue

diseñado con el principio único de especialidad de cubrir la contingencia del desempleo forzoso, por lo que su estructura de recaudación debe ser celosamente resguardada.

El Presidente agradeció a los invitados su presencia.

Siendo las 10:00 horas se puso término a la sesión.

Hugo Cifuentes Lillo
Presidente

Pablo Bobic Concha
Vicepresidente

David Acuña Millahueique
Secretario

Andrea Marchant Marchant

Cristóbal Gamboni Gamboni

Guillermo Ramón Salinas Vargas