Boletín Nº 7.924-13

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor Muñoz Aburto, señoras Allende y Rincón y señores Escalona y Rossi, sobre derecho a optar entre sistemas previsionales de capitalización individual o de reparto.

Vistos:

Lo dispuesto en los artículos 1°, 5°, 19°, 20° y en Capítulo XV de la Constitución Política de la República; en la Declaración Universal de Derechos Humanos; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el D.L. 3500 y sus modificaciones.

Considerando:

1.- Que es deber del Estado propender al bien común, contribuyendo a crear las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

2.- Que, al respecto, una de las principales herramientas del Estado es la seguridad social, entendida, a partir del Convenio 102 de la OIT, como aquél conjunto de normas que comprende las medidas oficiales, cuya finalidad es proteger a la población, o a gran parte de ésta, de las consecuencias de los diversos riesgos sociales, como la enfermedad, el desempleo, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, las cargas de familia, la vejez, la invalidez y el fallecimiento del sostén de la familia.

3.- Que entre aquéllas tiene especial importancia la protección ante la vejez e invalidez y las prestaciones de sobrevivencia, riesgos que son cubiertos por los sistemas previsionales.

4.- Que nuestro país fue pionero en el continente al constituir, ya en 1924, un régimen básico de pensiones que, posteriormente se iría complementando con la creación de diversas Cajas de Previsión, vinculadas a gremios o sectores laborales, las que poseían su propia regulación y catálogo de beneficios basados en un sistema de reparto.

5.- Que la enorme diversidad de Cajas de Previsión (32 a 1979) y su normativa específica generó un sistema con algunas inequidades y anomalías que dificultaba su operación práctica, muchas de las cuales han sido exageradas en forma interesada.

6.- Que con el objetivo de corregir dichas imperfecciones, el Gobierno Militar implemento, en 1980, a través del D.L. 3500, una completa reestructuración del sistema previsional que, en lo específico contempló los siguientes pilares:

Reemplazar el mecanismo de reparto por la capitalización individual.

Encomendar la gestión de los fondos previsionales a entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos Previsionales, AFP.

Refundir las ex Cajas en el Instituto de Normalización Previsional, sólo para efectos de continuar su funcionamiento respecto de los actuales cotizantes, pero suspendiendo la incorporación de nuevos afiliados.

Mantener el sistema previsional de las Fuerzas Armadas y de Orden.

7.- Que diversas naciones han recogido la capitalización individual, existiendo diversas variables respecto de la relación del nuevo sistema con el anterior. Algunos estudios han pretendido sistematizar esta superposición o reemplazo, en las siguientes categorías:

i) Substitutivo, modelo en el que se reemplaza el sistema público de reparto y beneficio definido por uno privado de capitalización individual y contribución definida. Corresponden a esta categoría los sistemas vigentes en Bolivia, El Salvador y Chile, que fue el país pionero a este respecto.

ii) Mixto, en el que no se clausura el sistema público, sino que es mantenido como un elemento solidario y básico del sistema, al que se incorpora un componente de capitalización individual complementario. De esta manera, las pensiones quedan compuestas por partes provenientes del sistema público y del privado. La reforma efectuada en Argentina fue de este tipo.

iii) Paralelo, en el cual también se mantiene el sistema público, pero se le introducen reformas y tiene que competir con un nuevo esquema de capitalización individual. Esto significa que los ciudadanos deberán optar por uno de los dos. A este modelo corresponde el sistema de pensiones de Colombia.

Como se señaló, el nuevo sistema previsional chileno fue del tipo substitutivo, cancelándose la opción de optar por el régimen antiguo.

8.- Que a mayo de 2011, el sistema previsional de capitalización individual implementado en el país cuenta con 8.854.861 afiliados, de los cuales sólo unos 4.871.269 cotizan regularmente.

El número de pensiones pagadas en el mes de marzo de 2011 ascendió a 856.029 con un monto promedio de $175.215, de las cuales 418.678 corresponden a la modalidad de Rentas Vitalicias y 411.891 a la modalidad de Retiro Programado, con un monto promedio de $213.193 y $127.127, respectivamente.

9.- Que el sistema previsional de capitalización individual ha suscitado, desde sus comienzos numerosas críticas.

Al respecto, además, de aquélla de carácter política vinculada a su origen ajeno a la discusión parlamentaria e impuesto, con enormes presiones para que los trabajadores se adscribieran, podemos señalar como las principales, las siguientes:

Precariedad. Éste se construyó y masificó sobre supuestos que no se han prolongado en el tiempo, como consecuencia de variaciones en los mercados laborales y de capitales.

En efecto, las altas tasas de rentabilidad de los inicios, producto del ciclo positivo de la salida de la crisis de los '80 y las privatizaciones, han tendido a estabilizarse en

torno a un 6-7%, a lo que se suma una rotación laboral muy lejana al 70% proyectado y una densidad acumulada de imposiciones que apenas alcanza a 52% como porcentaje de meses de afiliación en que se registran cotizaciones.

Ello redunda en que no se ha logrado entregar a los beneficiarios el nivel de pensiones comprometido en la publicidad de los primeros años, en que se ofertó una tasa de reemplazo cercana al 75%.

Costos. Según estudios especializados, las administradoras de pensiones y compañías de seguro han recibido, como primas y comisiones, uno de cada tres pesos cotizados por los afiliados desde 1981, siendo particularmente evidentes las situaciones en que ante fuertes caídas en la rentabilidad de los fondos las sociedades administradoras no registran resultados igualmente negativos.

Cobertura. La alta rotación laboral, la falta de densidad y deficiencias estructurales vinculadas especialmente a las características del mercado laboral han motivado que un grupo significativo de chilenos, especialmente mujeres hayan sido sistemáticamente perjudicados por el sistema de capitalización individual.

10.- Que éstas y otras falencias motivaron, durante el Gobierno de la ex Presidenta Michelle Bachelet, la aprobación de una reforma previsional, que recogió las conclusiones de una Comisión Asesora creada al efecto, proponiendo, en lo esencial, la incorporación de un Pilar Solidario que permitiera ampliar la cobertura a sectores excluidos.

11.- Que, sin embargo, en dicha ocasión se postergó la discusión acerca de la posibilidad de incorporar competencia en la administración de los fondos, como una forma de impulsar la disminución de sus costos.

Tampoco tuvo lugar algún debate serio acerca del sistema mismo y de la existencia de alternativas a éste que introduzcan, de un modo más decidido, reformas estructurales en materia previsional.

Lo anterior resulta muy diverso al camino seguido, por ejemplo, por Hungría y Solivia que han abandonado la capitalización individual, en tanto Argentina ha nacionalizado los fondos de pensiones administrados por privados.

12.- Que el advenimiento de síntomas de crisis en los mercados bursátiles internacionales ha ocasionado, en las últimas semanas, un nuevo retroceso en los ahorros previsionales, generando preocupación entre los afiliados y sembrando nuevas dudas sobre el sistema.

Al mismo tiempo, surgen interesantes estudios respecto al funcionamiento de los sistemas de reparto, que corregidos y administrados adecuadamente, arrojan un importante superávit fiscal al comparar las cotizaciones y las pensiones pagadas en cada año.

El caso chileno a 1981 no era diverso, generándose, a partir de ese año un déficit presupuestario como consecuencia de absorber el Fisco las pensiones y a la vez los traspasos y subsidios asociados a la capitalización individual.

13.- Que estamos convencidos que como en las diversas prestaciones a que pueden tener acceso los chilenos se requiere que, en materia previsional existan alternativas.

Mientras en educación y salud coexiste un sistema público con uno privado, en esta materia los usuarios no disponen de opción alguna.

Si es posible que alguien desee asumir sus riesgos, respecto de la vejez, invalidez y sobrevivencia, en forma individual, debe permitirse también que quienes aspiren a solidarizar estas contingencias inciertas cuenten con algún mecanismo que se los permita, lo que resulta perfectamente factible y viable.

14.- Que, por tanto, venimos en proponer una reforma constitucional que permita que los chilenos cuenten con alternativas en materia previsional, pudiendo optar por un sistema de capitalización individual o por uno de reparto o, incluso, por alguna fórmula mixta complementaria e intermedia. Sugerimos, asimismo, que dicha libertad de elegir sea cautelada por el recurso de protección.

15.- Que, evidentemente, una definición constitucional de estas características debiera ser complementada, posteriormente, con definiciones respecto de las características del sistema de reparto, la administración de sus fondos y los beneficios y requisitos asociados, cuidando, en dicha regulación, de no incurrir en las falencias existentes hacia 1980.

Por lo anterior, los senadores que suscriben venimos en proponer el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo Único: Modifíquese la Constitución Política de la República de la forma que sigue:

a) Agréguese en el inciso tercero del numeral 18° del artículo 19°, entre la expresión "obligatorias" y el punto que le sigue, la frase final: **"y deberé ofrecer a los afiliados distintas opciones previsionales entre sistemas de capitalización individual y de reparto."**

b) Incorpórese, en el inciso primero del artículo 20°, a continuación de la coma que sucede a la palabra "cuarto", la segunda vez que ella aparece, la expresión **“18° en lo tocante a la libertad de afiliación a diversos sistema previsionales,”**