Modifica la Carta Fundamental para permitir la iniciativa legislativa parlamentaria en materia de seguridad social

Boletín N°10831-07

Vistos:

Lo dispuesto en los Artículos 63° y 65° de la Constitución Política de la República; en la ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y en el Reglamento de la H. Cámara de Diputados.

Considerando:

1.- Es de público conocimiento el cuestionado funcionamiento de las Administradoras de Fondos de Pensiones, AFP en nuestro país. Ello a raíz de la imposibilidad actual de que los cotizantes puedan retirar los fondos acumulados; y las bajas pensiones que resultan una vez hechos los cálculos de expectativa de vida de los futuros pensionados, terminada su vida laboral activa.

2.- Las administradoras de fondos de pensiones (AFP) son instituciones financieras privadas encargadas de administrar los fondos y ahorros de pensiones. Fueron creadas en Chile en noviembre de 1980, durante la dictadura militar, mediante el Decreto Ley 3.500 que reformó el sistema previsional, transformándolo en un sistema de capitalización individual de las pensiones de vejez, invalidez y supervivencia.

3.- El decreto ley 3500 de 1980 permitió a los cotizantes del sistema de las cajas previsionales tomar una de dos opciones:

- Mantenerse en el antiguo sistema (Instituto de Normalización Previsional, actual Instituto de Previsión Social), o
- Trasladarse al nuevo sistema, emitiéndose un bono de reconocimiento por los montos anteriormente aportados para el afiliado y que constituye la primera cotización en una AFP.

Desde el 31 de diciembre de 1982 a la fecha se constituye en el único sistema previsional para todos los trabajadores nuevos, incorporándose automáticamente al Sistema de Capitalización Individual.

4.- Esta normativa no se aplica a los integrantes de las Fuerzas Armadas y Carabineros, quienes mantienen sus sistemas de cotización en base al sistema de reparto logrando pensiones mucho mas altas que los demás ciudadanos, esto por medio de la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA) y la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA)

5.- Aún cuando los gobiernos democráticos a contar de 1990 en adelante, han buscado alternativas de mejora a través de modificaciones al funcionamiento de las AFP – Reforma Previsional del año 2008 Ley 20.255 – no se ha logrado superar las inequidades e incongruencias que mantiene el Sistema Previsional actual.

6.- Dentro de estas incongruencias se encuentra la falta de consideración del aumento de la población adulta mayor en nuestro país – Recordemos que según las estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas, hacia el año 2050 se espera que el porcentaje de adultos mayores en Chile ascienda a 21,6%. [1] Con una población con tendencia al envejecimiento, la política pública sobre pensiones en nuestro país debiera ser clara y satisfactoria, pues ello además repercute en las eventuales pensiones solidarias que el mismo Estado otorga.

7.- Por otro lado está la forma cómo las AFP administran los fondos de los cotizantes, los cuales ingresan a las AFP no solo para incrementarse sino que también para sufrir pérdidas, debido a la exposición de los mismos a los

[1] http://www.ine.cl/canales/sala_prensa/archivo_documentos/enfoques/2005/files/chile2050.pdf

vaivenes del mercado bursátil, pudiendo afectar la rentabilidad, pero no así las utilidades de las administradoras.

El ejemplo más concreto fue el 2008 donde las personas perdieron un 40% del ahorro y las AFP ese año prácticamente no tuvieron ni ganancias ni pérdidas, se mantuvieron planos.[2]

Hasta 1999 una AFP no podía tener pérdidas pues si las tenía debía compensarlas en un 100%. Hoy ello no existe.

8.- Además no es menor mencionar las altas comisiones cobradas por las AFP por la administración de los fondos y la fórmula de cálculo que se aplica para sacar la expectativa de vida de la persona pensionada una vez que comienza a pagarse la pensión y si ha elegido el retiro programado de sus fondos, como se hace mayoritariamente.

9.- Asimismo se ha criticado que le Sistema al ser un sistema liderado por privados maneja fondos de privados, pero que además puede optar a los subsidios del Estado. De acuerdo a un estudio de noviembre de 2013 del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA) y liderado por el economista Manuel Riesco, el Estado habría entregado 1,4 billones en subsidios a las AFP, equivalente a dos tercios de las jubilaciones.[3]

10.- Entre las propuestas que han aparecido está la creación de una administradora de fondos de pensiones estatal, la cual ha sido propuesta por la Presidenta Michelle Bachelet en el programa de su segundo mandato. Ella tendría por objetivo mejorar los niveles de competencia en la industria de las AFP, bajar las comisiones, mejorar la cobertura y las pensiones, no obstante dicha estructura no resulta ser una solución al problema de fondo puesto que solo coloca al Estado a jugar dentro de las mismas reglas ya establecidas para un sistema que está en franca decadencia.

11.- Ante todo lo mencionado y teniendo presente los cambios que merece el Sistema de Pensiones en nuestro país, es que la Presidenta de la República, Michelle Bachelet encomendó a una comisión asesora presidencial liderada por

[2] Gino Lorenzini. https://www.felicesyforrados.cl/2016/5/el-contraste-entre-las-ganancias-de-las-afp-y-la-rentabilidad-de-los-fondos-de-pensiones/

[3] http://www.cendachile.cl/

el economista David Bravo, que estudiara el actual sistema y propusiera modificaciones al mismo. [4]

12.- El informe final fue entregado en septiembre del año pasado y consta de 3 propuestas globales y 58 propuestas específicas para implementar una reforma en el actual esquema de pensiones en nuestro país.

Entre las medidas más destacadas se encuentran:

Propuestas globales. La primera o A, mantiene ahorro obligatorio en AFP con cambios puntuales. La segunda o B, propone modelo mixto en la parte contributiva para crear un componente de seguridad social y mantiene el Pilar Solidario. La tercera o C, plantea un sistema de reparto.

Propuestas Específicas: Entre las propuestas específicas más importantes el Informe contempla:

a) Subir la edad de jubilación a 67 años e igualarla para hombres y mujeres (tasa unisex). En el caso de las mujeres, sería para las nacidas desde 1970;

b) Generar tablas de cálculo de la pensión distintas para hombres y mujeres. Hoy se utiliza la misma;

c) Aumento del actual límite o tope imponible de 73,2 UF a 109,8 UF;

d) Aumento gradual de 4% en las tasas de cotización, con cargo al empleador. Los partidarios de mantener el sistema de AFP plantearon destinar un 3% a la cuenta individual y el 1% restante para financiar un fondo solidario;

e) Creación de un Fondo de Seguridad Social con el excedente de cotización de 4%. Los partidarios del modelo mixto proponen que el adicional vaya a un fondo que mejore las pensiones actuales del Pilar Solidario y también privadas;

f) Crear en la Dirección del Trabajo una División de Previsión Social, que reporte a la Subsecretaría de Previsión Social sobre todas las materias

[4] Informe Final Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. http://www.comision-pensiones.cl/Documentos/GetInforme

vinculadas con las declaraciones, pagos, fiscalización y cobranza en materia de Seguridad Social;

g) Aumentar las actuales bajas multas a los empleadores que descuentan y no traspasan las cotizaciones de los trabajadores;

h) Modificación al sistema de multifondos, reduciendo los cinco portafolios actuales a sólo tres.

i) Flexibilización del calendario de cotización obligatoria de los trabajadores independientes y a honorarios;

j) Creación de una administradora de fondos de pensiones sin fines de lucro o de perfil estatal.

k) Establecer un subsidio al empleo de personas mayores en términos equivalentes al actual Subsidio al Empleo Juvenil;

l) Establecer que las comisiones de intermediación de las inversiones sean enteramente asumidas por las AFP y no por los afiliados/as;

m) Eliminar el cálculo de tablas de mortalidad diferenciadas por sexo;

n) Instaurar una compensación previsional para personas cuidadoras de adultos mayores;

o) Crear el Sistema de Protección Integral de las Personas Mayores;

p) Crear e implementar una Ley de dependencia en casos de que un adulto mayor tenga pérdida de su autonomía;

q) Fortalecer al Instituto de Previsión Social (IPS);

r) Incentivar la creación de Centros de Día para adultos mayores;

s) Eliminar la modalidad de pensión de Retiro Programado;

t) Evaluar el uso de tablas de expectativas de vida diferenciadas por nivel educacional o ingreso promedio;

u) Establecer que los beneficios que se obtienen en función de las leyes N° 19.123, Ley N° 19.980 (Ley Rettig), Ley N° 19.234 (Ley de Exonerados

Políticos) y Ley Nº 19.992 de 2004 (Ley Valech) no sean considerados pensiones sino indemnizaciones reparatorias, posibilitando un mejor acceso a los beneficios del Sistema de Pensiones Solidarias;

v) Las FFAA, Carabineros, PDI, Gendarmería y asimilados, deberían tener en general, igual trato de incorporación y cotizaciones que el resto de los trabajadores, debiendo atenderse a las características específicas de su ocupación.

14.- Una vez entregado el Informe final de la Comisión, no se dejó establecido un plazo o itinerario para llevar a cabo las reformas ni cuales de estas recomendaciones serán adoptadas o implementadas, dejando al parlamento y al resto de los ciudadanos con la incertidumbre acerca de ello.

15.- Por lo anterior es que surge la presente iniciativa como una forma de hacer partícipe al parlamento de forma activa en las reformas que consideramos necesarias al Sistema de Pensiones en Chile y en materia de previsión social en general. Y es que actualmente las iniciativas que digan relación con la seguridad social solo pueden ingresar al parlamento mediante Mensaje enviado por el Presidente de la República, impidiendo a los parlamentarios presentar mociones al respecto y restringiéndolos en términos generales sobre la materia.

16.- Otorgar facultades al legislativo para poder normar en materia de previsión social, constituye un paso para iniciar el proceso de cambio ante un sistema que choca con la realidad chilena; y cuya responsabilidad ha recaído desde 1970 de forma exclusiva en el poder Ejecutivo. Esto a su vez nos ha situado en un escenario ante el cual debemos depender única y exclusivamente del gobierno de turno y de las políticas que éste pretenda aplicar sobre la seguridad social, ejemplo de aquello es el caso de las AFP.

17.- Sacar esta materia de la esfera de las atribuciones exclusivas del Presidente, nos pone en un nuevo escenario, esto es, la posibilidad cierta de reformar normas que no responden a la realidad actual y comenzar a fijar políticas claras a futuro respecto a esta temática.

18.- Por otro lado permite al Legislativo actuar con miras a recuperar no solo aquello que fue modificado en virtud de la imposición de un sistema ante el cual nuestros ciudadanos no tuvieron la oportunidad siquiera de ser escuchados, sino que es un puntapié inicial para recuperar la dignidad de cientos de pensionados que deben salir a diario a trabajar, ya que sus pensiones no cubren siquiera necesidades básicas que permitan desarrollar una vida tranquila, después de largos años de trabajo.

19.- Es necesario iniciar un debate serio, concreto y claro respecto a la construcción de un nuevo sistema previsional para nuestro país, como también evaluar si las políticas de seguridad social responden realmente a lo que la ciudadanía necesita actualmente.

20.- Al presentar esta reforma constitucional buscamos democratizar la creación de un nuevo sistema previsional que se construya de cara a la ciudadanía, sin privilegiar intereses privados, pero por sobre todo, que se construya de forma seria y con proyecciones claras, con la finalidad última de no repetir nunca mas situaciones como las que viven hoy en día cientos de jubilados en nuestro país.

21.- Por último cabe hacer presente que esta iniciativa no excluye al Ejecutivo de presentar proyectos de ley en materia de seguridad social, sino que solo se suprime su facultad de iniciativa exclusiva de modo de co legislar junto al parlamento como en otras materias.

Proyecto de Reforma Constitucional

Artículo Único: Modifíquese el artículo 65 de la Constitución Política de la República de Chile.

1.- Elimínese el numeral 6°;

2.- Incorpórense los incisos 3°, 4° y 5° nuevos, pasando el actual inciso 3° a ser inciso 6° y así sucesivamente:

“Las leyes sobre seguridad social o aquellas que incidan en ella tanto del sector público como del sector privado solo Podrán tener origen en la cámara de Diputados.

Corresponderá a la cámara de diputados y al presidente de la Republica la iniciativa de los proyectos de ley en esta materia.

De igual forma el congreso podrá, aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas sobre la materia que proponga el Presidente de la República”.