

MINUTA SOBRE PROPUESTA DE LA COMISIÓN MIXTA DE LEY CORTA DE ISAPRES (Para conversación y análisis)

(Preparada para la senadora Yasna Provoste Campillay por el abogado
Luis Eduardo Thayer Morel)

I. Universo de beneficiarios en Isapres y Fonasa los últimos 2 años (al 31. 12. 2024)

Para analizar la ley corta de isapres, no podemos dejar de observar el universo de las Isapres y el universo del Fonasa. Asimismo, el Universo de beneficiarios de Isapres por Región:

1. Al 28 de febrero de 2022 las isapres tenían 3.328.278 beneficiarios. Al 31 de diciembre de 2023, las isapres habían bajado a 2.788.257 beneficiarios y al 31 de marzo se habían reducido a 2.739.868. O sea, en 26 meses (febrero 22 a marzo 24) el total de beneficiarios había disminuido en 588.410 beneficiarios (las cifras son con 2 meses de antelación, porque cuando un cotizante se retira de la Isapre su desafiliación se produce 2 meses después).
2. Observando las estadísticas de la Superintendencia de Salud al 31 de diciembre de 2023, la Región Metropolitana tenía 1.685.325 beneficiarios de isapres y el total de beneficiarios en la suma de todas las otras regiones, incluidos Valparaíso (213.575 beneficiarios) y

Biobío (157.447 beneficiarios, sin Ñuble) suman 1.102.932 beneficiarios.

3. El siguiente cuadro muestra el:

TOTAL DE BENEFICIARIOS DE ISAPRES POR REGIÓN Y % RESPECTO DE LA POBLACIÓN ESTIMADA A 2024

Región	Población estimada 2024	Cotizantes Isapres	Cargas	Total de beneficiarios	% beneficiarios según región
XV Arica/Parinacota	261.779	12.091	6.556	18.647	7,12%
I Tarapacá	406.287	23.873	15.851	39.724	9,78%
II Antofagasta	718.232	75.827	61.809	137.636	19,16% ¹
III Atacama	319.992	20.084	15.142	35.226	11,00% ²
IV Coquimbo (Gabriela Mistral)	879.267	39.369	32.367	71.726	8,16%
V Valparaíso	2.025.693	128.867	84708	213.575	10,54%
VI L. B. O'Higgins	1.025.586	61.190	45.075	106.265	12,00%
VII Maule	1.171.982	47.910	26.292	74.202	6,33%
XVI Ñuble	521.711	18.714	9.731	28.445	5,45%
VIII Bío Bío	1.686.225	97.523	59.924	157.447	9,33%
IX Araucanía	1.032.064	43.531	23.990	67.521	6,70%
XIV Los Ríos	412.786	19.254	10.830	30.081	9,90%
X Los Lagos	912.171	57.124	33.272	90.396	10,20%
XI Aysén del Gral. Carlos Ibáñez del Campo	108.538	4.537	2.792	7.329	6,54%
XII Magallanes Y Antártica Chilena	183.235	15.662	8.088	23.750	12,96%
XIII REGIÓN METROPOLITANA	8.420.729	1.033.197	652.128	1.685.325	20,01%
TOTALES	20.086.277			2.787.295	13,88% Promedio país

¹ Antofagasta Región de grandes empresas mineras con sus trabajadores afiliados a Isapres. Codelco, por ejemplo, tiene una "isapre cerrada" sólo para sus dependientes.

² Atacama, Región de importantes empresas mineras con sus trabajadores afiliados a Isapres.

4. Por su parte el Fonasa al 31 de diciembre de 2023 alcanzaba 16.229.898 de usuarios. Fonasa tiene afiliada en total el 81% de la población nacional, pero ese porcentaje sube a 83% si se excluye el personal de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Públicas. Agreguemos que en Fonasa está el 84% de las mujeres de Chile, un 94% de los mayores de 60 años y el 95% de la población extranjera.
5. A Fonasa, durante 2023, ingresaron 616.320 personas, o sea, un alza de 3,95% a contar de diciembre de 2022. Con ello, en dos años Fonasa sumó 996.088 usuarios adicionales.
6. Desde las Isapres, sólo durante 2023, egresaron 363.528 beneficiarios y en el mismo período ingresaron a Fonasa 344.374 personas, según cifras obtenidas de las estadísticas de la Superintendencia de Salud (para las isapres) y las referidas a Fonasa entregadas por el propio asegurador público.

II. Cotizantes isapres que son, como vimos, aprox. el 15% de la población nacional: ¿económica, social y políticamente donde se ubican?

7. Podemos decir que los beneficiarios de las Isapres son personas más acomodadas o que reciben remuneraciones por sobre y muy por

sobre el promedio nacional. Digamos los más ricos y cierta clase media acomodada o trabajadores, técnicos y profesionales bien remunerados por grandes empresas como las mineras y otras.

8. Con el universo descrito y los datos generales aportados, los beneficiarios de las isapres, después de los fallos de la Corte Suprema, el 30 de noviembre de 2022, constataron que las aseguradoras les cobraron cotizaciones en exceso desde 2010 y, a pesar de los juicios anuales que muchos de ellos iniciaron y ganaron para que no les subieran sus planes, la gran mayoría permaneció en el sistema privado. Y permanecieron tanto las minorías que demandaron como las mayorías que no lo hicieron.

9. Sin embargo, por diversos motivos, los cotizantes, obviamente, con sus cargas iniciaron una migración creciente desde las Isapres a que estaban afiliados, la gran mayoría, al FONASA. Motivos puede haber muchos: planes muy caros para los cotizantes jóvenes; en las isapres deben pagar primas GES que en Fonasa no pagan; "maltrato" que han sufrido como usuarios: por ejemplo, a raíz del endeudamiento con los prestadores privados de salud, los cuales han ido poniendo término a los convenios con las isapres que no les pagan, obligando así a sus beneficiarios a pagar íntegramente las atenciones de salud para después ir a reembolsar con las boletas respectivas a las oficinas de

las isapres que les devuelven los gastos con tardanza y mucha tardanza; el crecimiento de la desconfianza como consecuencia de las mismas declaraciones o manifestaciones de las isapres en orden a que caerán en insolvencia si tienen que devolver lo que cobraron en exceso, etc.

III. La disyuntiva central que destrabó la aprobación de la comisión mixta habría sido la siguiente: Alza por 3 años del precio base de planes con techo 7.4 % debiendo las isapres justificar -cualquiera que sea el alza- las causas ante la Super versus el pago total de la deuda de las isapres por cobros excesivos de cotizaciones

10. Cabe destacar que lo fundamental de la "ley corta" era dar cumplimiento al fallo de la Corte Suprema cuya sustancia es:

- a) La adecuación de los precios de todos los planes de salud a los términos de la Tabla Única de Factores contenida en la Circular IF/N°343 establecida por la Superintendencia de Salud. Y
- b) Que el modo de hacer efectiva tal adecuación, lo establecerá la Superintendencia de Salud, disponiendo, además, las medidas administrativas para que, en el evento de que la aplicación de dicha Tabla Única de Factores *"determine un precio final del*

contrato inferior al cobrado y percibido por la recurrida (la isapre), las cantidades recibidas en exceso y cuyo cobro no esté prescrito sean restituidas como excedentes de cotizaciones”.

11. Las dificultades principales de la Superintendencia para cumplir la tarea encomendada por el fallo han sido:

- a. Por un lado, ajustar a la baja los precios de los planes de salud de alrededor de 700 mil cotizantes, ya que aquellos siguieron siendo calculados -después del 1° de abril de 2020, fecha en que empezó a regir la Circular IF/343- de acuerdo con las tablas propias de las isapres. Y, por el otro lado, calcular las devoluciones del monto cobrado en exceso a cada cotizante a contar de dicha fecha hasta el día de hoy. Y,
- b. Por el otro lado, dar un equilibrio financiero a las Isapres para que puedan dar cumplimiento a lo anterior, de manera de evitar un colapso abrupto del sistema privado de salud que arrastre a los prestadores privados y, como consecuencia a todo el sistema privado de salud.

12. Digamos que aquella migración creciente de personas acomodadas desde las isapres al Fonasa -a la que ya nos referimos- es un síntoma que será difícil detener, sobre todo si las isapres a

través de parlamentarios de derecha forzaron las cosas hasta el punto de exigir mayores alzas de las cotizaciones para asumir sus elevados costos financieros. Esa disyuntiva entre, por una parte, pagar toda la deuda de las isapres a los usuarios a 13 años plazo -dejando de lado la mutualización y otras propuestas de rebaja de la deuda- y, por otra parte, permitir por tres años un alza de precio base superior a la reajustabilidad anual de los planes de salud con tope de 7,4 % -debiendo cada isapres justificar el alza cualquiera que sea el porcentaje ante la Superintendencia de Salud- dio como resultado el acuerdo de la Comisión Mixta.

Los pro y contra del acuerdo, cuyo eje central fue el pago total de la deuda a 13 años -y no 12- versus el alza del ICSA por 3 años con techo de 7,4%.

13. Los "pro" que pueden destacarse como los principales de aprobarse la propuesta de la Comisión Mixta son:

a) Que hace posible el cumplimiento del fallo sin que se produzca un colapso abrupto de las Isapres y las eventuales consecuencias ya indicadas. Es cierto que los accionistas de las Isapres debieron efectuar aumentos de capital para cumplir con el fallo, pero no lo hicieron: el fallo no las obligaba y no tenía como hacerlo y

tampoco la Superintendencia podía exigirlo por carencia obvia de facultades. Sólo quedó a la vista la poca seriedad de los controladores que se abstuvieron de hacer lo que constituye una regla básica de la seriedad con que pretende vestirse el modelo neoliberal en que vivimos.

- b) Se aprobaron todas las normas que fortalecen al Fonasa, en especial la creación de la Modalidad de Cobertura Complementaria (MCC)³, una modalidad de atención que es, en boca de la ministra Aguilera, la más relevante que se ha hecho desde que se creó el Fondo Nacional de Salud. Esta modalidad permitirá ir acogiendo en Fonasa la migración desde las isapres en condiciones similares a las que tenía en aquellas, en el evento que tal migración se precipite.
- c) Se contemplan normas que amplían y fortalecen las facultades de la Superintendencia de Salud.
- d) Entre los "pro" más puntuales podemos destacar:

³ Cobertura del MCC: Es una nueva Modalidad en FONASA, la cual permitirá, mediante seguros privados, acoger nuevos beneficiarios en condiciones similares a las que hoy tiene el sistema privado. El director de Fonasa, Camilo Cid, también informó que el asegurador público cubriría en promedio el **38%** estando en la Modalidad de Libre Elección y de ahí en adelante serían las aseguradoras privadas las que cubrirían hasta llegar al **65%**, para lo cual los afiliados tendría que pagar una prima adicional de entre **\$20 mil y \$28 mil**, dependiendo de la licitación de los seguros.

Por otro lado, aseguró que el proyecto de ley no supone mayores gastos fiscales al 7%, pues la entidad supone que la utilización de servicios no debería variar significativamente. No obstante, destacó que obviamente hay variaciones, pero controladas.

- Que quién se cambie de su isapre seguirá manteniendo una especie de cuenta corriente con los saldos que la isapres que abandona le adeuda.
- El "pronto pago" es una modalidad que se acepta para que las isapres paguen la deuda antes que se cumplan los 13 años con el incentivo de un descuento similar al interés máximo convencional. (Este punto puede entenderse como una manera de rebajar la deuda real de las isapres, pero dependerá de que así lo estipule libremente un cotizante con la respectiva isapre.

14. Los "contra" que pueden mencionarse son los siguientes:

- a. El principal "contra" lo constituye el alza de los precios de los planes con el tope máximo de 7,4% por 3 años (hasta 2027), aunque tiene que ser justificado ante la Superintendencia. Ahora, en la medida que exceda los límites "normales" de reajustabilidad anual, será un "incentivo" para que los cotizantes abandonen o sigan abandonando las isapres. Por otra parte, la propuesta de la Comisión Mixta contempla que el plazo de los 3 años puede ser menor con la dictación de una nueva normativa. Destaquemos que a comienzos de este año se autorizó "por una sola vez" esta alza con el mismo tope de 7,4% y el promedio de alza no alcanzó el 4%.

b. El plazo de 13 años para pagar la deuda sin duda no es un beneficio para los cotizantes, ya que no contempla el pago de intereses, sino que solo la reajustabilidad de la UF. No obstante, será difícil que se llegue a completar ese plazo, porque los accionistas de las isapres no podrán retirar utilidades hasta que no hayan pagado totalmente la deuda, ya que si lo llegan a hacer están sujetas a fuertes sanciones pecuniarias y penales, privativas de libertad.



**PROPUESTA PROYECTO DE ACUERDO INVERSIÓN FONDOS
PREVISIONALES**

**(Preparada para la senadora Yasna Provoste Campillay por el
abogado Luis Eduardo Thayer Morel)**

I. LA REALIDAD EN ESTA MATERIA.

1. La realidad actual nos muestra las dificultades que presentan los bancos para otorgar préstamos habitacionales y las dificultades que sufre el sector de la construcción, materias ambas en las que el Presidente de la República y el Ministro de la Vivienda han expresado su alta preocupación, movidos, además, porque si no se logra destrabar este nudo con la banca y dicho sector productivo podría no alcanzarse las metas del programa de gobierno en cuanto a la construcción de 260 mil viviendas.

2. La urgencia en resolver esta coyuntura coincide con la propuesta que queremos transformar en ley, beneficiando a los cotizantes del sistema previsional y que corre en paralelo a la actual reforma sin tocarla, porque se trata de la inversión de una parte de los fondos previsionales en “sus propietarios” y no sólo en los grandes conglomerados empresariales que la autoridad defina como “poco riesgosos”.

II. **NECESIDADES DEL SISTEMA PREVISIONAL QUE PUEDEN APORTAR A LA REFORMA PREVISIONAL SIN TOCAR EL PROYECTO EN ACTUAL TRÁMITE.**

3. En efecto, y aquí la coincidencia, para el éxito de cualquier sistema previsional es necesario que los y las cotizantes lleguen a sentirlo, al menos, “más cercano”. Confianza y una especie de “sentido de pertenencia” -digámoslo así- sólo se alcanzará estableciendo mecanismos que efectivamente ofrezcan y posibiliten el acceso a ciertos beneficios sociales que vayan mucho más allá que “un autopréstamo” de 30 UF.
4. Es muy difícil que alguien pueda sentirse “cercano” a un sistema previsional, teniendo como incentivo para alcanzar una pensión digna los eventuales resultados de rentabilidad -a 40 o 45 años plazo si se comenzó a cotizar a los 20- provenientes de la pura inversión de los fondos previsionales en las bolsas de comercio el mundo y de las variaciones de una expectativa de vida que siempre va siendo mayor.
5. La convicción de lograr una reforma previsional deseada por la gente no se conquistará llenándole la cabeza con ejemplos o "guarismos" que resulten de estudios actuariales, o de ejercicios numéricos de alza de las pensiones actuales o a futuro, sino que tiene que hacer notar el sentido de humanidad que caracteriza a la Seguridad Social y que involucra a las personas en el sistema mismo, porque también

les sirve, por ejemplo, mediante “la inversión -ahora ya- de parte de su plata directamente en ellas”.

6. Desde otra perspectiva, surge la necesidad de incorporar a los y las independientes en orden a cotizar sobre ingresos que realmente reciben como, asimismo, incentivar a los y las dependientes a no eludir el pago de cotizaciones, muchas veces, en complicidad con sus empleadores tomando como base para las cotizaciones una remuneración menor a la que ganan. En este sentido, debe buscarse la reducción o el término de las llamadas “lagunas previsionales” y de la elusión de cotizaciones como, asimismo, los engorrosos procesos de cobranza de las están impagas.

III. IDEAS MATRICES DE LA PROPUESTA DE PDL

7. Un camino claro para tales objetivos es otorgar acceso a beneficios sociales reales en la inversión de los fondos previsionales. Por eso, proponemos el siguiente proyecto de acuerdo, a fin de solicitar a S.E. el Presidente de la República, el envío de un mensaje presidencial fundado en las siguientes ideas matrices.
 - A. Destinar un porcentaje de los fondos previsionales administrados por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) u otras entidades que puedan crearse con tal objeto a realizar inversiones que beneficien directamente a los propios cotizantes, mediante préstamos habitacionales -o con otros fines sociales- gestionados

por los bancos comerciales y/o por el Banco del Estado de Chile, en condiciones tales que la rentabilidad de aquel porcentaje de los fondos la aseguren los propios “cotizantes-adquirentes” a través del pago de sus dividendos mensuales. El proyecto de ley contempla asignar a tal fin un porcentaje del saldo mensual de los Fondos, los que se acumularán y administrarán en un “Subfondo” que cada AFP abrirá al efecto. Los Bancos accederán al respectivo Subfondo en virtud de convenios autorizados por la Superintendencia de Pensiones y la Comisión de Mercado Financiero cuya finalidad principal -según ya se indicó- será otorgar, principalmente, préstamos habitacionales dirigidos a financiar la adquisición de una vivienda sólo a las personas que coticen regularmente en las cuentas individuales que administran las AFP. Podrán otorgarse, inclusive, si pretenden una “segunda casa” destinada a descanso o como renta.

- B. Los préstamos podrán también cubrir requerimientos educacionales o bien que apoyen mejorías en los sistemas de salud de los cotizantes.
- C. Las entidades administradoras de fondos previsionales, públicas o privadas actuarían como una especie de “bancos de segundo piso”.
- D. Los recursos correspondientes al “Subfondo”, mientras no se destinen a préstamos de sus afiliados deberán ser invertidos en instrumentos de corto o mediano plazo, similares o iguales a los

que se inviertan las cotizaciones de los fondos de capitalización individual, dando preferencia a inversiones en el país.

- E. Requisito obligatorio para optar a dichos préstamos será cotizar y estar cotizando regularmente en el sistema de pensiones como dependientes o independientes.
- F. La cotización obligatoria se recaudará, incluyéndola en el dividendo mensual del crédito y si hay más de uno en el de mayor plazo.

VENTAJAS ADICIONALES AL ADOPTAR EL MECANISMO PROPUESTO

- 8. Destinar la inversión paulatina de una parte de los fondos previsionales en este tipo de créditos dirigidos permitirá, al mismo tiempo, reorientar ciertas actividades económicas en función de la nueva demanda que surgirá: la construcción, por ejemplo.

Nos atrevemos a adelantar que esta propuesta debiera ser bien recibida por el sector empresarial de la construcción y de la banca.

- 9. Otorgar créditos a los independientes es un incentivo que les obligará a cotizar para acceder a ellos lo que permitirá ir eliminando lagunas previsionales, evitando la elusión o evasión de cotizaciones, al igual que incorporar a muchas personas que laboran por cuenta propia.

10. Crear un incentivo evidente para los y las cotizantes. Por ejemplo, al o a la cotizante que adquiriera una casa a los 25 años con un crédito a largo plazo, financiado con recursos del “Subfondo” le permitirá, al momento de jubilar, junto con recibir su pensión -buena o mala- haber adquirido una vivienda, cuyo financiamiento le fue posible por el hecho de haber cotizado. Con toda probabilidad, le será tanto o más “rentable” que obtener su jubilación con sólo la rentabilidad de fondos invertidos en el mercado de capitales.
11. Otorgarle sentido social a la Seguridad Social y no sólo jugar en el mercado capitales con la plata que las personas cotizan para cuando jubilen.
12. Una propuesta como esta no sólo tiene las fortalezas indicadas, sino que incorpora al sistema de previsión social **un mecanismo de solidaridad efectivo** en la inversión de los Fondos de Pensiones.

