

A C T A N° 331-A.

--En Santiago de Chile, a dos días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y siete, siendo las 9.30 horas, se reúne en Sesión Secreta Legislativa la H. Junta de Gobierno presidida por el señor Comandante en Jefe del Ejército, General Augusto Pinochet Ugarte, e integrada por el señor Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea, General del Aire Gustavo Leigh Guzmán, por el General Director de Carabineros General César Mendoza Durán, y por el Contraalmirante señor Carlos Le-May Délano en reemplazo del señor Almirante José T. Merino Castro.

--Asisten, en el orden en que se tratan las materias de su competencia, los señores: Sergio de Castro Spikula, Ministro de Hacienda; Sergio Fernández Fernández, Ministro del Trabajo y Previsión Social; General de Brigada Patricio Torres Rojas, Ministro Jefe del Comité Asesor de la Junta; Capitán de Navío Pedro Larrondo Jara, Subsecretario de Hacienda; Alfonso Serrano Spoerer, Subsecretario de Previsión Social; Juan Carlos Méndez González, Director del Presupuesto; Capitán de Navío Mario Duvauchelle Rodríguez, Secretario de Legislación, y los señores Asesores Jurídicos de los señores Miembros de la H. Junta de Gobierno, como sigue: General de Brigada Carlos Mackenney Vandorsee, Capitán de Fragata Hernando Morales Ríos, Comandante de Grupo Hernán Chávez Sotomayor, y Capitán de Carabineros Harry Grunewaldt Sanhueza.

MATERIAS LEGISLATIVAS.1.- PROYECTO DE DECRETO LEY QUE ESTABLECE Y MODIFICA DIVERSAS DISPOSICIONES PREVISIONALES.

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION da cuenta de que en la sesión antepasada hizo una descripción general del proyecto y que dos señores Integrantes de la Junta, el se

ñor General Leigh y el señor General Mendoza señalaron tener observaciones que deseaban plantear durante esta sesión.

El señor GENERAL LEIGH, MIEMBRO DE LA JUNTA, dice haber estudiado el proyecto, ya que la otra vez no pudo hacer lo por haberlo recibido muy tarde, y estima que, en general, la iniciativa es buena en cuanto a su inspiración y al objetivo que persigue, pues constituye una posibilidad de usar las cajas de compensación que están preparadas para descongestionar los otros servicios, en especial el Servicio de Seguro Social.

Señala que, sin embargo, ve en el proyecto algunos puntos de fondo que lo preocupan, como por ejemplo su artículo 11, norma que a su modo de ver va a crear incertidumbre enorme tanto dentro de todas las cajas de previsión como en las propias cajas de compensación, es decir en todo el régimen previsional, al poderse alterar el sistema en cualquier momento por medio de un simple decreto, lo que impediría entonces un manejo planificado y responsable de los recursos por parte de los institutos de compensación y de los institutos previsionales al dejar todo sujeto a que en cualquier momento el Ministerio del Trabajo dicte un decreto supremo y abra otra vía, lo que podría permitir que imponentes de un sector pasen a otro, etcétera.

Considera este aspecto de enorme trascendencia.

Asimismo, juzga no tanto delicado, sino que extraño el artículo 23, porque esta norma legisla a futuro. En rigor, no manda, no prohíbe ni permite. Sólo anuncia, y no vé por qué se incluyó. Es un tanto indeterminada al establecer que, "una vez que se produzca la nivelación entre el salario mínimo imponible de los empleados de casas particulares y la pensión mínima de vejez, aquél se incrementará en los mismos términos y oportunidades que ésta." En su opinión, sienta un precedente muy malo y se pregunta qué opinarán los señores Auditores en cuanto al aspecto jurídico, ya que desde el punto de vista legislativo lo considera malo.

A su juicio, habría que estudiar muy a fondo ambas normas: los artículos 11 y 23.

Opina que también es mala política no asignar estímulo los concretos y establece a los organismos que se desea desarrollar permitiéndoles, por ejemplo, aprovechar sus economías en

gastos de administración.

En resumen, juzga útil el proyecto y que es factible de hacerlo a corto plazo, pero reitera su preocupación por los puntos señalados.

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION apunta que la observación hecha por el señor General Leigh al artículo 11 está relacionada con el artículo 17, norma que señala que los excedentes de las cajas ya no se entregarán al Banco del Estado y, por lo tanto, como no está determinado dónde irían los fondos y cómo se ingresarían, existiría la posibilidad de que se hicieran inversiones con cargo a cualquier tipo de ingresos y no a bienes garantizados por el Estado, a créditos garantidos por el Estado.

El señor MINISTRO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL acota que no es así, que lo afirmado es un error porque el artículo 17 se refiere a la cuenta corriente.

Con el fin de aclarar el sentido del artículo 11, dice que en esta disposición se establece que algunos beneficios pueden asumirlos desde ya las cajas de previsión, y respecto de otros beneficios se podrían traspasar mediante decreto supremo. Agrega que no se hace en forma directa o imperativa porque en la actualidad es imposible hacer el traspaso.

Declara que, por ejemplo, si en algún momento se pensara traspasar el régimen de pensiones, que constituiría la forma más efectiva de aliviar al Servicio de Seguro Social, en su opinión las cajas de compensación todavía no se encuentran en situación de poder recibir el pago de ese beneficio.

Manifiesta que, por ello, en el proyecto se buscó una fórmula tal, que permitiera hacer el traspaso a la caja de compensación en la medida en que el Presidente de la República advierta que se dan las condiciones para ello, ya que a medida que transcurra el tiempo debe ir haciéndose una apreciación de hecho. A su juicio, es muy difícil poder precisarlo en forma global, pero sí puede hacerse en este momento respecto de los beneficios que señala la iniciativa: enfermedad o cesantía, por que las cajas podrían recibirlos.

En cuanto a la inquietud del señor General Leigh en el sentido de que esto pudiera modificarse excesivamente mediante decretos dando la posibilidad y después negándola, puntualiza que cada vez que el Presidente de la República dicte un de



creto traspasando funciones será porque estima y cree que en ese momento se da la situación que permite cumplir el beneficio. No cree que suceda que una vez que se otorgue el beneficio después éste se rechace y se vuelva atrás.

El señor GENERAL LEIGH, MIEMBRO DE LA JUNTA, concuerda en ello, pero agrega que el sólo hecho de que todo el sistema previsional tenga conocimiento de que en cualquier momento, mediante un anuncio del Ministerio del Trabajo, se traspasan y se abren nuevos cauces, crea esa incertidumbre en todo el sistema, ya que al dar la facultad para que esto se haga por decreto automáticamente quedan los servicios de previsión con una espada de Damocles y no van a poder planificar a futuro, no podrán tener independencia para actuar. Es decir, tendrán la inseguridad de que en cualquier instante, mediante decreto, se crea otro caja de compensación o varias otras que les van a restar fuerza.

A su juicio, no conviene anunciar esto así, declararlo tan abiertamente.

El señor MINISTRO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL advierte que la situación respecto de la asignación familiar es así en la actualidad, pues se pueden crear otras cajas de compensación exclusivamente para este beneficio y está abierta la posibilidad para hacerlo, y sin embargo no se ha producido el efecto que se señala.

Indica que lo que ocurre es que la carga del trabajo y la carga administrativa que tienen los institutos de previsión son de tal naturaleza, que en su opinión no existe posibilidad alguna de que por esta vía las cajas dejen de tener una actividad. Ojalá, dice, se llegara a producir ese efecto de que todo esto pudiera ser administrado en forma tan eficiente que las cajas de previsión pudieran otorgar sus beneficios en forma muy rápida. Manifiesta que el proyecto en estudio constituye un buen paso para tratar de lograr esa eficiencia, a pesar de que ni siquiera puede ser la solución definitiva.

Hace presente que, como lo ha señalado en la sesión anterior, el Servicio de Seguro Social está otorgando las pensiones con más de un año de retardo, es decir el pago de la pensión.

El señor GENERAL LEIGH, MIEMBRO DE LA JUNTA, indica que no hay duda de que la iniciativa es beneficiosa en ese sentido.



El señor MINISTRO DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL realza que actualmente, en el edificio que queda frente a la Intendencia de Santiago hay un millón y medio de libretas del Seguro Social que simplemente están archivadas en piezas, lo que significa que cuando un imponente quiere jubilar hay que buscar dentro de ese millón y medio la libreta que ni siquiera está en un orden lógico. Para ordenar esto se está trabajando con ECOM, y la ta rea demorará alrededor de cuatro años.

A su juicio, si efectivamente las cajas de previsión estuvieran muy aliviadas en cuanto a su trabajo se podría producir el efecto señalado de que no sabrían proyectar. Pero agre ga que es tanto el trabajo que tienen para poder dar un buen servicio, que en su opinión la norma que se propone no las va a afectar en absoluto.

El señor GENERAL LEIGH, MIEMBRO DE LA JUNTA, destaca el hecho de que la norma queda permanente, es decir después que se ordenen las cajas y tengan capacidad siempre van a quedar con esta posibilidad abierta dentro de la ley de que se cree otra caja de compensación y se les quiten recursos o que se reordene el sistema. A su juicio, ése es el problema: quizás en el primer momento no se va a crear incertidumbre, pero quedará vigente.

El señor GENERAL MENDOZA, INTEGRANTE DE LA JUNTA, ma nifiesta que también tiene observaciones respecto de los artículos 11 y 17. Respecto del 11, en su opinión es demasiado am plio. Pide al señor Relator dar lectura al texto sustitutivo elaborado por la Comisión Legislativa que preside y que tiene por objeto, precisamente, corregir ese concepto tan amplio.

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION lee el texto pro puesto que es del siguiente tenor:

"Las cajas de compensación de asignación familiar podrán asumir la administración de los subsidios por enfermedad y cesantía y de maternidad que correspondan a los trabajadores afiliados. La incorporación de las cajas de compensación de asignación familiar a la administración de los respectivos regi menes de prestaciones señalados precedentemente se hará gradual mente mediante decreto supremo del Ministerio del Trabajo y Pre visión Social, dictado previo informe de la Superintendencia de Seguridad Social. En los decretos que se dicten se determinará



la o las cajas de compensación de asignación familiar que intentendrán en la gestión de uno o más regímenes de prestaciones, las normas sobre operación financiera y administrativa que sean necesarias para adecuar la intervención de dichas cajas en los regímenes de que se trata, los recursos que podrán destinarse a gastos de operación, la forma y oportunidad en que las instituciones que actualmente administren tales regímenes harán entrega de la documentación correspondiente y, en general, toda otra modalidad específica que sea necesaria para permitir a las cajas de compensación de asignación familiar el cumplimiento de sus nuevas funciones."

Manifiesta el señor SECRETARIO DE LEGISLACION que, en cuanto al artículo 17, la observación que él hizo es efectiva, a pesar de que se ha señalado que constituye un error. Añade que el artículo 17 determina lo siguiente: "Derógase el artículo 6° de la ley N° 15.283", norma esta última que es del siguiente texto:

"Los fondos que administran las cajas de compensación de asignación familiar deberán ser depositados en el Banco del Estado de Chile. En caso de que tales fondos sean depositados a plazo, dicho Banco deberá pagar el mismo interés que para esta clase de depósitos pagan los Bancos comerciales."

Destaca que al derogarse esta norma las cajas de compensación podrían depositar los fondos que reciban, entre otros, por las prestaciones señaladas, de cesantía y demás, en cualquier institución y, de esta manera, por error podrían depositarse en una institución que no tiene garantía del Estado en cuanto a su administración, lo que puede generar problemas muy serios si en un momento determinado la institución quiebra, por mala suerte o mala administración.

Presume que la proposición del señor General Mendoza da una alternativa a lo señalado al disponer que "los fondos que administren las cajas de compensación de asignación familiar deberán ser invertidos en instrumentos financieros con garantía del Estado".

En opinión del señor SUBSECRETARIO DE PREVISION SOCIAL, el error proviene de confundir los términos "inversión" con "depósitos en las cuentas corrientes". Precisa ^{que} de lo que se habla en el proyecto no es de fondos para invertir, sino de los fondos que reciben las cajas de compensación del fondo de asignación fa-

miliar y de otros beneficios que deben pagar, y el saldo que queda de eso tienen que compensarlo con otros entes. Por lo tanto, es del movimiento de cuenta corriente de lo que se está hablando el que, de acuerdo con la disposición señalada, debe manejarse en el Banco del Estado. Y el proyecto señala que si tuviera otros fondos para invertir a plazo, el Banco del Estado tendría que pagarles determinado interés.

Destaca que se ha tratado de armonizar todo esto con la legislación vigente en el sentido de no asegurarle al Banco del Estado un monopolio en el manejo de las cuentas corrientes, dentro del sistema bancario. Enfatiza que dentro del sistema bancario y no dentro del sistema financiero.

En concepto del señor SECRETARIO DE LEGISLACION, la fórmula propuesta por el señor General Mendoza aclara muy bien cualquiera duda al decir: "los fondos que administren las cajas de compensación", es decir los fondos que administren y que ahora van a administrar, o sea no sólo los de asignación familiar, sino también otros como los subsidios de enfermedad, cesantía y maternidad que se incluyen en el texto sustitutivo a que dio lectura.

--(No hay continuidad en esta parte de la grabación).

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION hace notar que los fondos serían invertidos en instrumentos financieros con garantía del Estado, con lo que la Junta va a tener la certidumbre de que esas platas, en el caso de que hubiera problema, el Estado las garantiza.

En opinión del señor SUBSECRETARIO DE PREVISION SOCIAL, no habría inconveniente en colocar eso. Agrega que, sin embargo, debe hacer presente que hace poco tiempo se legisló al respecto y las cajas de previsión pueden depositar esos fondos en pagarés de Tesorería, lo que posteriormente se abrió a otros instrumentos estableciéndose que sólo pueden comprarse o adquirirse tales instrumentos de ahorro previo acuerdo del Consejo Monetario del Banco Central.

Estima que la redacción propuesta aclara la finalidad que se persigue y destaca que, de hecho, la única forma de que las cajas de compensación adquieran instrumentos distintos de los pagarés de Tesorería en la actualidad y certificados del Banco Central es previo acuerdo del Consejo Monetario.



El señor CONTRAALMIRANTE LE-MAY, MIEMBRO SUBROGANTE DE LA JUNTA, dice estar de acuerdo con lo observado por el señor General Leigh y concordar en parte con lo propuesto por el señor General Mendoza. Por ello, pide dar lectura a la proposición de la Comisión Legislativa I sobre la materia, la que a su juicio podría perfeccionar el artículo 11 aludido y lo relativo a la garantía.

El señor MINISTRO DE HACIENDA dice conocer dos cajas: la de la construcción y la del cuero y del calzado, por haber tenido algunos contactos con miembros de ellas tanto desde el punto de vista laboral como empresarial. Su impresión es que los trabajadores de ambas actividades reaccionarían violentamente si se les dijera que las funciones de sus cajas van a pasar, por ejemplo, al Servicio de Seguro Social o a otra entidad de naturaleza similar. No lo aceptarían. Esto quiere decir que, en realidad, la labor que hacen las cajas es reconocida como muy eficiente y la realizan a menores costos de lo que la harían las cajas estatales.

Desde ese punto de vista, considera bueno que exista competencia y posibilidad de competencia, porque la gente que se siente excesivamente resguardada porque por ley es la única que puede cumplir determinadas funciones, se deja estar. En tanto que si efectivamente hay la posibilidad de que se cree otra caja y le haga competencia, las ya existentes tendrán mucho cuidado de ser bastante eficientes y realizar una buena labor.

Por otra parte, opina que es obvio que éstas no pueden hacer inversiones financieras porque no se trata de eso. En este caso se trata sólo de administración de fondos, lo que debe quedar muy claro, eliminando cualquier posibilidad de que se interprete de la otra forma.

Reitera que no pueden hacer inversiones financieras, que no pueden correr riesgos. En consecuencia, podrían colocar el dinero en pagarés de Tesorería o en otros instrumentos absolutamente seguros con autorización del Consejo Monetario, pero no es la idea de que ellas corran ningún riesgo para tratar de ganar más dinero y poder aumentar su labor de pago. No, declara. Administran los fondos. Nada más que eso.

El señor ASESOR JURIDICO DE LA ARMADA indica que, para no comenzar la lectura de la proposición de la Primera Comisión en forma un tanto fría, dará una pequeña explicación de

cuál es su fundamento, que a su juicio aún un poco las distintas opiniones respecto de las cajas de compensación.

Señala que, al estudiar el punto, se les presentaron varios problemas: en primer lugar, el de la coordinación legal entre estas nuevas disposiciones y su eventual aplicación por decreto supremo, con relación a las normas tanto que rigen los beneficios mismos que están establecidos por ley, como a la estructura de las cajas que también está determinada por ley. O sea, agrega, pudiera haber un problema de inadecuación desde el punto de vista legal para adaptar en algún momento unas y otras normas a este objetivo, partiendo de la base de que el objetivo parece bueno y el procedimiento también parece bueno.

En esta virtud, y acogiendo también otras inquietudes como son las relativas al manejo financiero y al problema de la igualdad de las cajas de compensación para tener acceso a esta forma de administración, estiman que lo mejor es una solución de la naturaleza de una ley normativa, ley que sería sobre la base de una facultad delegada al Primer Mandatario, para que en ella se fijen las bases, con lo cual se elimina la posibilidad de inquietud hecha presente por el señor General Leigh, y, posteriormente, se seguiría el procedimiento de decreto supremo en la forma que lo había previsto originalmente el Ministerio. Precisa que en estos términos está concebida la proposición que formula la Primera Comisión Legislativa, en cuanto a los aspectos mencionados.

En segundo término, dice, se estima que es importante que quede claro que el Estado no se deshace por esto de su responsabilidad y del respaldo a todo el sistema de seguridad social. Por lo tanto, también se propone una disposición que repite un poco uno de los principios generales que traía el proyecto de reforma previsional del Ministerio.

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION da cuenta de que, en cuanto a la primera idea señalada por el Comandante señor Morales, se propone sustituir el inciso segundo del artículo 11 por el siguiente:

"Se faculta al Presidente de la República para que, dentro del período de un año contado desde la vigencia del presente decreto ley, dicte las normas para modificar y fijar textos refundidos y sistematizados de las leyes y demás disposiciones que rijan las cajas de compensación de asignación familiar

las instituciones previsionales y las demás instituciones públicas y privadas que se encuentran relacionadas con la administración de prestaciones previsionales y, en general, las que sean necesarias para adecuar el funcionamiento de las cajas de compensación de asignación familiar a sus nuevas funciones.

"Especialmente, las normas que se dicten deberán referirse a operación financiera y administrativa, destinación de fondos a gastos de operación, transferencias de fondos entre instituciones, destinos de excedentes, pago de los déficit que arrojen los regímenes administrados y requisitos que deberá cumplir la caja de compensación para tomar la administración de prestaciones previsionales.

"La incorporación de las cajas de compensación de asignación familiar a la administración de prestaciones familiares se autorizará por decreto supremo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social dictado previo informe de la Superintendencia de Seguridad Social. En igual forma podrá revocarse dicha autorización."

El señor SECRETARIO DE LEGISLACION informa que, en cuanto a la segunda idea desarrollada por el señor Auditor, en el sentido de que el Estado no se deshaga de sus garantías, se propone agregar un nuevo artículo que diría lo siguiente:

"La administración que ejerzan las cajas de compensación de asignación familiar en conformidad a las normas del presente decreto ley no excluye la responsabilidad subsidiaria del Estado en el cumplimiento de las obligaciones previsionales que aquéllas contraigan con los afiliados con motivo de dicha administración."

Manifiesta que se agrega el siguiente comentario a la próposición: "Se estima que mejoraría el proyecto si se considera también a las mutualidades de empleadores administradoras del Servicio de Seguro Social contra riesgos de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, ampliando sus facultades al ámbito general de las prestaciones de carácter médico y al de las económicas que correspondan al régimen de medicina social. Para hacer efectiva esta iniciativa sería necesario adecuar el articulado intercalando tal idea a dichas entidades. En todo caso, para evitar interferencias y dualidades es necesario excluir expresamente del artículo 11, inciso primero, las prestaciones de la ley 16.744 que se administran por delegación."



El texto del agregado que se propone a dicho artículo sería el siguiente, reemplazando el punto final por una coma:

"con exclusión de las prestaciones a que se refiere la ley 16.744 que se encuentren bajo el sistema de administración delegada."

El señor GENERAL PINOCHET, PRESIDENTE DE LA JUNTA, señala que este proyecto ha sido tramitado en forma extraordinaria, al parecer dada la urgencia que tiene para la rebaja de la cotización. Por este motivo, agrega, en realidad ha debido hacerse una discusión de él en primera instancia, en circunstancias de que las iniciativas de decretos leyes deben presentarse a la Junta una vez que se encuentre totalmente perfeccionada y afinada su redacción.

Por lo expuesto, dispone su reestudio por el Comité Asesor, secundado por los señores Asesores Jurídicos de la Junta y el Subsecretario de Previsión Social, con el fin de resolver al respecto en el curso de la próxima semana.

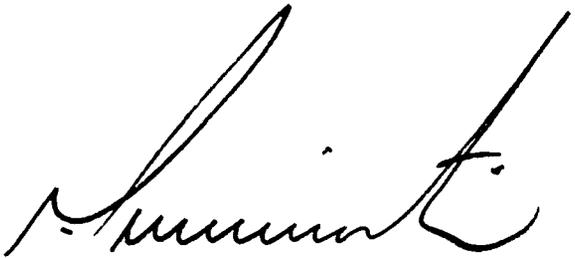
--Queda pendiente el proyecto, el que deberá ser reestudiado por una comisión integrada por el Comité Asesor, los Asesores Jurídicos de la Junta y el Subsecretario de Previsión Social.

--Termina la sesión a las 10.15 horas.



RENE ESCAURIAZA ALVARADO
Coronel

Secretario de la Junta de Gobierno.



AUGUSTO PINOCHET UGARTE
General de Ejército
Presidente de la Junta de Gobierno.