INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO RECAIDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA EL CONSEJO DE AHORRO COLECTIVO.

BOLETÍN N° 11.370-07-1

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de la referencia, originado en un mensaje de S.E. la Presidenta de la República.

Durante la discusión de este proyecto de ley, vuestra Comisión contó con la asistencia del Ministro de Hacienda, señor Rodrigo Valdés; de la Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Alejandra Krauss; de la Subsecretaria de Previsión Social, señora Jeannette; del asesor de dicha Cartera de Estado, señor Yuri Vásquez; de la Coordinadora legislativa del Ministerio de Hacienda, señora Macarena Lobos; del asesor del Ministerio del Trabajo, señor Francisco del Río y de los profesores de Derecho señores Sebastián Soto, Germán Concha, Fernando Atria, Edgardo Palacios; Augusto Quintana, Francisco Tapia, Máximo Pavez, Eugenio Evans, Arturo Fermandois, Ángela Vivanco y Pablo Ruiz-Tagle.

CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS PREVIAS.

1) La idea matriz o fundamental del proyecto es la de crear un órgano constitucionalmente autónomo, denominado Consejo de Ahorro Colectivo, cuya función es la de administración de fondos que supone el Sistema de Ahorro Previsional Colectivo.

2) Quórum de votación.

De conformidad a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política de la República, el artículo único, contenido en esta reforma constitucional, requiere para su aprobación del voto conforme de las tres quintas partes de los senadores y diputados en ejercicio.

3) Requiere trámite de Hacienda.

No.

4) El proyecto fue aprobado, en general, por mayoría.

En sesión 285ª, de 6 de septiembre de 2017, se aprobó en general por 7 votos a favor, 5 en contra y una abstención. Votaron por la afirmativa los diputados señores Andrade, don Osvaldo; Chahin, don Fuad; Cornejo, don Aldo; Farcas, don Daniel; Gutiérrez, don Hugo; Saffirio, don René y Soto, don

Leonardo. Votaron en contra la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores De Mussy, don Felipe; Monckeberg, don Cristián; Norambuena, don Iván y Van Rysselberghe, don Enrique. Se abstuvo el diputado señor Rincón, don Ricardo.

5) Se designó Diputado Informante al señor Soto, don Leonardo.

****

I.- ANTECEDENTES GENERALES.

1.- Antecedentes del mensaje.

Señala el mensaje que la reforma previsional de 2008, que S.E. la Presidenta de la República impulsó durante su primer Gobierno, constituyó un paso fundamental en el fortalecimiento del sistema de pensiones, otorgando protección a los ingresos en los años de vejez y reconociendo el derecho a envejecer con dignidad.

Sin perjuicio de lo anterior, hoy es necesario dar un nuevo paso en el fortalecimiento del sistema de pensiones y hacer frente a los importantes desafíos que transversalmente los diagnósticos han evidenciado. Existe consenso en que en el actual sistema de pensiones muchas chilenas y chilenos, después de años de ahorro reciben pensiones insuficientes y que la jubilación significa para ellos una fuerte reducción en el nivel de sus ingresos.

Añade que, en los últimos años, además, la ciudadanía les interpeló para abordar estos problemas con mayor sentido de urgencia y unidad. Por ello, luego de finalizado el trabajo de la Comisión Asesora Presidencial Sobre el Sistema de Pensiones, se convocó en agosto de 2016, a los distintos sectores políticos a construir un amplio acuerdo para mejorar el sistema de pensiones. En dicha instancia se expresaron las diferentes posiciones a través de un diálogo serio, franco y con argumentos, cuyo único objetivo fue mejorar las condiciones de vida de los pensionados y cotizantes chilenos. Aunque no existió plena coincidencia en todos los aspectos, el trabajo llevado a cabo en este proceso permitió sentar las bases de esta iniciativa.

Los desafíos actuales del sistema de pensiones dicen relación con mejorar las condiciones de suficiencia de las pensiones contributivas y, en materia de cobertura, con incorporar a los trabajadores independientes al sistema junto con reducir las importantes lagunas previsionales.

Menciona que, a partir de esta realidad, se observa la necesidad de realizar importantes modificaciones al sistema de pensiones para lograr niveles de pensión adecuados para tener una vida digna y de calidad, después de años de trabajo y contribución. Este es un derecho de todas y todos, y debe ser una responsabilidad compartida, donde el esfuerzo personal sea complementado con solidaridad.

Es necesario aumentar entonces la tasa de contribución considerando cambios graduales y de cargo de la empleadora o del empleador, cautelando los impactos sobre la economía de forma que, al término de la etapa laboral durante la cual se contribuyó al ahorro para pensiones, las personas puedan lograr niveles adecuados de pensión.

Pero, el sistema contributivo de pensiones no sólo requiere de ajustes paramétricos, para atender los desafíos actuales, se necesita avanzar desde un sistema basado exclusivamente en el ahorro individual a un sistema mixto, donde el ahorro individual sea complementado en forma colectiva.

Agrega que esto se hará creando un nuevo sistema al interior del pilar contributivo obligatorio, el Nuevo Ahorro Colectivo, que será administrado por un organismo autónomo, el Consejo de Ahorro Colectivo, que dará plenas garantías de independencia, eficiencia, transparencia y probidad.

En este nuevo diseño se abordan, a través de las distintas iniciativas que hoy se impulsan, de forma integral los desafíos del sistema de pensiones, fortaleciendo los principios de la seguridad social al interior del mismo, incluyendo mayores grados de solidaridad, reincorporando la cotización de cargo de del empleador, lo que permite consagrar un sistema verdaderamente tripartito y fortalecer el rol del Estado en la seguridad social.

2.- <u>Fundamentos del proyecto.</u>

Menciona el mensaje que, con ocasión del anuncio de reforma de pensiones efectuada el pasado 12 de abril, S.E. la Presidenta de la República anticipó la necesidad de avanzar hacia un sistema previsional realmente mixto, donde todos pongan de su parte, donde la solidaridad complemente el importante esfuerzo personal, donde el Estado y los empleadores cumplan la importantísima labor que les corresponde.

En ese contexto, se anunció que se establecería la exigencia de una cotización adicional de 5%, la que será de cargo del empleador, para crear un nuevo Sistema de Ahorro Previsional Colectivo, cuya administración recaería en una entidad pública y autónoma, con estrictas reglas de funcionamiento, probidad y gobierno corporativo, además de altas exigencias profesionales, para que nadie pueda poner en duda su eficiencia, transparencia e independencia.

Las modificaciones que se proponen en el marco de esta reforma al sistema de pensiones resultan fundamentales para el objetivo de mejorar las condiciones de jubilación de los adultos mayores, introduciendo elementos de solidaridad a través de transferencias intergeneracionales, entre activos y pasivos e intrageneracionales entre personas de distinto nivel de ingresos. Pero para hacer posible lo anterior, es necesario establecer una institucionalidad adecuada que se haga cargo de la administración del nuevo Sistema de Ahorro Previsional Colectivo. En palabras de Neil Komesar, es justamente la elección institucional aquella que conecta los objetivos con sus resultados legales y de política pública.

En particular, la elección del modelo autónomo constitucional se justifica en razón de la naturaleza y especial relevancia de las prestaciones del Sistema de Ahorro Previsional Colectivo, así como de la necesidad de otorgar las mayores garantías institucionales de independencia, eficiencia e idoneidad técnica en la administración de los fondos proveídos por la nueva cotización de seguridad social que la ley establece.

La autonomía operará a su vez como garante del adecuado funcionamiento de esta política en el tiempo asimilándose, en virtud de su relevancia, a la estrategia institucional utilizada respecto del Banco Central y de la Contraloría General de la República, entre otros órganos respecto de los cuales la independencia y autonomía resultan cruciales para la adecuada consecución de sus fines.

El Sistema de Ahorro Previsional Colectivo tiene, además, la virtud de diversificar la forma en que se financian mayoritariamente las pensiones en nuestro país, esto es, con cargo al ahorro personal, de acuerdo al sistema de capitalización individual regido por el decreto ley Nº 3.500, de 1980 y administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones. En ese sentido, el Sistema de Ahorro Previsional Colectivo se establece como un importante complemento a dicho mecanismo dentro del mismo pilar contributivo, pues al contener componentes de ahorro colectivo y de solidaridad entre sus afiliados diversifica las formas de financiamiento de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia en nuestro país.

Lo anterior representa un cambio de paradigma en materia de seguridad social, que hace necesario que el órgano a cargo de la administración de estos nuevos componentes de ahorro y solidaridad responda al mandato de mejorar sustantivamente las pensiones de nuestros adultos mayores, a través de una administración eficiente y eficaz de los fondos aportados, desde una perspectiva de compromiso social y ciudadano. Ello implica que su labor no puede estar guiada exclusivamente por incentivos de maximización de utilidades.

Si bien existen en nuestro ordenamiento organismos públicos a cargo de la administración de componentes de la seguridad social –como es el caso del Instituto de Previsión Social y del Instituto de Seguridad Laboral- el desafío de administrar una cotización distinta y destinada exclusivamente al financiamiento de las prestaciones del Sistema de Ahorro Previsional Colectivo exige optar por un modelo orgánico especializado y de objeto único, que además otorgue las garantías necesarias de independencia, eficiencia e idoneidad técnica para el aseguramiento de los fines de este nuevo Sistema.

Nuestro ordenamiento ofrece diversas alternativas institucionales capaces de asegurar la independencia de un ente estatal en la ejecución de las funciones que la ley le otorgue. En efecto, dentro de la misma Administración del Estado se pueden distinguir órganos con autonomía constitucional de aquéllos que no la tienen; órganos con gobernanza unipersonal de órganos colegiados; órganos centralizados de órganos descentralizados; etc. Ello evidencia que la independencia de un órgano puede ser garantizada a través de distintos arreglos institucionales, los cuales deberán atender a la naturaleza de

las funciones encomendadas y los obstáculos, amenazas o potenciales conflictos de interés que puedan surgir en su ejecución, entre otros elementos.

Sin perjuicio de lo anterior, las autonomías constitucionales presentan condiciones especiales de independencia respecto de los poderes Ejecutivo y Legislativo que, si bien podrían resultar excesivas para el ejercicio de algunas funciones públicas, aparecen como necesarias tratándose de la administración de este sistema de seguridad social para el complemento de pensiones.

El modelo de autonomía constitucional se caracteriza por sustraer al órgano de cualquier vínculo de jerarquía, tutela o supervigilancia respecto del Presidente de la República, sujetándolo exclusivamente a lo que establezcan la Constitución y las leyes, otorgándole facultades de autodeterminación funcional y administrativa. Ello supone una independencia especial respecto del poder Ejecutivo que, en conjunto con el diseño de un gobierno corporativo colegiado y especializado, aísla al órgano autónomo de cualquier tipo de injerencia de la Administración y que se vuelve especialmente valioso para la administración de un sistema a través del cual se financian complementos de pensiones de carácter personal y solidarios, con cargo a una cotización obligatoria de seguridad social de cargo del empleador, velando exclusivamente por el interés de los actuales y futuros pensionados y por la maximización de la rentabilidad neta de largo plazo de los fondos del referido sistema.

Ello resulta especialmente relevante, en este caso, en tanto permite incluir en la Constitución Política ciertas reglas básicas sobre la administración del Sistema –que en todo lo demás será regulado por una ley de quórum calificado, de conformidad a lo establecido en el artículo 19 N° 18 de la Constitución- tales como la diferenciación entre el patrimonio del órgano y los fondos que administra y la imposibilidad de que éstos últimos ingresen al patrimonio de la Nación o sean utilizados para fines distintos a aquéllos específicos que establezca la ley. De este modo, se protege absolutamente la afectación de los fondos del Sistema de Ahorro Previsional Colectivo para cualquier uso distinto de los fines previsionales consagrados en la ley, sin que sea posible que éstos se confundan con patrimonios de carácter público, ni puedan destinarse al financiamiento del gasto público por Ley de Presupuestos o a cualquier otro objeto distinto al mejoramiento de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Finalmente, la autonomía constitucional entrega al órgano respectivo una mayor flexibilidad de la que caracteriza a otros órganos de la administración del Estado para el desempeño de su objeto, cualidad que resulta esencial para el cumplimiento de las funciones de administración de fondos que supone el Sistema de Ahorro Previsional Colectivo. En este aspecto, y como se adelantara, el Consejo de Ahorro Colectivo es similar al Banco Central, cuya autonomía permite a la ley otorgar al Comité Directivo responsable de su dirección superior amplia libertad decisional para el cumplimiento eficaz del objeto para el cual fue creado, lo cual se manifiesta, por ejemplo, en la facultad de crear su propia normativa interna de organización y funcionamiento. Este modelo institucional ha sido transversalmente considerado como exitoso a la hora de velar

por el adecuado manejo de la política monetaria y se considera que debe ser replicado para una labor de crucial envergadura como es administrar activos que pueden llegar a representar el 35% del Producto de Interno Bruto a fin de velar por el interés de los actuales y futuros pensionados del Sistema de Ahorro Previsional Colectivo buscando la maximización de la rentabilidad neta de largo plazo de los fondos que le corresponda administrar, sujeta a niveles adecuados de riesgo, y cumpliendo estrictas exigencias de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, probidad y transparencia y publicidad.

3.- Contenido del proyecto.

El proyecto consta de un artículo único que incorpora a la Constitución Política de la República un nuevo Capítulo XIV sobre el Consejo de Ahorro Colectivo, con un artículo 109 bis nuevo.

En primer lugar, este artículo establece la creación de un órgano autónomo, denominado Consejo de Ahorro Colectivo, que gozará de personalidad jurídica y patrimonio propio y cumplirá la función de administrar un sistema de ahorro y transferencias solidarias, que se financiará con cotizaciones previsionales, de conformidad a la ley.

En su inciso segundo, el artículo propuesto consagra expresamente el carácter separado del patrimonio del órgano de los fondos del sistema que administra, y establece que estos últimos no ingresarán al patrimonio de la Nación y sólo se utilizarán para la consecución de los fines específicos que establezca la ley, incluido el financiamiento del órgano.

Finalmente, se modifica el artículo 127 a efectos de adecuar las referencias derivadas de la incorporación del nuevo capítulo XIV que se incorpora.

II.- DISCUSIÓN GENERAL Y PARTICULAR DEL PROYECTO.

1.- Discusión General.

El proyecto de ley en informe fue aprobado, en general, por vuestra Comisión en su sesión 285ª, de fecha 6 de septiembre del 2017, por 7 votos a favor, 5 en contra y una abstención.

Votaron por la afirmativa los diputados señores Andrade, don Osvaldo; Chahin, don Fuad; Cornejo, don Aldo; Farcas, don Daniel; Gutiérrez, don Hugo; Saffirio, don René y Soto, don Leonardo. Votaron en contra la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores De Mussy, don Felipe; Monckeberg, don Cristián; Norambuena, don Iván y Van Rysselberghe, don Enrique. Se abstuvo el diputado señor Rincón, don Ricardo.

Durante la discusión general, y como parte de una sesión de Comisiones Unidas de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento; de Hacienda y Trabajo y Seguridad Social, **la Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Alejandra Krauss**, señaló que se ha presentado a la discusión del Parlamento tres proyectos de ley. El primero es el proyecto de ley de reforma

constitucional que crea el Consejo de Ahorro Colectivo, contenido en el mensaje N° 117-365.

El segundo proyecto de ley crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario, contenido en el mensaje N°118-365.

El tercer proyecto de ley introduce cambios regulatorios al Sistema de Capitalización Individual, contenidos en el mensaje N°119-365.

Adicionalmente, han acompañado dos informes financieros, dos informes de productividad, el informe de sustentabilidad del fondo de cesantía solidario, toda vez que contempla modificaciones al sistema de seguro de cesantía para enfrentar las lagunas previsionales.

Asimismo, se acompaña el informe del Consejo Consultivo Previsional y la respuesta de los ministros al mismo informe. Esto, por el cambio que se contiene en el pilar solidario.

El camino para mejorar nuestro sistema previsional lo comenzamos a recorrer hace más de nueve años, dando un paso aún más importante en protección social al instalar el pilar solidario del sistema de pensiones, que permitió que miles de chilenas y de chilenos que no tenía una pensión la recibieran por primera vez, y complementando las pensiones de aquellos que no han logrado autofinanciar pensiones dignas. Fue un avance clave e impostergable para la justicia social que merecemos.

Se sabía, en esos años, que era urgente que el Estado se preocupara de esos chilenos y chilenas. Fue un compromiso asumido y cumplido por la Presidenta Bachelet que el país ha incorporado en su ADN. Hoy nos enfrentamos a un dilema adicional: la insuficiencia a las pensiones. Ello es así, especialmente para las mujeres y para la clase media que ha trabajado y ahorrado toda la vida. No es justo que tengan pensiones significativamente menores a sus sueldos al momento de retirarse, y necesariamente debemos hacer cambios para apoyarlos a ellos también.

Para estos trabajadores y sus familias jubilar significa una reducción muy importante de sus ingresos y, por lo tanto, a pesar del trabajo duro y de años de ahorro nos damos cuenta de que el esfuerzo personal no siempre es suficiente. Entonces, colectivamente podemos lograr avances más sustantivos para mejorar las pensiones.

La solidaridad nos permite alcanzar objetivos comunes que dan respuesta a un mandato ético, exigible en todo tipo de sociedades.

Siempre es necesario apoyar y valorar el empuje personal, pero debemos reconocer que tenemos que sumar solidaridad a los esfuerzos personales de ahorro para alcanzar pensiones más dignas, en especial en un país tan desigual como Chile.

Nuestro sistema de pensiones necesita más solidaridad. Hoy las pensiones de los chilenos son bajas, y no debido a la falta de esfuerzo, sino a diversos factores que condicionan e influye la vida de cada uno de nosotros, factores de los que debemos hacernos cargo.

La solidaridad debe verse reflejada tanto entre jóvenes y adultos mayores, entre hombres y mujeres, entre trabajadores de altos y bajos ingresos, entre todos los chilenos y chilenas. La solidaridad debe reconocerse como una virtud en nuestro país.

Gracias a la experiencia ganada sabemos que las propuestas en estas materias tienen que ser viables; abordar el imperativo de elevar las pensiones cautelando los efectos sobre la economía y los incentivos, porque todos estos puntos son necesarios para que la economía crezca.

Este trabajo no ha sido sencillo. Comenzó en este gobierno con la Comisión Bravo, siguió con el comité de ministros para pensiones y terminó con la mesa política-técnica con representantes de todos los partidos políticos con presencia parlamentaria.

El gobierno de Chile recibió propuestas de múltiples sectores de la sociedad, lo que demuestra la amplitud del debate. Hemos tenido apoyo de organismos internacionales, en particular del Banco Interamericano del Desarrollo, de la OCDE y del Banco Mundial.

Análisis, debate y estudio ha existido. Puede que a algunos no les guste, pero no lo pueden negar. No estamos improvisando con el destino de las pensiones. Construir esta nueva etapa es tarea de todos y ha requerido diálogo y escucha. Para eso hemos convocado a la ciudadanía y hemos llamado a un acuerdo.

Hemos evaluado técnicamente las diferentes propuestas y se han definido las iniciativas de ley que se tramitarán ante este honorable Congreso Nacional desde hoy, tal cual como me referí en relación con los tres proyectos de ley que ustedes tienen en su poder y que se han presentado al Congreso.

Al respecto, es importante precisar cuáles son los principios de los cambios en el pilar contributivo que proponemos para su aprobación, debate y análisis, teniendo presente que los principios rectores que rigen a este proyecto son el fortalecimiento de los principios de seguridad social.

El mayor rol del Estado en la seguridad social se desglosa, en definitiva, en los siguientes objetivos:

- Mejorar las pensiones hoy, y en el futuro aún más, con elementos de solidaridad en el pilar contributivo.
- Incrementar el ahorro previsional.
- Mejorar la equidad de género.
- Mantener un financiamiento separado del sistema solidario y el sistema contributivo.

- Introducir cambios sostenibles en el tiempo cautelando los efectos sobre la economía y los incentivos.
- Mejorar la regulación del sistema privado.
- Otorgar mayor legitimidad al sistema.

En una breve síntesis, podemos señalar que nuestro actual sistema de pensiones está fundamentado en tres pilares. El pilar solidario, que la gran mayoría debe conocer en detalle, pues fue aprobado por el Parlamento a fines de 2007 y entró a regir en nuestro país en 2008. El pilar de ahorro obligatorio, que también conocen, en el que todos estamos obligados a cotizar desde 1980. Y el pilar de ahorro voluntario, que ha tenido dos grandes modificaciones, una en 2002 y otra en 2008.

En definitiva, cada uno ha tenido objetivos precisos. En el caso del pilar solidario, prevenir pobreza en la vejez y en la invalidez. En el caso del pilar de ahorro obligatorio, que regula el decreto ley N° 3.500, suavizar consumo entre etapa activa y pasiva. Y el pilar de ahorro previsional voluntario, en complementar ahorro para mejorar las pensiones.

¿Quiénes lo financian? En el caso del pilar solidario, impuestos generales; el pilar de ahorro obligatorio, los trabajadores y una cotización pequeña de parte del empleador, que va al SIS; y el pilar de ahorro voluntario, también vinculado al propio cotizante.

Los beneficios. En el caso del pilar solidario, la pensión básica solidaria y el aporte previsional solidario, que está focalizado en el 60 por ciento más pobre de nuestra población más vulnerable. En el caso del pilar de ahorro obligatorio, va a depender de los ahorros que hayamos logrado en nuestros fondos. Y en el caso del pilar de ahorro voluntario, va a depender del monto ahorrado.

¿Cuáles son las modificaciones que se introducen? En la gráfica se observan los contenidos de los proyectos de ley. Particularmente, el relativo al 5 por ciento, que establece un subsistema en el pilar de ahorro voluntario. Se introducen tres cambios. Se fortalece la protección frente a la longevidad gracias al Pilar Solidario, con una Pensión Básica Solidaria y con el Aporte Previsional Solidario; se introduce un nuevo componente al ahorro voluntario: el Sistema de Ahorro Previsional Colectivo, al que me referiré luego con más detalle, y se mejora el diseño del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo, mediante un nuevo crédito fiscal, entre otros elementos.

¿De qué medios dispondrá el gobierno para lograr esos objetivos?

En primer lugar, de una cotización adicional de 5 por ciento. De este modo, se crea un nuevo ahorro colectivo, el que se financiará con una cotización de 5 por ciento, la que será de cargo del empleador. La cotización aumentará gradualmente hasta llegar a 5 por ciento: 1 por ciento el primer año, hasta completar la tasa de 5 por ciento en el inicio del sexto año de aplicación del nuevo sistema. De ese modo, si el proyecto se convierte en ley, como esperamos

ocurra el presente año, el 5 por ciento de cotización de cargo del empleador estará vigente el 2023.

Dicho componente, la cotización adicional de 5 por ciento, se divide en dos partes: 3 por ciento de dicha cotización ingresará a uno o más Fondos de Ahorro Personal, y el 2 por ciento restante se abonará al Fondo de Ahorro Colectivo.

Otros componentes del sistema son los siguientes: aporte solidario intergeneracional de los cotizantes hacia los pensionados del sistema de AFP, con lo cual se aumenta la pensión autofinanciada estimada (PAFE) en 20 por ciento, y aporte solidario intrageneracional, es decir, los que ganan más aportan a los que ganan menos, los que trabajan más a los que trabajan menos. En este contexto, siguiendo los principios que mencioné, lo fundamental es que se generan incentivos laborales importantes, pues para recibir esta parte de la solidaridad hay que cotizar.

El tercer componente de solidaridad es el bono compensatorio para mujeres, el cual, en términos generales, implica que un hombre y una mujer que jubilan a los 65 años de edad y tienen el mismo ahorro, recibirán la misma pensión, de conformidad con las disposiciones y los rangos que establece el proyecto de ley que se presenta en esta materia, el cual explicará detalladamente el ministro Rodrigo Valdés.

Respecto del financiamiento, se introduce una cotización adicional de 5 por ciento con cargo al empleador, lo que hace a este sistema verdaderamente tripartito. Este fue uno de los puntos de consenso de la Comisión Bravo, es decir, que había que subir la cotización para pensión y que dicho incremento debía ser de cargo del empleador.

Finalmente, los beneficios dependerán del monto del ahorro y de las reglas solidarias, que son las contemplan e introducen el principio de la solidaridad.

Los actuales pensionados de AFP recibirán 20 por ciento de su pensión autofinanciada, y la pensión de los futuros pensionados dependerá de cuándo jubilen, pero recibirán por lo menos este aumento. A modo de ejemplo, una mujer que jubile a los 62 años de edad recibirá una pensión distinta a la de una mujer que jubile a los 65 años de edad producto del bono compensatorio para mujeres, y también porque habrá cotizado tres años más.

Por otra parte, el proyecto de ley que crea el Consejo de Ahorro Colectivo está compuesto por un artículo y dos incisos. De esa manera, se propone incorporar un nuevo capítulo a la Constitución Política, el que respecto del Consejo de Ahorro Colectivo establece lo siguiente: “Un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Consejo de Ahorro Colectivo, administrará un sistema de ahorro y transferencias solidarias que se financiará con cotizaciones previsionales, de conformidad a la ley.

Los fondos de dicho sistema son de naturaleza previsional y constituirán patrimonios separados de aquel que le es propio al órgano

establecido en el inciso anterior, no ingresarán al patrimonio de la Nación y sólo se utilizarán para la consecución de los fines específicos que establezca la ley, incluido el financiamiento del órgano.”.

¿Por qué se requiere una reforma constitucional?

El modelo autónomo constitucional se justifica por la naturaleza y relevancia de las prestaciones del Nuevo Ahorro Colectivo, así como por la necesidad de otorgar las mayores garantías institucionales de independencia, eficiencia e idoneidad técnica en la administración de los fondos de la nueva cotización de 5 por ciento.

Asimismo, es garante del adecuado funcionamiento de esta política en el tiempo, asimilándose a la estrategia institucional utilizada respecto del Banco Central y de la Contraloría General de la República.

Además, representa un cambio en el paradigma del sistema de pensiones, al establecer el carácter mixto del sistema, con la creación del Consejo de Ahorro Colectivo a cargo de la administración del Nuevo Ahorro Colectivo, en el que la solidaridad complementa el importante esfuerzo personal.

En términos generales, consideramos que el Consejo de Ahorro Colectivo –lo que explica su autonomía- no puede estar vinculado con los ciclos políticos de un gobierno determinado. Cuando se trata de administrar pensiones con los fondos de los trabajadores debemos garantizar autonomía absoluta, con absoluta prescindencia de gobiernos o de sistemas políticos que, de una u otra manera, no den garantías de transparencia, idoneidad y cumplimiento irrestricto de los fines previsionales que busca la ley.

El Consejo de Ahorro Colectivo, que se encuentra regulado y que crea este nuevo ahorro colectivo, debe velar por el interés de los actuales y futuros afiliados del sistema y por la maximización de la rentabilidad neta de largo plazo de los fondos del Sistema, sujeta a niveles adecuados de riesgo.

El Consejo tendrá entre sus principales funciones y atribuciones: recaudar la cotización para el Sistema de Ahorro Previsional Colectivo; administrar las cuentas de ahorro personal; invertir los recursos de los fondos del sistema; administrar el fondo de ahorro colectivo, con el fin de financiar, calcular y transferir los beneficios del sistema, y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

Asimismo, dicho Consejo estará facultado para contratar los servicios que evalúe necesarios y autofinanciará los gastos propios de su funcionamiento, incluida una fracción destinada a la reposición del costo de capital.

Para su puesta en marcha, se estima un período de transición de seis años y un aporte fiscal inicial de hasta 3.756.000 Unidades de Fomento, lo que aproximadamente equivale a aproximadamente 150 millones de dólares valor presente.

La dirección superior del Consejo corresponderá a siete profesionales con alta experiencia profesional y calidad técnica, los que serán nombrados por el Presidente de la República, previa ratificación del Senado.

Tal como lo indicó, el Consejo de Ahorro Colectivo será independiente de los ciclos políticos y, consecuencialmente, del gobierno de turno, el cual, por su importancia para este sistema que tiene por objeto el bienestar de todos y todas, será consagrado en la Carta Fundamental. De esa manera lo hemos determinado. En la Constitución Política se sentarán las bases del Consejo, el cual será autónomo y deberá administrar el sistema de ahorro.

¿Qué virtudes estimamos en relación con el Consejo y su rango constitucional?

Autonomía constitucional que le permite al Consejo obviar cualquier vínculo de jerarquía, tutela o supervigilancia respecto del Presidente de la República, sujetándolo exclusivamente a lo que establezca la Constitución Política y las leyes, otorgándole facultades de autodeterminación funcional y administrativa.

Segunda virtud: reglas básicas de administración del sistema.

En la Constitución Política se incluirán reglas básicas sobre la administración del sistema, tales como la diferenciación entre el patrimonio del órgano y los fondos que administra y la imposibilidad de que estos últimos ingresen al patrimonio de la nación o sean utilizados para fines distintos de aquellos específicos que establezca la ley. En todo lo demás será regulado por una ley orgánica. De este modo, se protege la afectación de los fondos del sistema de ahorro previsional colectivo para cualquier uso distinto de los fines previsionales consagrados en la ley, sin que sea posible que estos se confundan con patrimonios de carácter público ni puedan destinarse al financiamiento del gasto público por Ley de Presupuestos o a cualquier otro objeto distinto del mejoramiento de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

Otra virtud: una mayor flexibilidad organizacional y de funcionamiento.

La autonomía constitucional le entrega al Consejo una mayor flexibilidad de la que caracteriza a otros órganos de la administración. El consejo de ahorro colectivo es, entonces, similar a la Contraloría General de la República y al Banco Central, cuya autonomía permite otorgar al comité directivo, responsable de su dirección superior, amplia libertad decisional para, por ejemplo, crear su propia normativa interna de organización y funcionamiento.

Este modelo institucional ha sido transversalmente considerado como exitoso y consideramos que debe ser aplicado para una labor de crucial envergadura, como es administrar activos que pueden llegar a representar el 35 por ciento del Producto Interno Bruto.

Su composición.

Sus miembros deberán ser personas con reconocido prestigio profesional o académico y deberán cumplir altas exigencias técnicas y de integridad. Serán designados por el Presidente o la Presidenta de la República y deberán ser ratificados por el Senado.
Misión.

Su misión será administrar el nuevo ahorro colectivo, velando por el interés de los actuales y futuros afiliados al sistema y la maximización de la rentabilidad neta a largo plazo de los fondos, sujeta a niveles adecuados de riesgo, debiendo actuar en todo momento con independencia, eficiencia e idoneidad técnica.

Gastos.

Como señalé, los gastos se financiarán a partir del fondo que administran de manera pública y transparente y será una entidad absolutamente sin fines de lucro.

Sabemos que la realidad se ha encargado de demostrar que lo que algunos prometieron hace casi 40 años no fue cierto para millones de chilenos. Como dijo el exministro y actual director del CEP, Harald Beyer, en una entrevista a Radio Zero, el 13 de septiembre de 2016, la cotización del 10 por ciento fue uno de los populismos de la dictadura. Tenemos la convicción de que este es el momento de emprender este cambio, de dar un nuevo paso que permita ampliar la protección social y las garantías para nuestros compatriotas, especialmente para la clase media y las mujeres.

Los llamo a enfrentar esta discusión de cara a la ciudadanía, porque lo necesitamos como sociedad. El mejoramiento de las pensiones es considerado por la ciudadanía como algo urgente, por lo que esperamos que el Congreso Nacional considere esa urgencia para dar una respuesta a la clase media y a las mujeres ahora. Debemos concretar estos cambios en el más breve plazo, sin dejar de dar las discusiones que merecen estos proyectos, pero enfrentando el dilema que debemos solucionar. Las pensiones deben mejorarse lo antes posible y esta ley así lo permite. Como dijo un expresidente de la República, queremos una patria justa y buena para todos. En esta oportunidad, quiero ser categórica en señalar que sea buena y justa, pero para todos.

El Ministro de Hacienda, señor Rodrigo Valdés, expresó: “Es importante tener un diagnóstico común respecto de lo que estamos haciendo, para no discutir sobre diagnósticos distintos. Suponiendo que tendremos un diagnóstico común, pienso que es más fácil entender por qué este proyecto propone lo que propone en torno al nuevo ahorro colectivo.

Quiero partir refiriéndome a un tema muy simple, que es cómo se evalúan los sistemas de pensiones en el mundo. Si un consultor va a un país, lo primero que se cuestiona es si funciona o no funciona determinado

sistema. Para ello, hay que preguntarse cuáles son los objetivos de un sistema de pensiones. Básicamente, hay tres objetivos distintos y complementarios.

El primero es aliviar la pobreza en la vejez, mediante una red mínima que permita que las personas no sean pobres cuando son viejos. El pilar solidario, como veremos pronto, es una herramienta muy poderosa para este objetivo.

El segundo objetivo es limitar las caídas de consumo o de ingresos cuando las personas se retiran, es decir, cuando pasan de la vida activa a la pasiva. Esto depende del ahorro previo que tengan y de transferencias que puedan recibir desde algún sistema. En este ámbito, estamos lejos de decir que tenemos suficiencia del reemplazo respecto del estándar de consumo y de ingresos que tienen las personas antes de jubilarse.

El tercer objetivo es enfrentar contingencias. Ser mayor de edad no es una contingencia, porque esta sería no llegar a ser mayor de edad. Las contingencias que se usan en estas discusiones son, por ejemplo, la invalidez. Ahí tenemos un sistema que, en comparación con otros países, funciona relativamente bien. Pero también hay otras contingencias, como, por ejemplo, una longevidad que fue mucho más larga de lo esperado, lo que sí tiene efectos en las pensiones, dependiendo de la modalidad de pensión, tema que debemos abordar.

Dentro de esa lógica de evaluación está un tema central, cual es la cobertura, es decir, a cuánta gente estamos llegando con el sistema de pensiones.

Permítanme mostrar dos gráficos. El primero tiene que ver con la cobertura abierta entre cotizantes dependientes y cotizantes independientes. En el cuadro se aprecia que, como porcentaje de los ocupados, tenemos una cobertura bastante respetable, cercana al 90 por ciento de los dependientes. No es ciento por ciento, porque existe informalidad, porque hay deudas cuando no se pagan todas las cotizaciones inmediatamente, pero aun así hemos logrado una cobertura elevada. El promedio de cobertura en otros países de Latinoamérica es más baja que la nuestra. El promedio nuestro es 70 y no 90 por ciento, porque tenemos a los independientes, problema que sí debemos abordar. Los independientes tienen una participación en el sistema, como cobertura de cotizantes ocupados, de menos del 10 por ciento, lo cual es el gran desafío que tenemos como país.

| Nuestro promedio de 70 por ciento no es bajo. No estamos mal en promedio, pero tenemos este foco en los independientes, que requiere, de una vez por todas, que la obligación de cotizar se haga realidad.

A propósito, a la cobertura se la denomina “cobertura estática”, porque es el promedio para todas las personas. Hago la distinción porque hay otra cobertura, la denominada “cobertura dinámica”, la cual tiene relación con lo que le sucede individualmente a cada persona durante su vida de cotizante.

En cuanto a la densidad de cotización, es decir, al porcentaje de meses de vida activa que cotizan las personas, nos encontramos con una cobertura dinámica bastante más baja que la que debiese tener el sistema chileno. Las mujeres en edad de trabajar cotizan menos del 50 por ciento de los meses, y los hombres, lo hacen en torno al 60 por ciento. En total, como número de referencia, los chilenos cotizamos alrededor del 50 por ciento de nuestra vida laboral. Por lo tanto, cualquier sistema va a tener, bajo el supuesto que uno cotizara durante toda su vida laboral, la mitad de los beneficios, simplemente porque hay muchas lagunas.

Este es un gran tema que abordamos en el proyecto de ley respecto de la cesantía y de los independientes, porque estos últimos, cuando pasan por ciclos de independencia, tienen lagunas previsionales; pero, evidentemente, este tema va más allá del ámbito previsional. Por ello, hay aspectos en el mercado laboral que serán abordados por otros proyectos de ley.

Eso es todo en cuanto a cobertura.

Respecto de la suficiencia, habría que fijar un tema de cobertura. ¿Son suficientes las pensiones en Chile? No. Sin embargo, ¿qué sucedió para que esto se convirtiera en un objetivo difícil?

Lo primero a considerar es que la expectativa de vida ha aumentado, lo cual es positivo en muchas dimensiones. Sin embargo, en el ámbito previsional implica un objetivo y un problema mayor, porque hay que financiar más años de retiro.

A modo de referencia, la expectativa de vida a principios de los años 80 era alrededor de cinco años de edad menos que el promedio de edad actual. Por lo tanto, hoy, respecto de 1980, un cotizante del sistema previsional tiene que financiar cinco años más.

Por supuesto, retrasar la edad de jubilación es una de las posibles soluciones a esta situación, pero también lo es aumentar la tasa de cotizaciones. El aumento de expectativa de vida que se ha generado desde 1980 se podría cubrir con 1,5 o 2 puntos porcentuales de mayor cotización; es decir, un aumento en las cotización de 1,5 a 2 puntos porcentuales podría hacerse cargo de esa mayor expectativa de vida. No obstante, debemos estar atentos al hecho de que la expectativa de vida seguirá aumentando, y hacia el 2050 estará significativamente por encima de los números actuales. Por lo tanto, aumentar la cotización en unos pocos puntos es una solución a corto plazo, pero que requiere acciones de mediano plazo.

Respecto de la edad de jubilación, hay que reconocer que existe una brecha entre hombres y mujeres, la cual está presente en todos los países, por lo que se está discutiendo a lo largo de todo el orbe. El proyecto de ley no modifica la edad de retiro ni de las mujeres ni de los hombres, por lo tanto, la brecha de cinco años se mantiene. Sin embargo, es un tema que debemos seguir discutiendo como país.

No obstante, damos un paso muy importante en apoyar que las mujeres se mantengan trabajando por más tiempo y en postergar, de esa manera, la edad de jubilación. Sin embargo, respecto de otros países más maduros que nosotros, en términos de desarrollo y de riqueza, ciertamente, han ido disminuyendo y eliminando esa brecha en un horizonte de mediano plazo, no inmediatamente.

Al respecto, quiero entregar dos números, que creo son importantes de mantener en vista. ¿A qué edad los hombres y mujeres están retirándose actualmente del sistema de pensiones? ¿A qué edad están dejando de trabajar? Una cosa es jubilar legalmente y otra es dejar de trabajar. Los números indican que, en el caso de las mujeres, la cotización termina en promedio a los 62 años de edad. Por lo tanto, en promedio, las mujeres se están jubilando más tarde. Como verán, incluso, muchas están jubilando a los 65 años de edad. En el caso de los hombres, en promedio se jubila a los 66 años de edad.

Más impresionante es que cuando uno ve las estadísticas del mundo laboral, los hombres están dejando de trabajar a los 67 años de edad, pero las mujeres, incluso, después de esa edad. Por lo tanto, en los hechos, la salida del mercado laboral está sucediendo después de la jubilación.

Otro gran desafío respecto de la suficiencia tiene que ver con que las rentabilidades de las distintas inversiones en el mundo han ido cayendo, y Chile no está fuera de esa tendencia.

El gráfico muestra la rentabilidad real anual del fondo de pensiones tipo C. Si uno analiza las décadas de los años 80 y 90, las rentabilidades eran de dos dígitos. Entonces, eran rentabilidades reales muy altas, por lo tanto, la capitalización entregaba muchos recursos al momento de jubilarse. Sin embargo, ese promedio ha bajado y hoy, en los últimos años, es significativamente más bajo.

Un número que me gustaría mantener siempre en la discusión es que 1 por ciento de rentabilidad a lo largo de toda la vida implica un cambio de pensión de 25 por ciento, o sea, 1 punto porcentual representa un 25 por ciento de aumento en la pensión. Por supuesto, no me refiero a 1 punto anual, sino durante toda la vida laboral, y no es fácil buscar la ingeniería para producir ese 1 por ciento. Sin embargo, es fácil cometer errores en regulaciones que eventualmente disminuyan la rentabilidad y que tengan como consecuencia una disminución de pensión no buscada, pero que puede ser muy significativa.

Lo anterior nos lleva a la tasa de cotización. Como señalé, hay que subir 1 o 2 puntos solo porque aumentó la expectativa de vida.

Otra manera de ver esto es analizar la situación de los demás países. Chile tiene una cotización del trabajador que corresponde a 11,2 por ciento, incluida la comisión de la AFP. Hasta hace poco, el empleador contribuía con 1,15 por ciento, aporte que aumentó a 1,4 por ciento, alcanzando un total de 12 por ciento y fracción. La cotización promedio de los países miembros de la OCDE es de 17,5 por ciento respecto de aquellos países de los cuales uno puede obtener datos de que esa cifra se destina solo a pensiones, ya

que muchos de ellos muestran tasas de cotizaciones mayores, pero que habitualmente tienen incorporados otros ámbitos, como la salud. Una vez que se limpia eso y se analiza solo las pensiones, Chile queda en promedio 5 puntos porcentuales por debajo de un país OCDE. Parece bastante obvio que 5 puntos porcentuales de mayor cotización son necesarios para hacernos cargo de los problemas que se han acumulado en el pasado, pero, también, para tener mejores pensiones a futuro.

Por otro lado, tenemos un desbalance respecto de lo que el trabajador paga directamente, ya que es muy distinto a lo que sucede en otros países, en que el desbalance es más bien hacia el otro lado, o a lo que sucede en el resto de Latinoamérica, en donde es más bien equitativo. Por eso, proponemos un aumento de 5 puntos porcentuales con una gradualidad, que ya revisaremos, para poder aumentar la tasa de cotización y que, también, sea de cargo del empleador.

Respecto de los números necesarios para llegar al diseño final del 5 por ciento, con la suficiencia y en dónde se encuentra esta, si hablamos de dónde están las pensiones y de cuánto son, podemos ver el siguiente cuadro (*PowerPoint*) que resume muy bien nuestros problemas.

En primer lugar, hay que considerar que hay dos columnas; la de tasa de reemplazo autofinanciada y la que representa el total. La tasa de reemplazo es la comparación entre salarios. En este caso, el último salario recibido y la pensión que las personas reciben. Esta, está calculada en la mediana; o sea, justo en medio de todas las personas que se han jubilado, y la muestra incluye desde 2007 a 2014. Por lo tanto, es una muestra larga de lo que ha ido pasando en el sistema.

Ahora bien, si uno tomara el estándar internacional de construir la tasa de reemplazo con los últimos diez años de salario y no con el último año de salario, estos números suben en torno a cinco puntos porcentuales. Lo que pasa es que no tenemos en Chile datos administrativos para hacer ese cálculo sin sesgos, pero si se quiere comparar un documento internacional con estos números, agréguese cinco puntos, aproximadamente, a cada uno de los que se ven en la imagen.

Bueno, vamos a la última línea en los dos paneles, donde está el 20 y el 40 por ciento. En Chile, la pensión autofinanciada, la parte del ahorro en la AFP, produce el 20 por ciento, en promedio, para la mediana de los que se están jubilando. El total, sin embargo, es 40, gracias al pilar solidario que cambia dramáticamente la tasa de reemplazo y la mejora de manera significativa.

Esos son los promedios, pero se puede empezar a abrir esta discusión por género y por niveles de ingreso. Cuando se abre por género, es evidente que las mujeres tienen tasas de reemplazo significativamente menores en la parte autofinanciada, y en la total la brecha se acorta en algo, pero sigue siendo bastante menor. Parece que el sistema tiene que hacer un esfuerzo para ayudar a las mujeres a mejorar sus tasas de reemplazos que ciertamente dependen de muchas cosas: las lagunas. No depende de los salarios en esta medida, porque la tasa de reemplazo es respecto del salario respectivo, así que

podría tener un salario menor que no se reflejaría acá, pero para la pensión absoluta sí produce un efecto. Además, la mujer jubila antes y vive más tiempo, todo eso son restricciones que enfrenta para su pensión.

Entonces, la primera gran conclusión: las mujeres tienen que ser tratadas de distinta forma que los hombres en una reforma que se haga cargo de las tasas de reemplazo.

El segundo gran tema es lo que pasa por nivel de ingresos. Aquí, les pido que miren donde dice quintil 1. Esos quintiles no son por nivel de ingreso familiar, no es posible constituirlo en nuestro país, pero sí por nivel de pensión. El 20 por ciento más pobre de los chilenos que se pensionan tienen una pensión autofinanciada de solo 14 por ciento. O sea, gana 100, se jubila y gana 14. Gran problema. Sin embargo, gracias al pilar solidario pasa de 100 a 110, es decir, el pilar solidario le aporta una cantidad muy significativa que hace que su tasa de reemplazo pase de los estándares normales. Tanto es así que una mujer del primer quintil tiene tasas de reemplazo en Chile del orden del 140 por ciento. Sin duda tiene una pensión muy baja, pero ella es tan pobre cuando es activa que cuando es pasiva, gracias al pilar solidario, es bastante menos pobre que anteriormente.

El problema, sin embargo, es el que tenemos en la clase media -en la imagen está subrayado el quintil 4, los deciles 7 y 8, pensamos en general en gente que ni siquiera tiene acceso a gratuidad universitaria en nuestras discusiones-, bueno, esa gente tiene una pensión autofinanciada de 26 por ciento y de solo 35 por ciento con pilar solidario. Eso quiere decir que tienen una caída muy significativa de ingresos una vez que se jubila.

En el quinto quintil la situación es aún más fuerte, pero en este hay cierta evidencia que sugiere que hay otras formas de ahorro que permiten pensar que esos números exageran en algo la realidad, aunque también es cierto que no todos son lo suficientemente previsores y, por lo tanto, se termina con un problema.

Conclusión. Hay que hacer un esfuerzo especial por las mujeres y, en segundo lugar, por la clase media. Los quintiles dos, tres y cuatro, particularmente el tres y el cuatro, actualmente tienen tasas de reemplazo muy bajas. De hecho cuando se ven las marchas que hemos tenido en los últimos dos años, vemos mucha gente de clase media. Entonces, cualquier diseño que se ofrezca debe hacerse cargo, no es llegar y decir que esto solo hay que focalizarlo en los más pobres, porque hay un problema muy grande de insuficiencia en estas pensiones. No es insuficiencia respecto de niveles de pobreza, necesariamente, sino respecto de los niveles de ingreso que tenían las personas.

Ciertamente, las personas que cotizan más tiempo tienen mayores niveles de tasa de reemplazo. El gráfico muestra que las personas que cotizan más años, tienen un crecimiento muy significativo en su tasa de reemplazo. Por ejemplo, una persona que cotiza durante 30 años o más, tiene tasas de reemplazo autofinanciada sobre el 50 por ciento.

Otra cuestión muy interesante de este gráfico es que nuevamente tiene que ver con el diseño del proyecto de ley que queremos proponer al Congreso Nacional. Si se fijan, la línea verde que se aprecia en la imagen es la pensión total con el pilar solidario, que tiene un apoyo muy fuerte, muy significativo, muy importante que queremos valorar y continuar para las personas que cotizaron poco, pero prácticamente no le ayuda a las personas que cotizaron muchos años. Por lo tanto, debemos buscar maneras de apoyar a personas que hoy están fuera del pilar solidario y que se esfuerzan por tratar de llegar a una buena pensión, pero que actualmente el sistema no se las entrega.

Un par de ideas más para pasar al proyecto de ley y ver cómo enfrentamos estos temas. Un tema importante que consideramos de tener en cuenta es que el pilar solidario ha sido muy exitoso para disminuir la pobreza de los adultos mayores. La imagen muestra los niveles de pobreza en distintos momentos del tiempo para distintos segmentos de edades. Lo que aparece subrayado señala que las personas de 60 años y más eran casi el 23 por ciento de los viejos en 2006, y hoy son el 6,6. Esa rebaja a menos del tercio de lo que había tiene varias razones, pero la principal, por lejos, es el pilar solidario. De hecho, el Consejo Consultivo Previsional hizo un estudio y encontró que, sin el pilar solidario, la tasa de pobreza de las personas de más edad en Chile sería ocho puntos porcentuales mayor.

Se ha discutido mucho en las candidaturas presidenciales sobre expandir ese pilar, no tenemos nada en contra de eso, por el contrario, en la medida en que fiscalmente sea posible, hay que seguir ampliándolo en el futuro. El Congreso Nacional aprobó un aumento del 10 por ciento del pilar solidario a comienzos de este año, habrá que seguir haciendo cambios en el futuro y buscar maneras para financiarlo. Por lo tanto, no creo correcto hacer competir distintas propuestas con más pilar solidario, todos estamos por poner más plata fiscal en él, pero hoy el fisco tiene restricciones que no nos permiten hacerlo ahora, sin embargo, esperamos que en los próximos años los gobiernos lo puedan hacer.

Una cuestión evidente que debemos enfrentar es respecto de la legitimidad de nuestro sistema, que es patente. La imagen muestra dos recortes de diarios internacionales, de publicaciones internacionales, para no decir que solo es un tema local, pues esto traspasó las fronteras. Es algo que desde el punto de vista político hay que tomar en cuenta.

Por último, antes de ir a la propuesta específica del cinco por ciento, me gustaría presentarles dos alternativas polares respecto del 5 por ciento. Supongamos que el 5 por ciento se aprueba en términos de que sea una nueva cotización, una posibilidad es que esa cotización se ahorre en el consejo de ahorro colectivo, en la AFP, en una cuenta individual, grupal, etcétera. No nos metamos en eso. La pregunta es ahorro versus transferencia. Si es solo ahorro, se da algo muy positivo, en el largo plazo las pensiones aumentan mucho, pero el problema, como bien se sabe, es que eso toma tiempo y la mejora en las pensiones que se puede lograr solo con ahorro es muy gradual.

Para decirlo de manera simple, por ejemplo, si la tasa de cotización aumentara hoy en cuatro puntos porcentuales, una persona de 44 años de edad no alcanzaría a tener un mejoramiento de 20 por ciento en su pensión al

momento de jubilar. Por lo tanto, es un gran desafío hallar la forma de mejorar las pensiones en el corto plazo. Eso no quita que el ahorro y la capitalización sean muy importantes para el funcionamiento de la economía.

El Banco Central fue de gran ayuda en nuestra discusión de los últimos dos años, porque produjo un trabajo que mostró la diferencia entre ahorrar y repartir lo mismo. El ahorro implica más capital, y más capital implica más ingreso, más salarios, más empleo en el largo plazo. El problema es que el largo plazo está lejos, pero no podemos olvidar la importancia del ahorro.

La segunda alternativa es repartir el 5 por ciento entre todos los retirados, y eso permite un aumento de pensiones muy rápido en la actualidad. Sin embargo, el problema es que nuestra pirámide poblacional va cambiando en el tiempo. La gente está creciendo poco, un 1 por ciento, y va a crecer menos en el futuro.

En 1980 la tasa era menor a 6 por ciento, es decir, por cada seis viejos había cien jóvenes. Ahora la tasa es de 11 por ciento y va a llegar a 24 por ciento.

La pirámide hace que los beneficios que uno pueda obtener del reparto no alcancen y deban bajar en el tiempo. Por lo tanto, es insostenible simplemente repartir ese 5 por ciento, porque dicha cantidad se va a ir achicando en el tiempo en relación con la cantidad de gente que requiere ayuda.

Al mismo tiempo, debemos reconocer el tema político y la posibilidad de esperar. Por eso, tenemos una combinación de transferencias solidarias y de capitalización, con equilibrio entre máximo ahorro y mejoras de pensiones lo antes posible, como decía la ministra. De hecho, tenemos pensiones una vez que recién se ha instalado el sistema, lo que es un gran avance.

También queremos respetar un principio que pensamos que es justo: el mejoramiento relativo de las generaciones futuras debe ser mayor que el de las generaciones actuales.

Nuestros nietos deberían tener un mejoramiento mayor que el de nuestros hijos y nuestros hijos uno mayor que el nuestro.

Explicaré a continuación la propuesta de un sistema de ahorro y transferencias solidarias, que se financia con cinco puntos de cargo del empleador. En el caso del trabajador independiente, el empleador es el propio trabajador. Aumenta gradualmente a fines del año cinco y a comienzos del año seis. Estamos en estado estacionario, en régimen, con cinco puntos porcentuales. Esos son los aportes.

El sistema tiene cuatro componentes de uso de esos fondos, que voy a explicar en detalle. Primero, ahorro en cuentas personales. Segundo, un aporte a las generaciones más viejas, es decir, a quienes están retirados hoy y a quienes nos vamos a retirar en los próximos años. Tercero, un aporte a las mujeres, como bono compensatorio. Cuarto, un aporte desde los

trabajadores activos a quienes les va mejor hacia los activos a quienes les va peor.

¿Cómo funciona el sistema? Es muy simple. El aporte adicional de 5 por ciento entra al nuevo sistema, un 3 por ciento va directamente a las cuentas personales y un 2 por ciento va a un fondo común. Ese fondo común se destina a los tres usos que mencionaba antes. La parte intrageneracional se ahorra en las cuentas personales después de cada año. La parte intergeneracional es un traspaso a las generaciones más viejas y el bono mujer es un apoyo a las mujeres que se mantengan trabajando por más tiempo.

La parte intergeneracional es transitoria. En el tiempo, la parte ahorrada es suficiente para mejorar pensiones. En el corto plazo no es suficiente y, por lo tanto, se requiere la parte intergeneracional. Esa desaparece y en el largo plazo quedamos solo con un aporte intrageneracional y con el bono mujer.

¿Cómo funciona cada una de esas partes? El ahorro personal corresponde a recursos que se acumulan en cuentas de ahorro que complementan la pensión de vejez, vejez anticipada, invalidez y sobrevivencia de los afiliados al sistema AFP. Ese 5 por ciento llega al Consejo de Ahorro Colectivo, que lo administra a nombre del afiliado en una cuenta personal que es heredable si esa persona muere en su etapa activa.

¿Cómo funciona el aporte intergeneracional? Una vez implementada la ley, mejoran las pensiones de los actuales pensionados de AFP a partir de los 65 años de edad, con un aumento de 20 por ciento de las pensiones que autofinanciaron esos retirados desde su cuenta de AFP.

Quiero repetir bien los parámetros, para que no haya dudas. Esto se construye sobre la pensión autofinanciada, la PAFE, igual como se calcula el pilar solidario. De hecho, este sistema va en paralelo con el pilar solidario; no ocurre que, por ahorrar más, a una persona la saquen del pilar solidario.

Se paga desde los 65 años, como todos los beneficios, como el pilar solidario, por ejemplo. Es para los pensionados por vejez que están en AFP; no es del sistema antiguo, sino para los de AFP, y parte de nuevo para todos.

Por último, tiene un tope máximo de 120.000 pesos. Por lo tanto, las pensiones superiores a 600.000 pesos tienen un aporte igual al que tiene una pensión de 600.000 pesos.

Ese tope de 600.000 pesos en la muestra que les mencionaba, de entre los años 2007 y 2014, muestra que el 95 por ciento de las personas están debajo de los 600.000 pesos. Sin embargo, si uno considera a quienes cotizaron 25 años o más, el 85 por ciento está bajo ese tope y el 15 por ciento está por encima. Ese es el segundo uso.

¿Qué es el bono compensatorio para mujeres? Las mujeres, como mencioné antes, tienen una serie de desventajas en relación con el hombre. Una desventaja específica es que viven más, y esa mayor expectativa de vida hace que bajo condiciones exactamente iguales, es decir, con la misma edad y el mismo saldo ahorrado, las mujeres reciben una pensión menor porque deben financiar más años de vida.

El proyecto de ley de la Presidenta propone que si una mujer se jubila a los 65 años de edad, teóricamente, por propia elección, y tiene un saldo ahorrado igual al de un hombre, el sistema no debiera tratarla de manera distinta que al hombre. Por lo tanto, a iguales condiciones debería recibir la misma pensión. Eso significa que el sistema va a entregar un componente extra en su pensión a las mujeres que retrasen su edad de jubilación, para que reciban la misma pensión.

Para una mujer sin sobrevivencia, el aumento promedio será cercano a un 14 por ciento. Si tiene hijos y sobrevivencia, se empiezan a configurar casos específicos, pero que son perfectamente calculables para cada persona. Incluso más, eso tiene un grado de beneficio aun cuando no se jubile a los 65 años. Ese grado de apoyo está en la tabla que estoy mostrando: la mujer recibirá un 75 por ciento del monto del bono compensatorio si se jubila a una edad de entre 64 y 65 años, percibirá la mitad si se jubila entre los 63 y los 64 años, etcétera. Tal beneficio tiene un tope de 300.000 pesos en el monto de la pensión de una persona autofinanciada. Si una mujer tiene una pensión mayor a esa, recibe lo mismo que aquella que recibe 300.000 pesos. Alrededor del 92 por ciento de las mujeres que jubilan tiene pensiones autofinanciadas inferiores a 300.000 pesos.

Expondré a continuación un par de datos que considero interesantes respecto de las jubilaciones de las mujeres de acuerdo a su quintil de ingreso. Los datos provienen de la encuesta de protección social y muestran que cerca de un tercio de las mujeres de los tres primeros quintiles más pobres ya se están jubilando a los 65 años, de acuerdo a como ellos reportan esa información. En cambio, menos de un tercio de ellas se jubila a los 60 años. Existe una distribución en distintos niveles.

Los quintiles están calculados según los ingresos per cápita de las familias; es decir, de verdad son ingresos per cápita.

En el caso de los datos administrativos, muestran que la jubilación ocurre un poco antes, pero sigue siendo cierto que más de la mitad de las mujeres jubilan después de los 60 años y que las que pertenecen a los dos primeros quintiles tienen jubilaciones más tardías.

Al separar nuevamente los conceptos jubilación y dejar de trabajar, surgen cifras que fueron las que más me impresionaron, porque una cosa es el acto de jubilar y otra el de abandonar el mercado laboral.

Los efectos del bono pueden ser muy potentes, puesto que, tal como señalé, su efecto adicional se traducirá en un aumento promedio en torno a 14 por ciento. Sin embargo, postergar la jubilación también genera efectos

muy grandes, tal como ocurre si se continúa trabajando y se ahorra más, porque adiciona aún más.

Solo para tener números aproximados, la postergación voluntaria de la edad de retiro hasta los 65 años de edad incrementa la pensión entre 35 por ciento y 50 por ciento, y el efecto adicional del bono alcanza un aumento promedio en torno al 14 por ciento.

Por lo tanto, los aumentos pueden ser muy significativos. Ese es el tercer uso y es para siempre en el sistema, uso que del 5 por ciento todos los activos vamos a ayudar para que las mujeres tengan un apoyo si pueden extender su vida activa.

Por último, el cuarto uso del nuevo ahorro colectivo es el aporte solidario intrageneracional, mecanismo de ahorro con redistribución mediante el cual a los que nos va mejor ayudamos a ahorrar a los que les ha ido peor. Es un gran incentivo a participar, pero una persona de ingreso bajo recibe eso solo si cotiza.

En cuanto a la pregunta del diputado Melero acerca de los efectos sobre el mercado laboral, las estimaciones son bastantes más complicadas que lo habitual, porque hay una serie de incentivos funcionando y a los que no estamos acostumbrados. En este caso específico, un gran premio a ser formal en el trabajo, porque a las personas que participan les puede llegar ese bono.

¿Cómo funciona? Como pueden ver en la lámina que tienen a la vista en estos momentos, la columna que indico muestra que la cotización de 2 por ciento entra al fondo de Ahorro Colectivo y tiene dos usos que fueron explicados: el bono mujer y el aporte solidario intergeneracional. Lo que sobra de eso, la variable de ajuste de cada año, es el saldo a solidarizar.

¿Cómo se solidariza? En vez de devolver a cada persona cada peso que aportó, simplemente se calcula *per cápita*. Es decir, hay que ver cuántos meses aportó cada persona durante ese año. Supongamos que hay dos personas, una rica y una pobre, pero todos trabajaron todo el año, simplemente, cada uno se lleva el promedio de lo que sobró. Sin embargo, la realidad es más compleja, hay una distribución, porque hay personas que van a cotizar pocos meses –si lleva pocos meses tiene derecho a pocos meses- y cada mes es una unidad. Por ejemplo, el caso de los independientes requiere una lupa especial, porque estos van a cotizar junto con el ciclo de impuestos, el que tiene varios aspectos que no vale la pena entrar a detallar. Sin embargo, el punto central es que el sistema está ayudando a los que les ha ido peor en términos salariales a ahorra un poco más.

¿Por qué es tan importante eso como una forma de seguro colectivo? Porque la gente que parte trabajando temprano con salarios bajos tiene una trayectoria salarial muy plana. A modo de ejemplo, un hombre que no va a la educación terciaria y que trabaja desde los 19 años, tiene una trayectoria salarial de una pendiente muy distinta a otros. Si podemos ayudar a

esa persona a ahorrar a edad temprana y a participar se produce un tipo de pensión distinta que si no lo hacemos.

¿Cómo funciona anualmente? Para los parlamentarios que estén interesados en los detalles de los modelos, los asesores estamos plenamente dispuestos a sentarnos y mostrar cómo se construyen todos estos datos, los que no dibujados, sino modelados.

Respecto de la evolución proyectada de los flujos de la cotización, el gráfico que muestro explica claramente el funcionamiento del sistema. En caso de que no haya quedado claro, reitero que del 5 por ciento que se va a recaudar cada año en adelante, cada punto asciende a aproximadamente 700 millones de dólares. Su uso crece gradualmente, pero en adelante estará reflejado en los distintos colores que muestra la lámina, la que explicaré a continuación.

El azul oscuro de arriba representa lo que se destina directamente a la cuenta personal de cada individuo que cotizó.

La parte roja corresponde al pilar que ayuda a los viejos de ahora y a los que en un futuro lejano podrán autofinanciarse fácilmente un aumento de 20 por ciento en su pensión. Por tanto, es transitorio; es una garantía para que cualquier persona que cotizó en una administradora de fondos de pensiones tenga, con esta ley, un aumento de 20 por ciento de la pensión que había alcanzado sin este sistema de pensiones autofinanciadas.

Si se fija, la parte roja que muestra la lámina alcanza su máximo en 20 años más y después comienza a decaer, porque las nuevas generaciones necesitarán menos apoyo del sistema, el que finalmente desaparece en varios años más, cuando nadie lo requiere. Incluso, se deja de pagar cuando los últimos beneficiados dejan de existir.

El color amarillo en la lámina corresponde al bono mujer y funciona de ahora en adelante, es para las que se van a jubilar en el futuro, y aumenta poco a poco por cada mujer que entra en el sistema. En todo caso, en el largo plazo, eso gasta menos de 0,5 por ciento o 0,45 por ciento.

Por último, el color celeste corresponde al aporte intrageneracional que entra al fondo común y se reparte, que es lo que varía cada año dependiendo de cuánto se haya usado en lo otro. Ese varía entre un mínimo de medio punto –en 20 o 25 años más-, pero tiene un promedio en torno a un punto. Como eso se ahorra, el sistema en su conjunto ahorra cuatro puntos. Es decir, de los cinco puntos, cuatro se ahorran y, en promedio, se distribuye un punto, pero hay períodos en que se distribuye más en transferencias. Esa parte es particularmente interesante, porque produce esos efectos que son importantísimos respecto de la redistribución.

Mucho se va a hablar en la discusión respecto de qué le pasará a distintas personas y si el 5 por ciento, el 2 por ciento o el 4 por ciento en impuestos o no en impuestos.

A continuación, daré un par de ejemplos.

Una persona con un sueldo de 300.000 pesos en el promedio del sistema ahorra en su cuenta personal 5,2 por ciento. Es decir, actualmente pone 5 por ciento y ahora 5,2 por ciento en su cuenta personal. Es difícil pensar que hay un impuesto si termina ahorrando más de lo que puso. Por cierto, una persona con un sueldo de 1.500.000 de pesos, pone 3 por ciento y termina ahorrando 3,4. Es decir, ahorra más de 3 por ciento, igual recibe, incluso, el que está en el tope imponible recibe y llega al 3,2 por ciento. Pero, ciertamente, contribuye algo más.

El mínimo que ahorra una persona con un sueldo de 300.000 pesos en toda la trayectoria es 4 por ciento -4 puntos porcentuales-. Por lo tanto, hay efectos muy importantes para que aquella parte de la distribución de ingresos que tiene ingresos más bajos pueda tener más ahorro. Eso es importante, porque, repito, son los que tienen más lagunas y un perfil de salarios que crece menos.

Por lo tanto, los que tenemos la suerte de tener trabajos más estables y de mejores salarios podemos ayudar aquellos que no lo tienen.

¿Cómo es el perfil, no respecto del uso del 5 por ciento, sino de las propias pensiones?

La presentación muestra el ejemplo del efecto en la pensión de un hombre que jubila, desde 2019 en adelante. Un hombre que jubila en 2020 tiene una mejora en su pensión de 20 por ciento. Si uno solo ahorrara eso, esa persona no vería aumentada su jubilación si fuera a la cuenta de la AFP. Lo que pasa es que el ahorro personal va en el tiempo formándose y, en algún momento –y en este caso que muestra la lámina alrededor de 2045-, es suficiente lo que ahorra.

Por lo tanto, la parte intergeneracional que hablamos puede desaparecer. En el largo plazo, un hombre en la mediana –no en la media- tiene un aumente de alrededor de 48 por ciento.

En el caso de una mujer pasa algo muy parecido, excepto que tiene una parte amarilla, que es el bono mujer, que le agrega mejoramiento de pensión. En el largo plazo el mejoramiento es incluso mayor al 60 por ciento. En el corto plazo es del orden del 25 por ciento, y de ahí empieza gradualmente a aumentar.

¿Cuánta gente se beneficia de esta estructura? Por el lado de los hombres, hay del orden de 500 mil personas que se benefician inmediatamente; no son los nuevos jubilados, sino son los que ya están jubilados por AFP, de GES. En la parte del ahorro personal, empieza gradualmente a subir, y llega a un máximo de alrededor de 1 millón y medio, en la parte intergeneracional.

En el lado de las mujeres, hay 308.000 mujeres que se benefician inmediatamente, y gradualmente van subiendo. También sucede que

hay algunas que empiezan a ganar el bono mujer, y otros su propio ahorro personal.

¿Cuál es el máximo desde donde se parte? Partimos desde 810.000 personas. Cuatro años después, hay más de un millón de personas que tienen beneficios; y se tiene un *peak* de más de dos millones y medio.

Quiero ir ahora a una serie de ejemplos, porque lo que hemos descrito ahora es el funcionamiento general del 5 por ciento. Pensamos que también es bueno verlo desde el prisma de ejemplos concretos en personas, que si bien son personas teóricas, son personas que se parecen mucho a personas que hoy existen.

Supongamos dos personas de 70 años, sea hombre o mujer, y una pensión de 200.000 pesos. Este es uno de los ejemplos que usó la Presidenta en su discurso.

Ellos, con esta pensión de 200 mil pesos tienen un aporte previsional solidario de 37.000 pesos. Dados los parámetros que propone el proyecto de ley, tendrían un aporte solidario intergeneracional de 40.000 pesos. Por lo tanto, subiría su pensión de 200.000 a 277.000 pesos, incluyendo el pilar solidario. Lo mismo sucedería para una persona de más edad o una de 65 años.

¿Qué pasa si tiene algo más de dinero? Supongamos que tiene 300.000. Aquí es donde empezamos a ver de nuevo el tema de la clase media. Hoy, si una persona tiene una jubilación de 300.000 pesos, tiene 70 años, pudo haber jubilado con un sueldo de 900.000 pesos; esa persona tiene un aporte solidario de 3.000 pesos. Lo que hace este proyecto es que le agrega 60.000 pesos, lo que hace un cambio significativo para este ejemplo.

¿Qué pasa en el largo plazo? Si bien esto ni siquiera es en el más largo plazo, esto todavía tiene una parte transitoria. Sin embargo, hoy una mujer de 20 años, que fuera a jubilarse a los 65 años con 200.000 pesos. Se pueden incluir algunas lagunas, y otros temas, pero aquí estamos tomando el caso de una persona que le pasa este tipo de cosas. Como tiene esta pensión, tendría un aporte solidario de 37.000 pesos, pero transcurrida su vida activa con este sistema, podría haber ahorrado el equivalente de pensión de 82.700 pesos, y además un bono mujer de 25.000 pesos. Esto implica que de la jubilación de 200.000, que sube a 240.000, con este sistema tendría 344.000 pesos de pensión, gracias al ahorro adicional que hace en su vida.

Quiero mostrar una serie de casos más generales, pero importantes para entender cómo funciona el sistema. Hay cinco familias de casos distintas. En cada familia de casos son básicamente gente de edades distintas en tiempos distintos. Al comienzo vamos a ver el caso de las personas de 70 años al día de hoy –en este caso son de 65-, pero es cómo parte el sistema para los ya jubilados, que será el caso uno.

El caso dos se refiere a hombres y mujeres que están a punto de jubilarse. Supongamos que hay una mujer trabajando a los 64 años, o un

hombre trabajando a los 64 años, y parte en el sistema. ¿Qué le pasa a esa persona?

El caso tres se refiere a un hombre o una mujer que tiene hoy 50 años, cuando se crea el nuevo ahorro colectivo.

El caso cuatro es el de la mujer joven –lo acabo de plantear-, que es una mujer que alcanza a construir 5 por ciento toda su vida.

Finalmente, está el largo plazo, cuando ya han muerto todos los que recibieron apoyos intergeneracionales.

En todos estos casos estamos suponiendo que los salarios crecen 1,5 por ciento real en la economía, la rentabilidad de los fondos es de 3,5 por ciento, y las densidades son las que observamos hoy en distintos segmentos; porque si hay una persona, por ejemplo, mujer, que gana 200.000 pesos de pensión, ella tuvo una historia de densidades, por lo que usamos esas; en el caso de un hombre, con 800.000 pesos, se usan las densidades respectivas. Se incluyen las tablas de mortalidad que hoy tenemos proyectadas hacia adelante.

El caso 1 corresponde hombres y mujeres, ya pensionados, mayores de 65 años, con acceso al pilar solidario. Es importante señalar que en cada caso hay un panel con distintos niveles de pensión. La pensión del hombre es un poquito mayor, por el efecto que tiene la tabla al día de hoy, porque vive menos tiempo.

El primer caso es el de una mujer que tiene una pensión de 200.000 pesos. La parte verde corresponde a lo que recibe de aporte solidario y la parte roja sería lo nuevo, que representa un mejoramiento del 20 por ciento. En el caso del hombre, hoy también recibe APS y tendría un mejoramiento del 20 por ciento.

Se puede observar que a distintos niveles de pensión, todos van recibiendo 20 por ciento, excepto los más ricos. Por ejemplo, una pensión de mujer de 700.000 pesos recibe 17 por ciento de aumento, porque recibe los mismos 120.000 pesos topados. El hombre, que tiene el mismo saldo de la mujer, recibe algo menos, porque al tener el mismo saldo de la mujer, tiene una mayor pensión y, por lo tanto, recibe solo 15 por ciento.

Esta es la foto de los jubilados actuales, inmediatamente después de promulgada la ley y hecha toda la instalación del sistema, lo que evidentemente demora algunos meses.

El segundo caso se refiere a personas que están a punto de jubilar. Aquí la gran diferencia es que las mujeres pueden recibir el bono mujer, porque esto parte pronto. Esto significa que en algunos casos, la mujer, en vez de tener 20 por ciento de mejora, tiene números bastante superiores, en torno al 37 por ciento, si es que es del lado de ingresos menores, y 33 por ciento, si es que tiene una pensión de 400.000 pesos.

Este es el caso de personas que están a punto de jubilarse, y es un caso que siento de manera muy personal, porque corresponde a una persona de 50 años al día de hoy. Se puede observar en la presentación, que los hombres, reciben todos 20 por ciento. La razón es porque aun con el ahorra, e incluso con el 4 por ciento de ahorro en una cuenta de AFP, no se podría tener un mejoramiento de 20 por ciento, porque no se alcanza a llegar. En este caso, sigue operando un *suple* del intergeneracional.

En cambio, las mujeres, que también tienen intergeneracional, tienen el bono mujer y ahorro personal, lo que significan mejoramientos del orden del 30 a 35 por ciento.

¿Qué pasa en el caso de una persona que está comenzando a trabajar cuando parte el sistema? Los mejoramientos son los siguientes. Van desde el 54 por ciento para una mujer de pensión más baja, hasta un 37 por ciento, de un hombre de pensión más alta. Por lo tanto, todos tienen porcentajes muchos mayores.

En el largo plazo, los números crecen aún más. Son del orden del 50 por ciento, y algo más en la mediana.

Por lo tanto, son cambios muy significativos para las pensiones actuales y, tal como dijimos al comienzo, aún mayores en adelante. Este diseño permite respetar un principio que hemos considerado muy importante, y que significa que las generaciones futuras queden relativamente mejor que las generaciones actuales en su mejoramiento de pensión.

El proyecto de ley relativo al 5 por ciento tiene la ley orgánica del consejo, que ya explicó la ministra. Tiene todo el funcionamiento del 5 por ciento que acabo de explicar. Los informes de productividad del 5 por ciento se meten con bastante detalle en algunos de estos temas y también en algunos alternativos que, por ejemplo, dicen relación con qué ocurre con la propuesta B de la Comisión Bravo, qué pasa con el solo ahorro, etcétera.

Respecto del fortalecimiento de la cobertura, hay distintos temas que están en el proyecto del 5 por ciento, porque interactúan con esa cifra, los cuales pasaré a revisar rápidamente. Solo son tres temas.

El primer tema –que ya fue mencionado- dice relación con que el proyecto de ley propone incorporar gradualmente a los trabajadores independientes al sistema. Hasta ahora teníamos fijado un día en que todos entraban de golpe al sistema. Lo que pasó es que entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo nos pusimos de acuerdo en que no entraran de golpe, porque era muy complejo desde el punto de vista económico y político.

Por lo tanto, lo que se propone ahora es que los trabajadores independientes -respecto del 5 por ciento- van a tener una gradualidad igual que los dependientes y respecto del 10 por ciento tendrán la obligación de cotizar el ciento por ciento; sin embargo, pueden optar por cotizar un porcentaje inferior, que parte en 25 por ciento y aumenta paulatinamente a 35, 50,

65, 80 y 100 por ciento, de manera que en seis años lleguen a realizar la cotización completa.

Los trabajadores independientes de que estamos hablando son aquellos que boletean y pagan impuesto. Aún tenemos un gran desafío, porque no ha habido una buena manera instrumental para incorporar a los trabajadores independientes que no boletean y que trabajan en forma más informal.

El segundo tema relacionado con la cobertura es la creación de un seguro de lagunas previsionales financiado al interior del seguro de cesantía.

Quiero recordar que hoy parte de lo que las personas sacan del seguro de cesantía se paga con lo que va al pilar de ahorro de las AFP, con su 10 por ciento, pero solo es la parte que sale del fondo solidario.

Ahora bien, cuando la persona retira la plata de su fondo personal, no ahorra para su pensión. Actualmente, del orden 200.000 personas están usando el fondo de cesantía cada mes y entre 50.000 y 75.000 mil están en utilizando el fondo solidario, pero muchas están usando su fondo personal y no cotizando.

Por lo tanto, el proyecto propone que se aporte obligatoriamente al sistema de pensiones de la persona el 10 por ciento del beneficio que está sacando por cesantía de la cuenta individual. Esto se va a financiar con cargo al fondo de cesantía solidario, el cual tiene suficientes recursos para hacerlo. Uno de los documentos que se ha distribuido es el estudio que muestra la sustentabilidad del fondo de cesantía solidario.

La iniciativa también propone que esos aportes estén exentos del cobro de comisiones por parte de las AFP, de la misma forma que sucede con la parte solidaria. Pensamos que esto puede tener un efecto importante en las lagunas. Por cierto, no va a solucionar todo el tema, pero uno de los problemas de las lagunas son los períodos de desempleo sin cotización.

El tercer cambio en términos de cobertura, que también se ha llamado cambio paramétrico, es el que dice relación con el aumento gradual del tope imponible. En este caso, se propone igualar el tope imponible que se aplica al seguro de cesantía.

Hoy, el seguro tiene un tope de 113,5 UF y el sistema de pensiones, 75,7 UF. Esto significa que el tope imponible pasará de aproximadamente 2.000.000 a 3.000.000 de pesos. Esta medida se hará en forma gradual y es algo importante para las personas, porque van a tener que poner más en el sistema de seguridad social. Por lo tanto, pensamos que es importante hacerlo de manera gradual.

Por otra parte, el proyecto propone que las comisiones de las AFP se sigan cobrando solo hasta el límite de 76 Unidades de Fomento que hoy existe. En el fondo, que lo extra que va a las AFP como ahorro no signifique

para el afiliado pagar mayor comisión, sino que todo lo extra vaya a su cuenta de capitalización individual.

Esos son los temas relacionados con el aumento de cobertura. Como dijimos al comienzo, independiente de que es un tema gigantesco, los temas que tienen que ver con el desempleo también son relevantes.

Respecto de las mejoras al pilar solidario, que también está en el proyecto de ley del 5 por ciento, básicamente, hay dos mejoras de diseño que tienen algún efecto fiscal, pero secundario. Más bien efectos de riesgo para quien toma distinto tipo de riesgo.

El primer tema es que para los futuros pensionados del sistema de pensiones solidarias, se va a reformular el aporte previsional solidario de vejez, aplicando la regla de pensión final definida a los afiliados acogidos a retiro programado, cuya pensión base sea superior a la PBS e inferior a la PMAS.

Hoy, hay gente que se jubila con una pensión mejor que la PBS y menor que la PMAS, que sale del pilar solidario; escoge retiro programado o muchas veces tiene que hacerlo de esa manera, porque el sistema de seguros no le puede dar el seguro, y finalmente termina con una trayectoria de la pensión en bajada hasta llegar a la PBS. Esto significa lo siguiente.

En el gráfico se pueden apreciar los años de vida. La parte blanca es lo que la persona puede obtener en un retiro programado pagado efectivamente y la parte verde es el total. Como pueden apreciar, la pensión total tiene una baja muy significativa entre que parte y la persona llega a los 91 o 92 años.

¿Qué queremos hacer? Que esto funcione de la siguiente manera. La parte blanca no la podemos cambiar, porque es lo que la persona ahorró, pero esta vez la parte roja reemplaza a la verde, es decir, a la persona no le va a bajar su pensión. Básicamente, con el aporte solidario se hace lo mismo que si la persona tuviese una renta vitalicia.

Al final del día, con este cambio se tendrá una plena protección frente a la longevidad, entregando una pensión estable a través de los años para todas las pensiones de vejez en retiro programado dentro del pilar.

Ahora bien, para no tener problemas de incentivos entre las modalidades de pensión y tener mayor eficiencia en el pago de las pensiones, y evitar financiar herencias indeseadas -herencias que simplemente suceden en el retiro programado- con cargo al pilar -sería raro que el pilar termine financiando herencias-, lo que se hace es ajustar el pilar solidario a la trayectoria del retiro programado y al monto de la pensión autofinanciada.

Ese es el primer cambio. Reitero, se cambiará la modalidad de pensión de la persona, para que esta, en vez de que baje en el tiempo, sea estable.

El segundo tema es el seguro de longevidad para pensionados en retiro programado. Los que tienen pensiones de renta vitalicia tienen su seguro de longevidad. Este beneficio es para las personas que están fuera del pilar solidario. Básicamente, lo que hacemos es decir que ellos pueden entrar al pilar solidario, a la PBS, si es que tienen una disminución de su pensión suficientemente rápida.

Hoy, lo que se hace es obligarlos a ahorrar para que no les pase eso. Desde 2008, existe lo que se llama reserva, en que hay que financiar el 30 por ciento de la primera pensión por retiro programado hasta los 98 años para los hombres y los 103 años para las mujeres.

¿Por qué ocurre eso? Porque no queremos que las personas se queden sin pensión, y lo que estamos ofreciendo en el proyecto es que esas personas, estando dentro del 60 por ciento más pobre pueden entrar al pilar solidario después, en el tiempo, y tener una pensión, al menos, igual a la PBS.

Eso significa, al final del día, que hoy casi 55 mil pensionados pueden ver aumentar su jubilación en un porcentaje pequeño, del orden del 2 por ciento, en la mediana, casi 3 por ciento en promedio. Pero además tener este seguro de longevidad. Se trata de un cambio de diseño, por tanto, que permite tener este seguro para todos.

Esos son los temas que vienen en el proyecto del 5 por ciento. Por lo tanto, hemos revisado la reforma constitucional y el proyecto del 5 por ciento.

Revisión del proyecto regulatorio

El proyecto regulatorio perfecciona la regulación del sistema de capitalización individual; también, entra en algunos temas en los seguros para varias cuestiones. Primero, potenciar la participación de los afiliados, la transparencia, tener mejores incentivos y mayor competencia.

Parto por el tema de la competencia y la eficiencia en la gestión.

El tema de la licitación de la cartera.

En el 2008 se hizo una reforma muy importante para que las AFP tengan que competir por nuevos cotizantes.

Durante un período de dos años, los cotizantes nuevos que entran al sistema van a una AFP predeterminada y, después de los dos años, son libres de moverse. Por lo tanto, las AFP tienen gran incentivo para tratar de ganar esos cotizantes, ofreciendo una comisión más baja.

Eso ha generado varios cambios. Lo más importante es que entró un nuevo actor y se han disminuido las comisiones de manera muy significativa en los actores que se han ganado esto.

También, en promedio ha habido una disminución de cotizaciones, pero tenemos que reconocer que esto ha sido insuficiente. Fue útil para que entraran nuevos actores, sin embargo, no ha tenido efectos significativos sobre las comisiones que pagan los que ya están en el sistema.

Este es un muy buen incentivo para que se cree una nueva AFP o participe una AFP que tiene pocos cotizantes, pero para las AFP más grandes, que tienen ya muchos cotizantes, la verdad es que el sistema no está funcionando tan bien.

Aquí, están las comisiones promedio que han bajado, de manera bastante significativa desde la reforma, pero también es cierto que, por ejemplo, los retornos, cuánto ganan, la rentabilidad sobre patrimonio del sistema, sigue siendo bastante elevado, aunque en los últimos dos años ha disminuido de manera más importante. En verdad, tenemos retornos que a todas luces son mayores de lo que a uno le gustaría ver en una industria competitiva.

A partir de eso, revisamos con bastante cuidado qué ha pasado en las licitaciones previas. Y la transparencia que ustedes pueden apreciar muestra bien el tema.

En la primera licitación, participaron cuatro AFP; en la segunda, tres; en la tercera, dos, y en la última, solo una.

Es cierto que hemos bajado la comisión, pero para mucha gente joven y sin tener efecto sobre mucha gente mayor.

También hay dudas respecto de que solo cobrar más barato sea lo único de lo que tenemos que preocuparnos. Tenemos que preocuparnos de otras cosas, como voy a mencionar.

De hecho, en términos de número de cotizantes ya no están participando muchas AFP, que son grandes y, en términos de los montos administrados, aún más.

Por lo tanto, es hora de repensar el sistema de cómo se hace la licitación, y eso es lo que propone el proyecto de ley.

¿Qué propone específicamente? Propone fortalecer a este mecanismo en varias dimensiones. Primero, no considerar solo precios. De partida, se aumenta el período de licitación de dos a tres años, o sea, la AFP que se lleva la licitación va a tener el flujo por tres años. Igual va a seguir siendo obligación estar en la AFP solo por dos.

El período licitado se va a poder extender en la licitación si es que la AFP que se lleva la licitación tiene un resultado de rentabilidad promedio mayor al sistema. ¿Qué queremos cautelar con esto? Que exista la posibilidad de que alguien tenga más incentivos para hacerlo mejor en rentabilidad.

Hoy, por cobrar demasiado poco es posible que no se destinen recursos a la rentabilidad. Como dije al comienzo, el 1 por ciento de rentabilidad hace una enorme diferencia.

Se mantiene, como dije, los dos años de período de permanencia mínima; también, se establecen estándares de calidad de servicio y solvencia que deberán cumplir y mantener las entidades adjudicatarias de la licitación.

Queremos que la licitación, de nuevo, no sea una carrera por cobrar lo mínimo y dar el servicio menos robusto posible. Queremos que tenga mínimos estándares.

Por último -creo que es el cambio más importante-, se permite -queda a criterio de las autoridades que hagan estas licitaciones- la posibilidad de que las bases de licitación contemplen una comisión diferenciada para afiliados nuevos y antiguos.

Lo que sucede hoy, es que la AFP pondera por igual a un antiguo y a un nuevo. Y los que tienen muchos antiguos, les es muy complejo bajar demasiado la comisión y, por lo tanto, simplemente, no participan.

Tenemos que buscar una manera de equilibrar estos dos ámbitos: la rebaja que se le hace a los nuevos, pero también la rebaja que pueden obtener los afiliados antiguos.

Ese es el primer cambio en competencia.

El segundo tema se refiere a las comisiones de intermediación. Este abre pasiones muy fuertes. Me gustaría tratar de explicar qué son, con cierto detalle, para tener todos los antecedentes sobre la mesa.

Hoy, la comisión directa que cobran las AFP -el 1,2 por ciento, el 0,41 de Plan Vital-, en promedio, equivale a 0,56 por ciento del total del saldo administrado. Entonces ellos cobran por administrar este saldo.

Pero también hacen las propias AFP la subcontratación de algunos manejos de portafolio, cuestión que ha despertado varias discusiones.

Esto es así en todas las partes del mundo que hemos revisado. Que los manejadores de portafolios subcontratan a otros manejadores de portafolios que son expertos en algún mercado específico. Esos subcontratados cobran. Y para que tengan los antecedentes, cobran hoy en Chile en promedio un 0,24 por ciento del total, o 0,56 por ciento de la parte que administran. La clave es si este cobro agrega o no valor, porque se cobra del fondo.

Déjenme dar el siguiente ejemplo trivial. Supongamos que un administrador cobra 0,5 por ciento de lo administrado, y la AFP puede ir directamente a ese mercado e invertir y digamos que rentar el 5 por ciento. O, puede ir vía el administrador, pagarle el 0,5, y supongamos que ese administrador

renta en promedio un punto más que ese 5 por ciento y tiene algo de volatilidad. ¿Debe hacerlo o no? Como dije, algo de volatilidad, la respuesta es sí. Es buen negocio, es bueno para los afiliados que se use ese mecanismo de inversión. En el fondo, está comprando un activo distinto al que él puede comprar directamente.

Por lo tanto, si ese activo renta más, y es menos riesgoso, fantástico. Por cierto, hice el supuesto de que era menos riesgoso. Si les digo, por ejemplo, que ese administrador va a rentar lo mismo y va a ser más volátil, ustedes dirían que no debiera hacerlo. O va a cobrar un poco más y va a agregar algo de valor. Empieza a ver, bueno, puede que sí, puede que no.

Lo que necesitamos, entonces, es poner en el sistema más transparencia y más instrumentos que nos permiten alinear los incentivos de manera que sean los correctos.

¿Qué hacemos para eso? Varias cosas.

A propósito –creo que esto es importante- en las discusiones internacionales está pasando exactamente lo mismo. El último gran tema en la OCDE, respecto de estos temas de inversiones, giraba en torno a la transparencia.

Preguntas. ¿Cómo hacer transparentes estos cobros de manera que todos puedan vigilar el tema?

¿Es suficiente la competencia entre las AFP para ser más rentables a fin de atraer clientes?

¿Es el incentivo suficiente para resguardar la mejor toma de decisiones en esta intermediación que externalizan?

El proyecto de ley propone una serie de cambios que alinean, o nos acercan a alinear, los incentivos. Estos cambios son cuidadosos porque como mencioné al comienzo, una mala regulación sería fatal para la rentabilidad y al final la terminan pagando los afiliados.

¿Qué se hace? De partida, las AFP deberán informar a los afiliados, en la cartola cuatrimestral, las comisiones de intermediación pagadas y publicar un informe anual para cada uno de los fondos en que invierte.

Hoy día hay un techo de cuánto pueden pagar por regulación, y la información está en la superintendencia y es pública, pero no es algo que los cotizantes puedan ver directamente.

Las AFP tendrán que incorporar, en la política de solución de conflictos de interés, los criterios de selección de las administradoras de activos, incluyendo la capacidad y experiencia que exigirán al equipo de gestores.

Hay algunas AFP que hacen este trabajo muy bien y gastan más de sus propios recursos en escoger a un administrador externo que lo que gastan en administrar directamente los propios recursos, pero no tenemos

seguridad de que todas las AFP hagan ese mismo ejercicio, con ese debido cuidado.

Queremos que los directorios hagan las políticas respectivas para que esto suceda.

Los directores de las AFP también van a tener que pronunciarse sobre la designación y criterios de selección de administradores de activos sobre el tratamiento de eventuales conflictos de interés entre la AFP y dichos administradores.

¿Alguien fue compañero de curso del que ofrece el fondo? Tendrán que explicitarse los criterios sobre qué cosas y cuándo deben ser considerados conflictos de intereses.

También se prohíbe a las AFP aceptar servicios no remunerados de los administradores de activos y contratar administradores que tengan alguna vinculación con la Administradora o su grupo empresarial, o los directores o ejecutivos principales de cualquiera de estas sociedades.

Por último, queremos que las administradoras paguen el 1 por ciento de las comisiones de intermediación –ese 1 por ciento es igual al encaje de hoy-, a menos que la rentabilidad real de la inversión respectiva –esto es *ex post*- sea superior a la rentabilidad real de un portafolio de referencia para ese tipo de inversiones.

Si una persona pide contratar a alguien que invierte en India, muy bien, que se contrate, pero que pague el 1 por ciento, pero ese 1 por ciento del total puede ser disminuido, puede ser cargado al fondo y no a la AFP, en la medida en que esa inversión en India le gane al referente de India -no al referente a la Bolsa de acá- que se determine por parte de la superintendencia.

Este es un tema enormemente complejo y siempre está la duda de si estamos usando todos los instrumentos más convenientes. Pero tenemos que ver bien si hay distorsiones, que pueden existir; utilizar los instrumentos que tenemos y con el conservadurismo necesario porque errores en esto pueden ser muy costosos.

En tercer lugar, recuerden que hay una sensación generalizada de que las AFP ganan aunque a uno no le vaya muy bien.

Aquí se propone que el 25 por ciento de las remuneraciones de los altos ejecutivos de las AFP, el gerente general, el gerente de inversiones, se inviertan en cuotas del fondo por al menos tres años. O sea, parte del patrimonio de quienes administran va a estar invertido en la propia AFP.

En cuarto lugar -lo consideramos de la mayor relevancia-, queremos cambiar el mecanismo de cobranzas de cotizaciones previsionales.

Queremos tener economías de escala y coordinación al cobrar las cotizaciones previsionales. Por ejemplo, al 31 de diciembre había dos

millones y tantos de afiliados que tenían alguna cotización impaga y casi doscientos sesenta mil empleadores deudores.

A la misma fecha, el valor de la deuda era de 2.6 billones de pesos, que representaba el 2,4 por ciento del fondo.

Ese 2,4 por ciento es interesante, porque implica que si no hubiera ninguna deuda las pensiones serían más altas; 2,4 es en promedio. Sin embargo, el problema es que la distribución de ese 2,4 por ciento no es pareja. Hay algunos que tienen lagunas mucho más grandes por este factor.

En abril de 2017 ya se había recobrado casi el 88 por ciento. O sea, el sistema persigue, la gente se atrasa y cobra, pero impone a las AFP una serie de gastos excesivos para la economía de escala que podrían contribuir; le pone al sistema judicial un montón de trabajo, que podría disminuirse.

Por lo tanto, en coordinación con el Poder Judicial trabajamos esta parte del proyecto y lo que se hace es imponer a la AFP la obligación de establecer un sistema centralizado para la gestión de cobranza; se obliga a la AFP a cruzar información sobre relaciones laborales con el Servicio de Impuestos Internos, con la Dirección del Trabajo, con la AFC y recaudadores; se permite a las AFP efectuar demandas en conjunto en el caso de deudas previsionales de un mismo empleador.

La gracia de esto es que se aúnan esfuerzos. Es muy distinto cuando cada AFP, por cada cotizante, tiene que hacer un esfuerzo, que cuando todas las AFP, por todos los cotizantes, van a buscar a un empleador.

El proyecto de ley también eleva estándares de calidad de servicio de las AFP para garantizar que sean mejores. Se faculta para ello a la superintendencia. Estamos pensando especialmente en la atención presencial y a distancia. Hoy es necesario contar con las facultades para estandarizar esta forma de atención.

Otros cambios son la ampliación de la incompatibilidad de cargos entre la AFP y su grupo empresarial.

Queremos ir disminuyendo, de la manera más consistente posible, potenciales conflictos de interés. Por lo tanto, no solo las personas con contrato de trabajo, sino también otros, por ejemplo asesores que puedan prestar servicios a honorarios o por otro régimen y que tengan acceso a información relevante acerca de las inversiones de los recursos. También van a tener restricciones.

Necesitamos tener información más oportuna de cambio de propiedad de las AFP. La superintendencia requiere saber más de lo que está pasando con los dueños. Estos son los cambios más importantes respecto de la eficiencia.

Respecto de la participación, hay dos cambios fundamentales. El primero tiene que ver con que exista una representación de los

afiliados en el comité de inversiones y solución de conflictos de intereses de cada administradora.

Los afiliados van a elegir a este designado, que se va a inscribir en un registro de la superintendencia, y para poder participar una norma va a establecer el procedimiento, criterios, idoneidad técnica, etcétera. Además, esta norma debe contar con el informe favorable del consejo técnico de inversiones.

También se va a definir un *quorum* mínimo para la votación de los afiliados. Recuerden que solo el 3 por ciento de los afiliados votó en la encuesta reciente de una de las AFP. Es necesario tener ciertos niveles de participación para que esto valga; de lo contrario va a ser la comisión de usuarios la que determine al representante.

El segundo cambio tiene que ver con la participación de los afiliados en la elección de directores en las sociedades en donde invierten las AFP.

La AFP va a seleccionar, por medio de un proceso transparente y con asesoría externa, los candidatos para ser directores. Va a proponer una cuaterna, que podrá repetirse, porque no hay tantos candidatos para distintas empresas, a la comisión de usuarios, la que al final determinará quién será ese director o directora.

Para esos efectos, la comisión va a estar compuesta por el representante de los afiliados, el de los pensionados, del académico que la preside, pero además, hemos propuesto que haya dos nuevos miembros de alto perfil técnico. Es decir, van a estar las mismas personas que están actualmente, excluyendo a algunos, porque también hay algunos representantes del gobierno, y se mantiene el registro de candidatos a director, que lleva la Superintendencia.

Aprovechamos de fortalecer la comisión de usuarios, con una serie de cambios. Por ejemplo, con la incorporación de dos personas adicionales, que ya mencioné. Queremos dar más facultades a la comisión para conocer sobre distintas materias y ser informada por las AFP.

Respecto de la información que ha recibido, la comisión deberá emitir un informe que contenga los resultados y conclusiones de sus observaciones.

Por otra parte, se iguala la dieta de los miembros de la comisión con la que actualmente reciben los miembros de la Comisión de Usuarios del Seguro de Cesantía.

El tercer grupo de cambios tiene que ver con modificaciones al Sistema de Capitalización Individual, para mejorar la regulación en la etapa activa de los cotizantes. El primer cambio tiene que ver con multifondos, el cual ya ha circulado en la prensa con bastante fuerza.

Se propone restringir la elección del Fondo A a quienes les falte veinte años para pensionarse, así como la elección del Fondo B a quienes les falte diez años para pensionarse. Actualmente, la restricción consiste en que las personas que están a diez años de pensionarse no pueden estar en el Fondo A. Cabe mencionar que las transiciones son lentas. Incluso, hay personas retiradas que siguen en el Fondo A, porque el cambio es gradual. El proceso demora varios años desde el momento en que uno topa esas restricciones.

Asimismo, se redefinirá la estrategia por defecto; es decir, dónde quedarán las personas que no informan en qué fondo quieren estar, que es más de la mitad de los afiliados.

Las AFP deberán consultar periódicamente a los afiliados sobre su voluntad de continuar en el tipo de fondo elegido. Si no contestan, deberán traspasarlos al fondo que corresponda a su edad.

Por otro lado, para evitar efectos indeseados, de traspasos masivos de afiliados entre fondos extremos, queremos restringir los cambios, para que solo puedan hacerlo al fondo adyacente, con el establecimiento de diez días de implementación de esa orden. Los multifondos están hechos con un objetivo central, serio y positivo: aprovechar el premio por riesgo que existe en las rentas variables, en las inversiones más riesgosas, a edades tempranas, cuando todavía es posible adaptarse a *shocks* y a distintas preferencias por riesgo; es decir, cuando existe tolerancia al riesgo, pero en ningún caso se diseñó ni debiese usarse para apostar en el mercado financiero, con la finalidad de tratar de ganar frente a posibles cambios de precios de activos que se darían en el corto plazo. Eso es apostar con la jubilación de manera bastante peligrosa, lo que explica la necesidad de limitar la forma de usar los multifondos.

Hemos tenido un aumento muy significativo de cambios. El Fondo A está entre el Fondo B y el Fondo C. Ha habido un alza significativa del Fondo E y una caída importante en otros fondos, en número de personas, aunque en términos de montos, las cifras también son considerables.

Está bien que haya esos cambios, si es que son informados, pero estos no debiesen producirse por razones de corto plazo, menos aún por razones ajenas a la obtención de una buena pensión.

En términos del sistema por defecto, evaluamos nuevas y distintas estrategias, con información histórica. Cuando probamos otro defecto, nos fijamos si hay ganancias o no. Lo que hemos descubierto es que es bueno que las personas transiten al Fondo E al final de su vida, además de algunos otros cambios.

En la presentación y en el informe de productividad de este proyecto de ley se sostiene que el nuevo fondo por defecto, que es la propuesta 1, domina; es decir, es mejor que el defecto actual, por ejemplo, en caso de que haya una crisis que afecte a las personas a los sesenta años de edad, aunque también es mejor en muchos otros casos. Esos son los cambios que se proponen en materia de multifondos.

Queremos que haya educación previsional en la etapa activa, para lo cual se establece que un mínimo de 70 mil UF anuales, entre todas las AFP, a prorrata por sus ingresos, deberá utilizarse para desarrollar programas o implementar actividades que orienten y difundan las características del sistema, con el objeto de ayudar a tomar mejores decisiones.

También, se propone la exención del pago de la comisión después de la edad legal para los pensionados que siguen trabajando. O sea, si una persona quiere alargar su vida laboral, la AFP no debiera cobrarle comisión por sus cotizaciones. A diciembre de 2016, casi 120.000 cotizantes estaban en esa situación, pagando casi 10.000 pesos cada uno. Por lo tanto, a esas personas, que hacen esfuerzos para continuar su vida laboral, lo menos que les podemos ofrecer es que no se les cobre una comisión por su ahorro adicional.

Hay propuestas de perfeccionamiento a la regulación en la etapa de retiro, como la verificación de beneficiarios de pensión de sobrevivencia con el Servicio de Registro Civil e Identificación. Queremos estar más seguros y disminuir las probabilidades de error en la entrega de los beneficios de sobrevivencia. En ese sentido, mediante el fortalecimiento de las facultades fiscalizadoras de la Superintendencia de Pensiones sobre el Instituto de Previsión Social, queremos fiscalizar el funcionamiento de servicios que este último contrate, a fin de asegurar que estén dentro del paraguas de la competencia de esa superintendencia.

También, queremos perfeccionar el Sistema de Consultas y Ofertas de Montos de Pensión (SCOMP), de manera de incrementar la competencia, eliminando lo que se conoce como oferta externa. Actualmente, hay una oferta ciega de las compañías, pero muchas personas acuden a un cuarto oferente que, en algunos casos, les ofrece una mejor pensión. Habitualmente, consiguen una peor pensión; solo en algunos casos es más seguro. Hay muchísimos casos de personas que han terminado en una compañía de seguros más riesgosa que los otros tres oferentes y con una pensión más baja que la que podrían haber obtenido en el SCOMP; por lo tanto, hay evidencia que sugiere que la oferta externa no sirve para lo que está diseñada, más bien ha significado una disminución de las pensiones. De hecho, puede haber pensiones 3 por ciento menores simplemente por ese factor.

Hay algunos ajustes paramétricos y de coberturas en este ámbito. El más importante es el Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC).

Hemos hecho un gran esfuerzo en el ámbito del Ahorro Previsional Voluntario y ha funcionado muy bien en la parte individual, para rentas altas, pero no ha logrado despegar como quisiéramos en la parte colectiva. Por ejemplo, no hemos logrado que en una negociación colectiva, entre un sindicato y un empleador, se hable de ahorro previsional. En ese sentido, el proyecto de ley realiza varios cambios, pues la idea es que para ambas partes sea atractivo tener un contrato que incluya ahorro previsional voluntario, pero de manera colectiva.

La parte en azul corresponde a los millones de pesos de efectos fiscales de este año, y por lejos los más relevantes son el mayor gasto en el que incurre el Estado al tener que pagar 5 por ciento adicional a los empleados

del sector estatal. También corresponde a una disminución relativamente importante por ingresos menores, que tiene que ver con la disminución de impuestos, pues al ser el 5 por ciento un gasto necesario para producir la renta, las bases imponibles de las empresas disminuyen.

La parte en amarillo corresponde al aporte institucional, que no es un gasto, sino una operación bajo la línea. También corresponde a gastos, como del Ahorro Previsional Voluntario Colectivo (APVC), pues disminuimos los beneficios del Ahorro Previsional Voluntario (APV) para financiarlo, y la Comisión de Usuarios y el Sistema de Pensiones Solidarias, que son completamente secundarios en relación con los dos gastos más importantes. Esto para el año seis o siete equivaldrá a unos 0,4 puntos del Producto Interno Bruto (PIB); es decir, a 1.500 millones de dólares, aproximadamente.

Estamos convencidos de que este es el cambio más grande propuesto al sistema contributivo desde 1980.”.

El diputado señor Rincón señaló que en las propuestas del Ejecutivo existe un intento serio de tratar de mejorar un sistema, pero no terminan tocando el sistema de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), el cual es un mal sistema.

Sería bueno hacerse cargo de ciertos temas. Uno de ellos es que para algunos este proyecto implica un esfuerzo real, sincero y contributivo para tratar de mejorar las pensiones; pero, para otros, solo es una propuesta para no tocar el sistema de AFP. Por ello, se debe tratar de objetivizar este debate y el Ejecutivo debería considerar propuestas que avancen hacia la primera alternativa y no hacia la segunda.

Primero, ¿se obliga al Estado a no contratar empresas con deudas previsionales? Hemos visto propuestas que son incentivos económicos, con una evaluación técnica; sin embargo, es de perogrullo obligar al Estado a no contratar empresas con deudas previsionales para poner un incentivo completo del principal agente económico de la economía nacional, porque no existe un agente económico más grande.

Segundo, respecto del límite a los cambios de multifondos, considero que es inconstitucional, y hago reserva del punto. ¡Un límite a veinte años! ¡No hablamos de uno, dos o tres años, sino de veinte años! Es un tema que presenta severos vicios de inconstitucionalidad, en cuanto al principio de la libre circulación de los bienes y de las reservas constitucionales de patrimonio, las riquezas y el derecho de propiedad. Llama a estudiar con detención este punto.

Tercero, respecto del incentivo al ahorro, considera que el Ejecutivo se debe abrir a mayores incentivos de ahorro. ¿Por qué el Estado no podría reconocer a cualquier trabajador de Chile que quiere depositar en una cuenta especial 50.000 pesos, 100.000 pesos, 500.000 pesos o 1.000.000 de pesos para su hijo de uno o dos años, con una rebaja de ese monto en su base imponible? Es un incentivo económico concreto y preciso.

Entiende que esta propuesta no solo se basa en aquellos que jubilarán en los próximos cinco, diez o veinte años, porque si hago una proyección a sesenta y tantos años más, también integro a aquél que nacerá mañana o que hoy tiene uno o cinco años. ¿Por qué no se puede evaluar que un padre trabajador pueda depositar 5.000, 100.000 o 200.000 pesos a su hijo para su jubilación, y que se reconozca en una reducción en su base imponible?

Cuarto, respecto de las ofertas de pensiones externas en plataformas, el ministro Valdés ha dicho aquí que es tan mala la oferta externa, que puede llevar a 3 por ciento de baja en la pensión. ¡3 por ciento de baja en la pensión! ¿Por qué no se obliga?

Ahora, si ese punto está en la propuesta, pide que le corrijan de inmediato y no seguirá refiriéndose al tema; pero parece que no está en la propuesta. ¿Por qué no se obliga que la oferta externa sea en una plataforma obligatoria o una asignación obligatoria? ¿Por qué mantener el riesgo y la incertidumbre, si existen pruebas empíricas e indesmentibles que señalan que implicaría hasta un 3 por ciento menos en la pensión? ¡Dado lo malas que son las pensiones, se podría casi colegir que son engañosas.

Realiza deducciones en base a algunas de las palabras del ministro Valdés, pero muchas no son deducciones, sino reproducciones de sus palabras.

Quinto, respecto del consejo de ahorro colectivo, se cuestiona si es acusable constitucionalmente, pues se nos dio como modelo la Contraloría General de la República, pero aclaro que el contralor general de la República es acusable constitucionalmente. El trabajo del contralor guarda relación con la legalidad del país y los actos administrativos. Cree que no tiene menos impronta, importancia o trascendencia el manejo de platas que se estiman en miles de millones de dólares en su proyección futura, pero claramente aunque sea actual o para los próximos meses, es plata de todos los chilenos.

¿El proceso de selección se limitará exclusivamente a propuestas presidenciales validadas por el Senado? ¿Solo a eso, nada más que a eso? Deja abierta esta interrogante.

Se establece que las lagunas previsionales -tema recurrente-, son un problema en Chile. Es cierto que existen estas lagunas, nadie dice lo contrario, pero pareciera que simplemente es un problema que se genera por lo malo que es este sistema.

Casi no conoce casos en que existan lagunas previsionales en el sector público, sobre todo de empleados a contrata, pues de acuerdo a nuestras normativas tiene propiedad en el cargo. ¡Ahí no existen lagunas previsionales!

Han pasado por el Congreso leyes para generar bonos de incentivo al retiro, que en definitiva son una compensación al actual déficit previsional. En el sistema público se paga el día que dice que se pagará y se hace el pago previsional el día que se dice que se hará, no existen lagunas

previsionales. No conoce trabajadores a contrata o en planta -deja fuera a los honorarios- que tengan lagunas previsionales, pero de todas formas no tienen una buena previsión, por eso la cantidad de leyes que se han tramitado en esta Cámara. No las citaré, para no hacer más extensa mi intervención.

Si en los años 80 la expectativa de vida era de 75 años, quiere decir que en casi 40 años solo aumentamos esa expectativa en 5 años. Si ese dato duro existe, no puedo entender la proyección de las tablas de mortalidad actuales, porque si en casi cuatro décadas está constatado, fehacientemente, que cambió la expectativa de vida de los chilenos en solo 5 años, no entiendo las tablas de mortalidad validadas por la Superintendencia de Valores y Seguros y por la Superintendencia de Seguridad Social. No tiene lógica, a lo menos.

Por lo tanto, algo no cuadra, porque el dato que el ministro nos entrega no es de 5, 10, 15, o 20 años, sino de casi 40 años, y ha dicho que cambió la expectativa de vida 5 años.

¡Qué cambio tan radical se ha producido después de esas cuatro décadas que en los próximos 40 o 50 años la expectativa de vida cambiará mucho más con las nuevas tablas de mortalidad!

Señala que en democracia se han aprobado 53 leyes que reforman el decreto ley N° 3.500, incluida la del año pasado que permitió a las AFP invertir en valores inmobiliarios e infraestructura con estudios de riesgo de inversión confidenciales.

Pero no se hace la apertura para que los trabajadores puedan invertir parte de sus propios fondos, porque las propuestas son para limitar aún más la libertad de los trabajadores en la administración de los fondos que les son propios.

Junto al diputado Marcelo Chávez presentaron a la ministra del Trabajo una propuesta genérica en relación con la posibilidad de invertir o de autorizar que hasta algún porcentaje de los fondos, que son de los trabajadores, se inviertan en inmuebles, pero no en cualquier inmueble, sino en inmuebles previsionales. Sin embargo, ella señaló que no podía validarla sin estudio previo.

El diputado señor Melero manifestó que, por primera vez en mucho tiempo, ha llegado este proyecto de ley que reforma el sistema de pensiones, y no cabe duda de que es necesario hacer cambios pues la modificación en la expectativa de vida en la población del país, el aumento de los salarios, el aumento en la informalidad, etcétera, son algunos, entre muchos factores, que justifican que el Gobierno y el Parlamento se aboquen a buscar fórmulas para mejorar las pensiones de los chilenos, tanto de los actualmente jubilados como a los que se van a jubilar en el futuro.

Consultó acerca de ¿qué los lleva a proponer un financiamiento de ahorro colectivo solidario por la vía de imponer un impuesto a los trabajadores chilenos de dos puntos?

El 40 por ciento de aumento en la cotización, de la cual los que lo aportan no van a ver sus resultados, en vez de utilizar, como en general se hace en el mundo, un sistema financiado por las arcas generales de la nación, por el presupuesto de la nación.

¿Qué los lleva a proponer este mecanismo, en vez de usar un mecanismo de solidaridad más directo y simple, como el que propone el candidato Sebastián Piñera, que es aumentar el porcentaje del Producto Interno Bruto desde 0,8 a 1,1 y agregar esos 300 o 400 millones de dólares de los impuestos que pagamos todos los chilenos, sin imponer este impuesto a los que tienen contrato, que son los que finalmente van a pagar?

Este es un impuesto regresivo. Los que tiene menos van a terminar financiando a los que tiene más, lo que me parece socialmente injusto viniendo de este gobierno que ha hecho de la solidaridad un factor importante de su trabajo.

En segundo lugar, cree que termina con los derechos de propiedad sobre el ahorro de los trabajadores, pues son estos ahorros los que van a financiar las pensiones de otros, tanto de los actuales como de los futuros pensionados.

Le preocupa que esto incentive la informalidad al cotizar, porque si el incentivo es de cinco puntos, es decir, de un aumento en 50 por ciento, solo tres puntos se destinarán a mejorar la cotización propia y los otros dos puntos serán colocados en un fondo de solidaridad, por lo que puede ser percibido como mejor el permanecer en la informalidad o subdeclarar las cotizaciones. El incentivo no va al ahorro ni a la cotización, sino que va a la informalidad, lo que no es positivo.

En tercer lugar, le preocupa la sustentabilidad en el tiempo de la propuesta del Gobierno, porque no cabe duda que se trata de un sistema de reparto y todos saben que si se instala el componente de reparto -que los trabajadores financien con sus cotizaciones a los actuales pensionados-, nuestra realidad socio demográfica en la cual nacen 1,8 hijos por mujer y vamos en caída, impedirá que el sistema se sostenga. La natalidad va en caída y la sobrevida va en aumento, lo que obligará a que cada vez se requiera más recursos para que pensionados obtengan los mismos beneficios. Dada la composición demográfica del país, le preocupa la sustentabilidad en el tiempo.

Y, además, cree que la propuesta no aumenta las pensiones en todo lo que sería posible. Le gustaría escuchar el cálculo del Gobierno respecto de qué significaría, en el aumento de las pensiones de los chilenos, si se destinara el 5 por ciento que se propone, ese 50 por ciento más, al mejoramiento de las pensiones.

¿Por qué si se puede dar el 5 solamente se da el 3 por ciento? ¿Por qué se hace la solidaridad con el bolsillo del actual trabajador y futuro jubilado en vez de hacerlo con el bolsillo del Estado? ¿No sería más justo eso, en vez de toda esta forma tan alambicada, difícil de sustentar, compleja de explicar, con desincentivos al ahorro y con incentivos a la informalidad?

Por consiguiente, no es el mayor esfuerzo el que se está haciendo, sino un esfuerzo posible.

¿Es un problema de déficit fiscal?

Además, consultó acerca de ¿cuánto será el ahorro a las cuentas personales? Porque hoy se plantea que sean 3 puntos.

Cuánto será en definitiva, porque el proyecto de ley, en su artículo 5°, dice que: “El Consejo financiará los gastos propios de su funcionamiento, incluyendo una fracción destinada a la reposición del costo de capital, a través de un descuento sobre el saldo del o los Fondos de Ahorro Personal del Sistema,...”, pero no dice qué porcentaje va a ser. Solamente un artículo transitorio, el duodécimo, dice, incluso, que: “podrá, durante los primeros seis años de funcionamiento, descontar un máximo anual de 0,5% del saldo del o los Fondos de Ahorro Personal.”.

¿Cuánto es realmente lo que el cotizante va a poder destinar a su cuenta individual si no se le fija un porcentaje mínimo de los saldos de fondo que se están destinando?

En cuanto al informe de productividad, le preocupa el efecto sobre el empleo, el crecimiento y el potencial aumento de la informalidad de los trabajadores por cuenta propia, como lo estamos viendo en las últimas cifras de desempleo del país. Es un tema que hemos conversado con la señora ministra del Trabajo.

El informe de productividad dice que: “el efecto sobre el desempleo en distintos escenarios y ecuaciones, puede ir desde 2.200 empleos a 394.000, porque el aumento del 5 por ciento del cargo al empleador –dice- reducirá el empleo asalariado en un 2.35, lo que implicaría una caída de 124.000 empleos, en un caso, y en otro caso sería un 7.45, 394.000 empleos”. Y en promedio, tomando todos estos números, se dice que “habría efectos intermedios del orden de los 60.000 a los 124.000 empleos”. Es decir, no digamos que esto va a ser neutro desde el punto de vista del empleo: va a tener un efecto en el empleo, sin considerar los incentivos a la informalidad.

¿Cuánto es el efecto real? ¿Y cuál es el efecto sobre el crecimiento económico?

Por último, le interesa saber sobre lo que realmente pretenden hacer con las pensiones de las Fuerzas Armadas, que estuvo en el discurso presidencial. Entiende que se han dado un plazo de cuarenta y cinco días. Pero quiere que se me aclare si ese plazo de cuarenta y cinco días es para proponer un nuevo sistema de pensiones para las Fuerzas Armadas o si eso va a ser solamente para corregir –que, en justicia, debe hacerse- algunas distorsiones que se han conocido sobre el mal uso de algunas pensiones, que por lo demás no ha sido patrimonio de las Fuerzas Armadas, sino que también de Gendarmería y de otros servicios.

El diputado señor Castro formuló las siguientes consultas: ¿Por qué, en lo político, el 10 por ciento de capitalización individual se mantiene en las AFP? ¿Por qué razón política o económica se decidió no modificar ese nivel de cotizaciones que tiene hoy la ciudadanía en las AFP?

Segundo, ¿cuál es la diferencia, independiente de quién administra, entre cuenta individual y cuenta personal? Esta última es la que se adjudica el ente estatal para cubrir ese 5 por ciento que ahora propone el proyecto de ley. ¿Cuál es, en esencia, la diferencia entre estas dos cuentas?

Y tercero, frente al argumento o crítica que se ha hecho respecto al carácter regresivo del impuesto al trabajo del 2 por ciento, le gustaría conocer, con mayor precisión, los argumentos del Ejecutivo frente a esa crítica.

El diputado señor Silva señaló que hace totalmente suyo el reclamo fuerte que ha hecho el diputado Melero sobre la inconsistencia entre señalar que este es un proyecto importante para el país y pretender que se apruebe en semanas. No calza de esta manera. En verdad, en el gobierno anterior hubo una tramitación de una propuesta de pensiones que tomó nueve meses.

Respecto del informe de productividad, donde se ha estimado un efecto en el empleo formal de hasta 394.000 trabajos, y agrega –para que quede en la historia fidedigna de la ley, como dijo un diputado- lo que el señor ministro de Hacienda nos trae hoy a la discusión, como posible efecto agregado de este proyecto:

“En el largo plazo –dice el informe- el nivel de trabajo formal se reduce en 0,5 por ciento, de acuerdo al estudio del Banco Central, producto del aumento en 5 por ciento con cargo al empleador. Se debe, básicamente, a que los individuos internalizan 50 por ciento de los beneficios futuros, por lo tanto, una parte de la cotización es internalizada como impuesto al trabajo. Esta reducción del empleo formal tiene consecuencias negativas para la economía, entre otros efectos, aumentando la informalidad, y de esa forma, disminuyendo la productividad de las empresas”.

Sigue más adelante señalando que “a su vez la introducción de la nueva cotización de 5 por ciento, además de reducir el empleo formal, tiene un efecto negativo en los salarios líquidos (ver tabla 6.7). Estos caen, en términos reales, 3.3 por ciento en el largo plazo. Esto significa que la caída en salarios líquidos es mayor a la caída en empleos formales”.

Caen más los sueldos líquidos con la propuesta del gobierno, según el estudio.

“Este menor nivel de salarios líquidos tiene efectos en la economía, porque los trabajadores –Presidente, por su intermedio al señor ministro- al tener menos salarios líquidos, consumirán menos y ahorrarán menos, comparado con la situación donde los salarios líquidos no caen. Sin embargo, con la simulación del Central, incluso cuando los trabajadores internalizan todos los beneficios, los salarios líquidos caen 1,9 por ciento en el largo plazo, aunque en ese caso no haya efecto en el empleo formal”.

Se necesita mucho tiempo para discutir los efectos de esta reforma. Hay otras formas de priorizar para financiar la solidaridad, y también están los informes que trae el propio gobierno para decir que esta y otras medidas pueden tener consecuencias.

El diputado señor Andrade expresó que le quiere pedir al Gobierno que no le haga tanto caso a los tiempos del Parlamento y se preocupe un poquito más del tiempo de las personas que reciben pensión. Ellos debieran ser el centro del debate, y si este proyecto apunta a mejorar las pensiones de los jubilados, y de los que están pronto a jubilarse, ese es el tiempo que se debiera considerar.

| El Gobierno ya hizo un esfuerzo con el pilar solidario en enero de este año y este Parlamento aprobó el 10 por ciento de reajuste. Lo que está proponiendo ahora es mejorar las pensiones a lo menos en un 20 por ciento para los actuales pensionados.

Entiende que acá hay gente con mucha densidad, conspicuos intelectuales sobre la materia, pero esos tiempos, con el respeto que se merecen, debieran estar supeditados a la necesidad que tienen los pensionados de que mejoren sus pensiones.

Quiere preguntarle al ministro, pues en su intervención entendió que un cotizante con cuarenta años, si jubila a los 65, con la propuesta que viene de uno de los candidatos del 4 por ciento a su cuenta individual, pareciera ser que tendría una pensión inferior a la que si se aplicara la norma que el ministro está planteando en este proyecto. Le gustaría que me aclarara el punto.

Le parece muy interesante el hecho de que haya una competencia con un actor público. Quiere preguntar al ministro si en algún momento se evaluó la posibilidad de que el Instituto de Previsión Social se hiciera cargo del tema. Es una institución muy respetada y querida, que tiene experiencia en el manejo de recursos previsionales, a pesar de no tener experiencia en inversión -esas cosas se pueden aprender- y no un consejo nuevo que tiene que empezar recién. El IPS ya existe, tiene expresión nacional, etcétera.

Incluso, creo que pudiera no ser necesaria una reforma constitucional para que el IPS pudiera hacerse cargo de estas materias.

| Le gustaría saber si se evaluó esta posibilidad, y si así fue, cuál fue la razón por la que se desestimó. Como bien se señala, la competencia es interesante. Lo extraño es que los campeones de la competencia ahora no quieran competir.

En la reforma anterior del primer gobierno de la Presidenta Bachelet, se amplió la posibilidad de que concursaran los bancos. Curiosamente, los propios bancos le pusieron poco empeño a esto, cuando existía la posibilidad de que BancoEstado pudiera ser uno de los actores que entrara a la industria. Por supuesto, la AFP hizo lo suyo.

El presidente de la Asociación de Bancos de entonces no le puso mucho empreño para que entraran los bancos en la industria. En ese sentido, le gustaría plantear lo siguiente. Si se instala un actor público para administrar un porcentaje de las cotizaciones, en el futuro habrá que ver quién lo hace mejor, pero hay que dejarlos que se instalen.

También, quiere saber si se evaluó la posibilidad de que fuera algo más del 5 por ciento, porque por los datos dan para pensar que hay margen para esto.

Quiere recordar a los más jóvenes que en el Servicio de Seguro Social la cotización del empleador era del 22,9 por ciento. ¡Del empleador! En la Caja de Empleados Públicos era de casi 16 por ciento, y en la Empart, la Caja de Empleados Particulares, que le construyó casa a muchos chilenos, era de 24,9 por ciento, casi el 25 por ciento del empleador, y miren ahora la tendalada que queda cuando se habla de un 5 por ciento.

Es necesario recordar que una de las cosas que hizo atractivo el traspaso de los trabajadores del sistema antiguo al nuevo, era que la cotización iba a ser solo del 10 por ciento. Lo que no les dijeron entonces es que iba a salir de su propio sueldo.

En la reforma anterior se discutió mucho el aporte del empleador, respecto del seguro de sobrevivencia e invalidez, que era casi de un 1 por ciento, y también se argumentó que iba a tener un efecto en el empleo, y nada de eso sucedió.

Lo mismo pasó cuando se discutió el seguro de cesantía con el aporte del empleador, que también iba a afectar el empleo. Nada de eso ocurrió. Nuevamente, los agoreros de las malas cosas vienen a advertir lo mismo. Espero que el gobierno no se compre esas fórmulas.

Asimismo, quiere preguntar qué alternativa se tiene para la cobranza de las cotizaciones, ya que las AFP presentan la demanda y se olvidan de ella. Cumplen con la norma, pero no la persiguen.

Entiende que el gobierno no está por volver al viejo tema de que esto es una apropiación indebida y constituye un delito, porque apropiarse de los fondos previsionales es un delito.

Por ello, consulta si es posible que se considere la existencia de medidas cautelares desde que se presenta una demanda, de forma tal de asegurar el pago de las cotizaciones de los trabajadores.

El diputado señor Auth manifestó que si hay algo que decir de este proyecto es que es equilibrado.

Probablemente, tenga un pequeño desequilibrio al que se referirá más adelante, pero es equilibrado porque apunta a resolver necesidades que podrían ser contradictorias; sin embargo, están bien resueltas.

Primero, mejorar las pensiones actuales de manera significativa, pero aquí se dice lo contrario de lo que el proyecto hace, porque en la práctica, desde el punto de vista de las actuales pensiones, lo que hace esta iniciativa es incorporar un beneficio que hoy no tiene un segmento importante de la sociedad, en particular de los pensionados, que son las pensiones de más de 300.000 pesos mensuales, que no están afectos al sistema del aporte previsional solidario. Y es a ellos que va a ir fundamentalmente el aporte, porque cuando se habla de 20 por ciento, en las cifras de los cuadros presentados, cuando el primer quintil recibe 14 por ciento de su pensión autogenerada, va a recibir 2.800 adicionales y, por lo tanto, el aporte adicional a ese primer quintil va a ser de 2.800, pero si su pensión es de 400.000, el aporte, y que por lo tanto no está afecto al sistema solidario de pensiones, el adicional, va a ser de 80.000 pesos, es decir, efectivamente un 20 por ciento, porque la pensión autogenerada es la totalidad de su pensión.

En consecuencia, ocurrirá exactamente lo contrario de lo que están diciendo las bancadas de la oposición. Esta es una propuesta que apunta a mejorar justamente las pensiones de tamaño mediano que no han estado afectas a ningún beneficio significativo durante los últimos años.

Segundo, lo que se propone apunta a solucionar el desequilibrio actual en el monto de las pensiones que reciben las mujeres y los hombres, lo cual supone que es un objetivo compartido, y los mecanismos que se proponen para alcanzarlo son bastantes interesantes.

Aquí se ha escuchado casi una reivindicación ideológica de quienes justamente acusan de ideologismo a todos sus adversarios, pero cómo va a ser ideológico que se reintroduzca una pequeña dosis de solidaridad a un sistema que estuvo hecho pensando en que cada chileno se debía rascar con sus propias uñas. Lo que se propone es introducir un pequeño porcentaje de la cotización que uno hace, y cómo no va a haber generosidad de los chilenos para que un pequeñísimo porcentaje de sus ingresos se destine a la solidaridad intergeneracional por un periodo largo, y luego exclusivamente a la solidaridad intrageneracional, es decir, a las personas de la misma edad una vez que se jubilan.

En la práctica, lo que hace esta proposición es dar verdad a la declaración de que este es un sistema mixto, y esto recuerda mucho el debate en educación, a la cual se le atribuye un carácter mixto, pero se hace de todo para que desaparezca la educación pública en forma gradual. No es mixto un sistema que tiene el 85 por ciento de los estudiantes en la educación privada y solo el 15 por ciento de los estudiantes de educación superior en la educación pública y, en este caso, mixto es un sistema que contempla, por supuesto, el ahorro personal individual, pero también la solidaridad intergeneracional y la solidaridad intrageneracional.

También, se apunta a resolver un problema clave: las lagunas previsionales, y habrá que estudiar el mecanismo para lograrlo, para ver si efectivamente cumple el rol que el ministro dice que cumple.

Hay incentivos puestos a cotizar. Aquí se dijo que hay un desincentivo generalizado, en circunstancias de que es al revés, porque el que es independiente no se va a beneficiar de este sistema si no se introduce al sistema cotizando. Cree que por primera vez habrá un incentivo verdadero para que los independientes comiencen a cotizar, y le parece muy bien la gradualidad que se establece.

El desequilibrio que visualiza es que la dimensión de los cambios que se introducen en la solidaridad, en la creación de un Consejo Consultivo, organismo que coincide debe ser lo más parecido al Banco Central, lo más alejado de los ciclos políticos, y agregaría también de los ciclos económicos. Es decir, tiene que ser un dinero que no pueda ser tocado en la práctica. Alguien dijo aquí: ¿Y qué sucederá en caso de guerra? Bueno, nadie está obligado a lo imposible, pero quiere decir que le parece que se necesita una administración segura y confiable.

Ahora, cuando aquí se habla de transferencias, imagina que las pensiones seguirán siendo pagadas por los mismos organismos lo hacen ahora y que no se desarrollara una estructura burocrática para que también pague las pensiones. Cuando se habla de transferencias, imagina que serán transferencias al IPS, para que pague estos adicionales, que no se está diciendo que se introducirá más burocracia. Imagina que ese consejo lo que hará es licitar para que uno o varios organismos administren de mejor modo la plata, a fin de obtener el máximo de rentabilidad.

No obstante, quiere insistir en señalar que hay un pequeño desequilibrio, en el sentido de que son menores los cambios que se introducen a la regulación del sistema de AFP. Cree que es posible en la discusión introducir algunos elementos y se detiene quizá en el principal, al que hizo alusión el diputado Andrade, se refiere a los incentivos y las sanciones para quienes no cumplen con el deber de pagar las imposiciones de sus trabajadores.

Todos, excepto seguramente los asesores, dialogan mucho, y por distintas razones, con los adultos mayores, entre otras demográficas y de asociatividad, y no se imaginan la cantidad de personas que descubre al final de su vida que no les cotizaron. Se refiere no solo a la asesora del hogar cuya patrona toda la vida declaró que la quería pero nunca le cotizó, sino a empresas formales que durante 10 años no le cotizaron a sus trabajadores y que seguían campantes por la vida, reconocidas, legitimadas y aceptadas, las que incluso hacían negocios con el Estado.

Cree que hay otras dimensiones que se deben mejorar, lo que a regulación se refiere. Entonces, el trámite legislativo será todo lo largo que sea necesario, pero todo lo breve que demanda la urgencia de mejorar las pensiones de los pensionados de hoy, no solo la de los pensionados de mañana.

El diputado señor Jiménez mencionó que es bueno hacer un poquito de historia, porque algo dijo el colega Osvaldo Andrade respecto del personaje que está detrás de este famoso modelo de las AFP, que creó no solo las AFP, sino también el famoso plan laboral, que lo que hizo fue elaborar un

plan completamente en contra de los trabajadores, y cuando creó las AFP, completamente en contra de los chilenos y las chilenas.

Lo más raro de todo es que cuando se vende el mejor modelo del mundo a los chilenos en un gobierno militar se deja fuera a las Fuerzas Armadas. Si era el mejor modelo del mundo, ¿por qué no se incorporó a las Fuerzas Armadas? ¿Es raro, no?

Por eso siempre he dicho que este modelo partió de la mala fe, porque se engañó a los chilenos. Muchos saben -para qué hablar de la historia- que se les obligó a los que no querían a cambiarse del sistema. Se les amenazó, a muchos se les despidió y fíjense que esto no es hablar en contra de las pensiones que tienen las Fuerzas Armadas, porque le gustaría que todos los chilenos tuvieran ese sistema, que increíblemente la oposición se siente muy identificada, porque se han apoderado de las Fuerzas Armadas, creyendo que tienen una sintonía ideológica. Son los que más critican el sistema socialista y los que más gozan del sistema socialista, porque sus pensiones gozan de casi la totalidad de un aporte estatal: tienen salud estatal, casas fiscales, auto estatal, tienen todo estatal, y son los más críticos del comunismo, principalmente, y del socialismo; esas son las paradojas de nuestro país.

Pero si se fijan en el proyecto que envía hoy la Presidenta Bachelet, y quiere hacer énfasis en los tres puntos del espíritu de la iniciativa. Primero, creo muy importante que incorpore al empleador con el 5 por ciento, cosa que no existía y que ya es bueno, pero no solo eso, sino que incorpora la solidaridad, algo que nos hace tanta falta en nuestro país.

Cuando se discutió la reforma laboral se dieron cuenta de que muchos trabajadores preferían negociar en forma individual y no colectiva, porque después de la dictadura en el país se instaló una sociedad totalmente individualista, en circunstancias de que vivimos en una sociedad. La palabra “sociedad” significa ser socios, que se vive cosas juntos, que se comparte y se trata de vivir en armonía. Eso significa sociedad, y que ha dado resultado en todo el mundo. Los estudios de la OIT son claros: los trabajadores que negocian colectivamente obtienen mejores beneficios. La unidad hace la fuerza. Pero resulta que esta sociedad está más individualista que nunca; se vió en la reforma laboral. Incluso hubo una encuesta en la que se preguntó a los jóvenes si querían un sistema solidario y creo que un 65 por ciento de ellos respondió que no lo querían. Uno les dice que estamos hablando de sus padres, pero les da lo mismo. “Mi plata es mi plata. Yo quiero el 5 por ciento para mi cuenta individual”. Entonces, esto es lo que va a dejar la Presidenta Bachelet: Solidaridad. Quizá ahora no lo estamos viendo, pero a futuro –y siempre lo he dicho y no solo en esta reforma- la historia reconocerá las reformas que ha hecho la Presidenta Bachelet.
El tercer punto incorpora un organismo público. ¡Cómo no va a ser bueno sacar este 5 por ciento a las AFP! El organismo público no va a lucrar con las platas y ya este solo hecho es una tremenda noticia, porque volvemos a preguntarnos qué es un derecho social. Muchas personas, el ciudadano común y corriente, escuchan a cada rato hablar de los derechos sociales. Bueno, las pensiones son un derecho social y un derecho social tiene que garantizarlo el Estado. Esto debería estar en manos del Estado, el que debiera garantizar a las personas pensiones dignas para su vejez. ¡Pero, no! Acá se va todo al sistema privado. Es más, el mercado lo

regula todo, incluso los derechos sociales: pueden lucrar con la plata; cobrar las comisiones que quieren; incluso las utilidades son mayores a los fondos que destinan para las pensiones, lo que es realmente increíble.

Este proyecto cambia eso y por ello es bueno, aunque hay que mejorarlo. Creo que la discusión en el Congreso va a dar la posibilidad de mejorar y corregir lo que haya que corregir y como soy solidario y he hablado tanto de solidaridad, voy a tratar de no extenderme en mi intervención para que también mis colegas hagan uso de la palabra.

Hay comisiones, por ejemplo, que no tienen explicación. En la Tabla que presentó el ministro se ve: la AFP Modelo cobra el 1,14 por ciento. Pero esto lo cobra del sueldo bruto, cosa que no se logra comprender. A su juicio, si cobra una comisión, lo lógico es que la cobre sobre el aporte que uno hace a la AFP. ¿No es eso lo lógico? ¿No es una forma de engañar a los chilenos cuando se les cobra una comisión sobre el sueldo bruto? Lo dice, porque, en el fondo, se multiplica por 10. Si una persona gana un millón y le cobra 1,14 por ciento de comisión son 11.400 pesos, pero resulta que esos 11.400 pesos, de los 100.000 pesos que aporto, vienen siendo el 11,4 por ciento. O sea, en el fondo le están cobrando el 11,4 por ciento y no el 1,4 por ciento, porque en cualquier país lo lógico es que me cobren sobre el monto que aporto.

Hay varios temas pendientes y esta es la oportunidad de plantearlos, porque no se va a volver a discutir el próximo año un proyecto como este. Lo más probable es que se haga en 20 o 25 años más. Por lo tanto, este es el momento de hacer los cambios que hay que hacer y ojalá escuchen para que se elabore un proyecto que vaya en beneficio de todos nuestros compatriotas, chilenos y chilenas.

El diputado señor Schilling, señaló que en ciencia política -que algunos la califican tan oculta como la ciencia económica- hay un consenso general en que la causa de las guerras civiles en la mayor parte del planeta tienen que ver con diferencias religiosas, problemas constitucionales o asuntos limítrofes. Pero en Chile nos ponemos al borde de la guerra civil cada vez que hablamos de impuestos, de distribución de la riqueza o de pensiones.

En ese sentido, pareciera que nuestra mayor sensibilidad no está en la mente, en el corazón, sino a la altura del bolsillo. Una vez más, eso ha quedado en evidencia con las intervenciones de los representantes de la Derecha.

El tema de las pensiones se viene discutiendo desde hace décadas, y desde hace décadas que se le dio la oportunidad a un sistema llamado de pensiones, que en realidad no lo es pues fracasó. No es por casualidad que millones de personas marchen en contra de las AFP. ¿No sé qué más quieren seguir discutiendo al respecto? La gente que cotiza en las AFP las rechaza.

Ahora bien, se alega contra la celeridad en el proyecto, pero no podemos estar en mejor momento para hacer esta reforma; en primer lugar, se trata de una demanda masiva, como lo ha demostrado la gente en las calles y, segundo, estamos en período de elecciones.

¿Cuándo hay más sensibilidad de los dizque representantes del pueblo que en un período de elecciones? Ahí se bajan las resistencias y, naturalmente, los dueños del capital y quienes los representan, que no son capaces de ver más allá de sus narices, siempre se resisten al cambio, es su papel; ellos están bien en donde están, en el mundo como es, no necesitan cambiarlo, nunca han tenido que proponer un cambio en ninguna dirección. Por ejemplo, durante el gobierno del Presidente Piñera no cambió nada y lo que cambió fue para peor.

La Presidenta Bachelet ha hecho una enorme contribución al cambio del país, sobre todo en cuanto a sentir más cómoda la pertenencia del mismo, se reformó el sistema político, ahora vienen sus consecuencias, habrá más integración, heterogeneidad, representación en esta Cámara de Diputados y en el Senado; se hizo una reforma tributaria que los que dicen que no ha funcionado es porque ya no les funcionan los abogados y auditores que se especializaban en dar consejos para evadir los tributos. ¡Eso es lo que no les está funcionando! No es que no esté funcionando la recaudación de impuestos.

Además, se llevó a cabo la reforma educacional y lo mejor que puede heredar cualquier gobierno es un país en paz, porque sus principales demandas han sido satisfechas y las pensiones tienen la urgencia de que los pensionados las necesitan, porque la mayor parte vive en la miseria y tiene su fundamento de celeridad en que es necesario pacificar los espíritus del país con las reformas que se han llevado adelante, donde es necesario incluir esta.

Como instrumento de propaganda contra este proyecto, la Derecha, los empresarios, dicen que la plata es del trabajador. Entonces, le quiero pedir al gobierno que la plata sea del trabajador y la cortemos con esta tontera de que se declara, no se paga y no pasa nada. Si la plata es del trabajador, hagamos que sea del trabajador.

La Derecha es especialista en vivir al margen de la ley, pues en el proyecto de aborto se han hecho múltiples publicaciones diciendo que para qué se va a hacer, si se practica igual; o sea, mantener a la gente en el delito.

En este caso es lo mismo, pretenden mantenerlos en el delito, que no paguen. ¿Ese es el país que queremos? ¿Con esas leyes que nadie cumple?

En lo personal, solicita al ministro de Hacienda y a la ministra del Trabajo y Previsión Social que esto se corrija.

Los representantes de la Derecha también han dicho para qué vamos a crear un organismo nuevo, si ya existen las administradoras de ahorros previsionales. Bueno, mantengámoslas, pero no con el actual modelo fracasado, hagámoslas sin fines de lucro y nos ahorramos el resto de la reforma. Hagamos que pasen a ser sin fines de lucro y que, naturalmente, sus directorios se seleccionen de otra manera, no entre los amiguitos, porque ahí es donde están los conflictos de interés, los enredos que todos conocemos, la falta de competencia, en fin.

Creo que el tema relacionado con las AFP hay que revisarlo profundamente. Lo que propone el gobierno es un avance, pero es posible hacer un poquitito más sin desatar la guerra civil.

El diputado señor Gutiérrez, don Hugo, manifestó que un aspecto que será valorado por la ciudadanía es el que dice relación con la creación de un Consejo de Ahorro Colectivo, órgano público, porque ya no serán solo las AFP las encargadas de administrar los recursos de las pensiones. Además, el 5 por ciento de cotización adicional con cargo al empleador es un aspecto que se debe valorar.

La Derecha se ha dado cuenta de esto y por eso sus representantes señalan por qué ahora se presenta este proyecto, dado que se van a mejorar las pensiones en un 20 por ciento. Claro, de la Derecha dirán si tan pronto este proyecto sea ley de la República las pensiones de nuestros jubilados van a aumentar en un 20 por ciento en un contexto electoral; dicen que es que un mal proyecto, que se debería haber presentado en otra etapa, mucho antes o después de noviembre, pero no en época electoral, porque si esta iniciativa es ley de la República mejoraría en un 20 por ciento la pensión de los chilenos jubilados. Según su parecer, eso ocasionaría la alegría de muchas personas de nuestro país.

Ahora bien, todos los beneficios están pensados a partir de los 65 años y, si no se equivoca, la edad de jubilación de la mujer es a partir de los 60 años. Por lo tanto, sería interesante responder por qué estos beneficios, incluidos los de la mujer, son a partir de los 65 años, y que no signifique una especie de estímulo para que las mujeres jubilen a los 65 años y no a los 60.

Creo que se debe dar una buena explicación para que no se entienda que este es un proyecto que aumenta, de una forma indirecta, la edad de la mujer para jubilar.

Hay que responder porque al final del día se debe entregar el diagnóstico de por qué ocurre eso; si no vamos a terminar entendiendo que, aparte de que las AFP no se tocan, estamos aumentando la edad de la mujer para jubilar, a través de estos estímulos. No va a faltar quien considere que son estímulos perversos para que la mujer jubile a una edad mayor de la que le corresponde. Es conveniente explicarlo.

El documento que se ha entregado dice que las lagunas previsionales son parte del elemento diagnóstico y, sin duda, hace que las personas lleguen a una edad de jubilar con una densidad de cotización mucho menor de lo que corresponde.

¿Cuál es el diagnóstico del diagnóstico? Es decir, ¿por qué existen estas lagunas previsionales? Algo se ha dicho acá, pero es importante hacerse cargo de ese diagnóstico del diagnóstico. Reitera, ¿por qué existen estas lagunas previsionales? Si no se ataca esa problemática se va a seguir, permanentemente, jugando como el gato y el ratón o como el perro que persigue su cola, sin abordar un tema que, sin duda, es relevante. ¿Por qué la densidad de

las cotizaciones de los trabajadores de nuestro país no es la que corresponde? Es importante dar respuesta.

En relación con la cobranza de las cotizaciones que se van a externalizar, puedo haber escuchado mal, pero no sé si se hizo, como se dice vulgarmente, una paleteada a las AFP, en el sentido de que ya no serían estas las que harían las cobranzas, sino que un organismo distinto o a través del seguro de lagunas previsionales.

No le parece correcto estar enmendando la plana a las AFP, ya que tienen un deber legal para cobrar las cotizaciones que declaran los empleadores -que nunca pagan- para que un organismo externo realice la función. Sin duda, se está limpiando la imagen al que tiene el deber legal de realizar estas cobranzas y lo más terrible es que no lo hace.

Reitera, que no cree que se esté haciendo un proyecto de ley que lave la imagen de las AFP, y que permita que sean otros órganos externos que hagan las cobranzas de las cotizaciones.

Por lo tanto, cree que se requiere ser más categórico con las AFP, en el sentido del deber que tienen de cumplir con estas cobranzas. Claro, nunca se ha logrado establecer que el no pago de cotizaciones son apropiaciones indebidas que, por ende, es un delito. Algún día se tendrá que establecer que hay un delito y se debe sancionar como corresponde, incluso hasta la omisión que cometan las AFP por no realizar estos cobros.

Son dudas razonables que solicita se pudieran contestar, a fin de poder iniciar un debate necesario y urgente, porque las propuestas que se han hecho son muy interesantes y, muchas de ellas, van direccionadas en razón de lo que nuestra población está exigiendo.

El diputado señor Chahin señaló que es importante el sentido de urgencia. Nuestros adultos mayores no pueden seguir esperando. Se ha hablado demasiado respecto de la densidad de mejorar las pensiones. Aquí, no se está improvisando, hubo un trabajo de la Comisión Bravo, del Comité de ministros y una mesa político-técnica que trabajó durante seis meses, con representantes de todos los partidos políticos que tienen representación parlamentaria, y fruto de ese trabajo es que se está conociendo este proyecto.

Si no se quiere legislar y se quiere continuar con este verdadero crimen social, es decir, continuar con el sistema tal como está, díganlo derechamente.

A él le parece que es una responsabilidad que tiene el gobierno, de impulsar una discusión que, a su juicio, va en el sentido correcto porque se enfoca en tener un verdadero sistema mixto con financiamiento tripartito. En este sistema se incorporan elementos y principios de la seguridad social, donde se morigera este sistema actual de capitalización individual que consagra, hasta la muerte, las desigualdades y, en definitiva, además permite apoyar a la clase media.

Es cierto que el Estado tiene que contribuir para mejorar las pensiones. Y lo hace a través del Pilar Solidario, con las Pensiones Básicas Solidarias y con el Aporte Previsional Solidario. Le parece correcto que los recursos del Estado se inviertan en las personas más vulnerables.

Sin embargo, el problema, desde el punto de vista de las tasas de reemplazo, no se tiene en los más vulnerables, sino que en las pensiones insuficientes de la clase media, en aquellas mujeres que tienen una tasa de reemplazo mediana de 12 por ciento respecto de su último sueldo y en los hombres es del orden de 33 por ciento.

Cómo una persona que trabaja toda la vida, que ahorra, que cotiza y que, muchas veces, fruto de ese trabajo logra salir de la pobreza, pero cuando le toca jubilar, nuevamente cae bajo la línea de la pobreza. ¿Cómo nos hacemos cargo de esa realidad?

Por eso es tan importante esta cotización adicional del 5 por ciento, en que 3 puntos van a las cuentas individuales, para poder mantener una virtud, que es el fomento al incentivo al ahorro. Le parece que eso es importante y se tiene que seguir fomentando el ahorro.

Sin embargo, también se incorporan elementos de solidaridad, en primer lugar, para poder tener un impacto en los actuales pensionados. Esa es la diferencia con la propuesta del candidato de la derecha, por cuanto el efecto lo va a tener en 30 o 40 años más, entonces, ¿cuál es la respuesta que se les va a dar a los que hoy están pensionados?

La respuesta de 20 por ciento de reajuste de sus pensiones es importante, pero además tiene una lógica de equidad de género. Acaso no es injusto que una mujer, con el mismo ahorro y con la misma edad, tenga una pensión muy inferior a la de un hombre sólo por su expectativa de vida; acaso no es sano que seamos capaces de corregir esa desigualdad al incorporar, también, elementos de solidaridad intrageneracional para quienes en un año, les va mejor que a otros en un año, y puedan ayudar a la gente de ingresos medios y de ingresos más bajos.

Eso, de alguna manera, lo que hace es enriquecer nuestro sistema y mejorarlo de manera muy significativa, pero lo más importante, quizás es lo que tiene aterrada a la oposición, es que este 5 por ciento ya no va a ir para las AFP, que los toca indirectamente. De hecho, este 5 por ciento va a ser administrado por un ente público, por un Consejo que se espera tenga autonomía constitucional, para que asegure independencia, profesionalismo y que ningún gobierno pueda meterle mano a estos fondos para otros fines.

¿Cuál es el temor que tienen? ¿Qué pasa si el día de mañana este Consejo hace bien la pega, administra de mejor manera, con más eficiencia, con mejor rentabilidad y con costos más bajos?

Recuerda que las AFP, 9 de cada 10 pesos que cobran por comisiones van para utilidad. Este Consejo será sin fines de lucro. El temor es que el día de mañana será indefendible que la gente no pueda optar entre un

sistema y otro. Ese es el temor que tienen. Le parece que esto va en la línea correcta.

Para terminar sólo haré tres preguntas muy breves:

Primero, ¿el porcentaje que va a las lagunas se va a descontar de lo que recibe el seguro de cesantía o se va a pagar con cargo del fondo, sin descontar lo que recibe el trabajador por concepto de seguro de cesantía?

Segundo, respecto de las comisiones de intermediación, le parece que eso se debe regular de mejor manera y establecer cuándo se justifican y cuándo no esas comisiones de intermediación o comisiones fantasmas. En muchos casos, simplemente, no se justifican y le parece muy débil la regulación respecto de aquello.

Tercero, ¿cómo se alinean los intereses de la administradora con los de los afiliados? Ese 25 por ciento, que tiene que ir al fondo de las remuneraciones de los ejecutivos, es claramente insuficiente, de dudosa constitucionalidad.

Le parece que hay que reevaluar el tema de incentivos de premios o castigos, para que cuando le vaya mal a los fondos, también se genere un castigo para las administradoras en el cobro de las comisiones.

De todas maneras hay que reevaluar aquello, porque lo que viene en el proyecto es claramente insuficiente.

El profesor de Derecho Constitucional, señor Sebastián Soto señaló que su exposición se basaría en tratar de responder las siguientes cuatro preguntas.

La primera, que no es propiamente constitucional, pero sí quería iniciar partir planteándola, y sabiendo que tampoco es de exclusiva competencia de este proyecto de ley, sino de otro que está discutiéndose, es si es necesario un consejo de ahorro colectivo.

La segunda, que puede abordarse con independencia de la respuesta anterior, es si es necesario incluir este consejo de ahorro colectivo en la Constitución Política.

La tercera es si hace daño incluir este consejo de ahorro colectivo en la Constitución Política.

La última, es si hay algo más que no estemos viendo, algo más que sea interesante plantear a propósito de esta reforma constitucional.

Con esas cuatro preguntas, realizaría esa exposición.

Sobre la primera, sobre si es necesario un consejo respectivo, su impresión, sin ser un experto en eso, pero por lo que ha podido

informarse, y sin ser éste el motivo central de la exposición, es que no. No creía que fuera necesario crear un monopolio estatal que anula en alguna medida la libertad de elección de las personas. Aquí no hay más que una alternativa, mientras en el sistema de pensiones actual hay más de una alternativa.

Creía además se duplican funciones, que esto podría administrarse a un costo mucho más razonable con la mecánica o el sistema actual, con costos menores para el fisco.

De igual manera, creía que tampoco hay razones técnicas para su existencia. En esto no era un experto, pero Alejandro Ferreiro en El Mercurio así lo señaló. También un ex superintendente como Álvaro Clark.

Asimismo, creía que capitalizar, el Estado va a capitalizar $US150MM, tampoco hace que este fondo, este sistema de ahorro colectivo sea necesario, como tampoco traspasar a los trabajadores la mantención de un consejo como este, puesto que son las cotizaciones del 5% aquello que va a traspasarlo, ya las comisiones financian el trabajo las AFP y que ahora, además, deba ser financiado este consejo le parecía inadecuado.

Entonces, si lo que se va a analizar es si debe incorporarse una reforma constitucional, lo primero que debe preguntarse si es necesaria la creación del consejo, en su opinión no lo es, pues ésta en esencia es una función que puede perfectamente administrar o ejercer una entidad distinta a una entidad estatal, pues creía que la labor no era insustituible del Estado, y por lo tanto, no era necesario crear un consejo de ahorro colectivo, ni era necesaria una reforma constitucional.

Pero estaba seguro que hay algunos que creen que sí es necesario este consejo electivo, no le cabía ninguna duda, por lo que cabía responder si era necesario incorporar a la Constitución Política este consejo de ahorro colectivo.

Por lo tanto, como segundo punto, para aquellos que puedan creer que sí debe crearse un consejo como éste, quería detenerse con mayor profundidad.

La primera cuestión era si existe algo similar en derecho comparado. En las constituciones del mundo, que han sido recopiladas en un proyecto, uno de los más grandes del mundo que se llama constituteproject.org, si se analiza la existencia de cuerpos autónomos en la constituciones del mundo que ahí están incorporadas, se puede encontrar que las constituciones tienen bancos centrales, comisiones de control de corrupción, comisiones electorales, consejos judiciales, comisiones de derechos humanos, defensores del pueblo, comisiones vinculadas con medios de comunicación, comisiones de verdad y reconciliación. Al menos, en lo que recopila éste que es el proyecto más grande de derecho comparado en materia constitucional, no se encuentran órganos como éste.

Si acaso esa es una respuesta concluyente, por supuesto que no. Es perfectamente posible que nosotros innovemos en esta materia, vayamos un paso más allá sin importar si esto existe o no en otras cartas

constitucionales, y para eso estimó que había que preguntarse qué es la autonomía constitucional.

La autonomía constitucional, el Tribunal Constitucional así lo ha señalado en un par de sentencias, se proyecta en una triple dimensión, una dimensión organizativa, una dimensión institucional, y otra dimensión normativa.

El profesor Eduardo Cordero ha señalado que aquí, tal vez un punto relevante, la autonomía constitucional supone una remisión al legislador para que regule, desarrolle normativamente la institución, pero le impone al legislador al mismo tiempo límites, pues no está permitido desfigurar o alterar las características esenciales de la institución.

Tal vez eso es lo más relevante de la autonomía constitucional. Como ejemplo en esta materia, cuando se discutió por esta misma Comisión la ley de transparencia, algunos órganos constitucionalmente autónomos plantearon que esa ley vulneraba su autonomía constitucional, puesto que ponía al Consejo para la Transparencia por sobre, por ejemplo, la Contraloría General o por sobre el Banco Central, y la ley salvó aquello, estableciendo que la Contraloría y el Banco Central tendrían mecanismos especiales y únicos de control de la transparencia en sus órganos.

Por lo tanto, ahí la lógica es esa, pero es importante señalar que también puede concederse autonomía de la misma intensidad por medio de una ley, es decir, no por medio de una reforma constitucional.

También puede entregarse a un órgano la misma intensidad en materia de autonomía constitucional. Por ejemplo, el caso del Servicio Electoral (en adelante, 'Servel') antes de su incorporación a la Constitución Política. También el caso del Consejo para la Transparencia, del Instituto Nacional de Derechos Humanos.

Después de esta pequeña mirada global hacia lo que es la autonomía constitucional, cabía preguntarse por qué conceder autonomía constitucional a este órgano, a este consejo de ahorro colectivo.

Hay un primer nivel de argumentos que está contenido en el mensaje del proyecto de ley, que llamaría los argumentos sustantivos. La Presidenta de la República en el mensaje plantea tres niveles de argumentos para sostener la autonomía constitucional.

El primero, es que la autonomía constitucional garantiza o entrega garantías institucionales de independencia, eficiencia e idoneidad técnica. El segundo argumento señala que la autonomía constitucional sustrae a este órgano de cualquier vínculo de jerarquía, tutela o supervigilancia respecto al Presidente de la República, y el tercer orden de argumentos es que la autonomía constitucional otorga facultades de autodeterminación funcional y administrativa, permite que el órgano cree su propia normativa interna de organización y funcionamiento.

Entonces, en el mensaje se puede apreciar tres niveles de argumentos para sostener la razonabilidad de la autonomía constitucional, en este caso garantías institucionales de independencia, sustraer al órgano de la tutela del Presidente de la República, y que se entregan facultades de autodeterminación.

Pues bien, ninguno de estos tres objetivos requiere una reforma constitucional, basta una reforma legal para crear cierto órgano, estableciendo su autonomía, con ciertas características en la ley, para entregar la misma intensidad de autonomía.

Por ejemplo, en materia de garantías institucionales de independencia y eficiencia en la unidad e idoneidad técnica, como sostiene el mensaje, si se entiende independencia como un espacio de autonomía para desarrollar ciertos fines específicos, no es necesaria una reforma constitucional.

Al respecto, cabía fijarse en el Consejo para la Transparencia, el Instituto Nacional de Derechos Humanos o el Consejo de Alta Dirección Pública. Todos ellos son órganos autónomos de rango legal, que tienen en el ejercicio de sus funciones un ámbito de independencia total, en que no interviene otra autoridad del poder ejecutivo. Así, el Consejo para la Transparencia cuando dicta instrucciones generales para el cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información, que deben acatar los órganos del Estado.

Lo mismo puede decirse del segundo argumento, sobre que se busca sustraer al órgano de cualquier vínculo de jerarquía, tutela, o supervigilancia. Para ello tampoco es necesaria una reforma constitucional. El Instituto Nacional de Derechos Humanos está completamente sustraído de la supervigilancia respecto del Presidente de la República. Lo mismo el Consejo para la Transparencia.

Sobre la tercera argumentación, es decir, que es necesario para la autodeterminación funcionaria administrativa, tampoco es necesaria una reforma constitucional. La autonomía administrativa del Consejo para la Transparencia o del Instituto Nacional de Derechos Humanos está garantizada, ellos gestionan su personal, ellos gestionan internamente el servicio sin necesidad de una reforma constitucional que lo garantice, y es la ley de presupuesto la que entrega, en una línea de la ley, en un ítem de la ley de presupuesto, una partida específica, cierta autonomía presupuestaria.

Por lo anterior, estimó que una reforma constitucional no asegura que se cumplan ninguno de los objetivos que se han propuestos, que se anotan como fundamento de la autonomía constitucional que se pide. Son las reglas legales aquellas que lo permiten y no la Constitución Política.

Con todo, había un segundo orden argumentos, ya no sólo el argumento sustantivo, sino que de efecto comparado. El mensaje plantea darle a este consejo, autonomía como la que tiene la Contraloría General de la República o el Banco Central. Al respecto, estimó que eso conspira contra nuestra historia constitucional.

Si se miran esos dos órganos, se da cuenta que ambos nacieron a la vida del derecho constitucional, ambos fueron incorporados a la Constitución Política mucho tiempo después, o años después, de que habían iniciado su funcionamiento en la vida legal, o por medio de leyes, y que luego, por diversas circunstancias, llegaron a la Constitución Política.

Por ejemplo, la Contraloría General de la República nació de la misión Kremmerer en 1927, y sólo en 1943 fue incorporada a la Constitución Política, y lo hizo por la negociación entre el Congreso Nacional y el Presidente de la República, pero básicamente, porque la Contraloría se iba a transformar en un órgano fiscalizador intenso del gobierno, por lo tanto, en una contraparte permanente y había que ponerla al mismo nivel.

Lo mismo con el Banco Central. El Banco Central nació también con la misión Kremmerer y sólo en 1980 llega a la Constitución, y por qué, porque una vez más el Banco Central iba a tomar decisiones que podrían molestar, podrían chocar, colisionar con aquellas del poder Ejecutivo, con aquellas del ministro de Hacienda.

El único caso en donde un órgano nace en nuestro derecho y entra directamente la Constitución Política, es el Ministerio Público, dejaría de lado el Consejo Nacional de Televisión, porque consideró que no tiene una autonomía constitucional de esta densidad. Sobre el Ministerio Público, en primer lugar se discutió si era necesario que estuviera en la Constitución, y al leer la historia de la ley, se ve que la ministra de Justicia de entonces, la ministra Soledad Alvear, planteó que la razón para la cual incorporaba al órgano a la Constitución y no subordinarlo al poder judicial, eran cuestiones de política judicial.

Es decir, no había una razón de fondo para incorporarlo en la Constitución en ese momento, sino que era únicamente, para básicamente contrastarlo con el poder judicial. Al respecto, la Ministra señaló que era para no adosarlo institucionalmente al único sector del Estado que no ha experimentado una modernización alguna, es decir, para sacarlo justamente del poder judicial, que no había experimentado ninguna modernización

Por lo tanto, tampoco hay un argumento suficiente como para incorporarlo a la Constitución Política.

En resumen, en esta segunda pregunta, incluso para aquellos que creen que debe existir un consejo de ahorro colectivo, estimó que no era necesario aprobar esta reforma constitucional, porque por la vía legal se puede obtener lo mismo en todos los niveles, el mismo nivel de intensidad, y porque la historia institucional sugiere no partir por la Constitución, porque esto limita en alguna medida, atribuciones legislativas.

A la tercera pregunta, sobre si hace daño la reforma constitucional, porque puede decirse que cuál es el problema de incorporarlo a la Constitución.

Al respecto, estimó que ante todo distrae de lo relevante y sugiere como ya se ha hecho antes, que en las normas constitucionales está la

solución de todos nuestros problemas. Pero, además, hay otro problema, y es que la autonomía constitucional puede transformar a una institución, en una institución que carece de mecanismos de control, y eso es particularmente complejo.

Limita, en primer lugar, las atribuciones legislativas. Por ejemplo, las atribuciones que tiene este Congreso Nacional para regular a una institución como esa, al analizar el proyecto de ley que está siendo discutido en la Comisión de Trabajo[1], en su artículo 50 ese proyecto trae mecanismos de rendición de cuenta y una evaluación general trienal que hacen los ministerios de Hacienda y del Trabajo sobre lo que va a ser de la labor de este consejo de ahorro colectivo.

Lo interesante de todo esto, es que a la luz de este proyecto de ley, ese artículo sería inconstitucional.

No conversa del todo una autonomía constitucional con las atribuciones legislativas, con la regulación que puede hacer el Congreso Nacional de una institución como ésta, y que justamente se está haciendo en esa Comisión, que está aquí al lado, y que en uno de sus artículos incorpora una norma que a todas luces no es posible de aplicar a una institución autónoma constitucional, como es la evaluación general.

Además, le parecía que también limita el ejercicio de atribuciones por parte de otros órganos que son relevantes. Por ejemplo, impide que la Cámara de Diputados ejerza sus atribuciones fiscalizadoras consagradas en la Constitución o consagradas en su ley orgánica.

Asimismo, impide que el Consejo para la Transparencia resuelva conflictos en materia de transparencia y regule por vía de instrucciones las normas de transparencia activa.

La autonomía, contrario a lo que se busca consagrar, impide que la Contraloría General lleve adelante el control de legalidad de los actos de este nuevo cargo, órgano, o algunas instancias de auditoría. También impide que la Contraloría ejerza su rol fiscalizador en materia de lobby, en materia de declaración de patrimonio e intereses, pues ese rol lo va a ejercer el propio consejo de ahorro colectivo.

Se preguntó si no sería mucha generosidad con un órgano que no se conoce. En definitiva, estimó que sí hacía daño incorporar a la Constitución Política una autonomía constitucional como ésta, aun cuando algunos crean que ello puede aportar o puede ser, porque genera espacios de autonomía que impiden, limitan o dañan la regla de rendición de cuentas, algo particularmente grave y complejo para una institución nueva.

Finalmente, estimó que había algo más, que esto no era simplemente una reforma constitucional que busca consagrar en la constitución la autonomía de un órgano como éste. Al respecto, creía que al final esta reforma

[1] Boletines Nros. 11371 y 11372.

constitucional pretende zanjar discusiones constitucionales que eran evidentes, y se van a plantear en la discusión de fondo.

Es decir, pretende por la vía de un proyecto de autonomía constitucional, zanjar discusiones sustantivas, como por ejemplo sanear que se trata es de un monopolio estatal, que esto se trata de un monopolio estatal. No es que la constitución prohíba los monopolios estatales, para eso tenemos que conversar mucho más, pero sí cabía tener presente que para el constitucionalismo los monopolios estatales son un problema, o son un tema.

Hace ya casi una década, el Tribunal Constitucional alemán, que despierta particular afecto por su influencia, declaró que ciertos monopolios estatales, no en materia previsional, es cierto, pero ciertos monopolios estatales eran inconstitucionales, y que por lo tanto la ley el legislador debía regularlos de cierta manera, o al menos debía argumentar de cierta manera para sostener un monopolio estatal. Eso lo dijo ese tribunal, con una constitución distinta, pero finalmente el constitucionalismo global y la jurisprudencia de tribunales extranjeros también influyen, permite razonar desde esa perspectiva.

Entonces, aquí hay una primera eventual razón que no debemos zanjar por la vía de un proyecto de ley como éste, sino que debemos discutir en su mérito.

Pero además, estimó que especialmente el segundo inciso del proyecto de ley, también persigue zanjar otras cosas, por ejemplo, quiere zanjar que se trata de aportes de naturaleza previsional y no de tributos, puesto que dicen que son aportes de naturaleza provisional, y en la misma línea quiere zanjar que éstos ingresan a un fondo separado y no a rentas generales, puesto que sabemos que si se tratan de tributos, los tributos deben ingresar al patrimonio de la Nación y no pueden existir tributos afectos o estar afectos a un destino determinado. Así, se busca zanjar que los fondos aportados por los trabajadores también pueden financiar esto otro, y eso lo encontramos en el segundo inciso.

En conclusión, señaló que como planteó en esas cuatro preguntas iniciales, sobre si es necesario un órgano como éste, estimó que no, pero aun creyendo que es necesario, estimó que no era necesario incluirlo la Constitución Política por las razones que señaló. Además, que hace daño incluirlo en la Constitución, y por último, que con el proyecto de ley se intentan zanjar o al menos sanear ciertas discusiones constitucionales sin abordarlas directamente.

El profesor de Derecho Público, señor Germán Concha manifestó[2] que al igual que en otras ocasiones que ha sido invitado por esta Comisión, partía por agradecer en su calidad de profesor y de abogado que ejerce su profesión privadamente, el reconocimiento y la oportunidad que la Comisión le brinda de colaborar en la discusión como ha hecho siempre, con ideas que esperaba fueran útiles al análisis que se está realizando.

Asimismo, dejó también constancia que para todos los efectos que haya lugar, tal como lo ha hecho, no expondría en todas las

[2] Disponible en https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=113046&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION.

posiciones en que ha participado. Es profesor de derecho en la Pontificia Universidad Católica, ejerce su actividad profesional de manera privada, por lo tanto tiene clientes, y en lo que dice relación con este proyecto en particular, es director de una AFP en particular.

En tal sentido, y tal como ha declarado en todas sus presentaciones, todo lo que diría lo obligaba exclusivamente a él, y no responsabilizaba a ningún tercero.

Parafraseando la frase que se le atribuye a Aristóteles, esta presentación se puede regir con la medida amicus Plato, sed magis amica veritas, o sea amigo de Platón, o de alguien para este efecto, más amigo de la verdad.

Abocándose al proyecto, estimó que era interesante plantearse la discusión respecto de los marcos de una reforma constitucional, comentar un proyecto que incorpora un nuevo capítulo a la Constitución y que quedaría geográficamente después del Banco Central y antes de Gobierno Interior, por lo tanto, sería el último de los órganos constitucionales, por decirlo en términos físicos o de imágenes, con un solo artículo.

Una primera pregunta es si el constituyente derivado, es decir, el constituyente que está reformando la Constitución, tiene algún límite. Esto se puede discutir desde la perspectiva de los límites formales, o de los límites de contenido.

Uno podría sostener que, en general, hay uniformidad en que los límites formales sí se aplican porque se siguen procedimientos que están establecidos en la propia Constitución. De hecho, una de las atribuciones del Tribunal Constitucional es resolver la cuestión de constitucionalidad que se suscite durante la tramitación de un proyecto de reforma. Se ha sólido entender que al menos ahí está todo lo formal, quórums, etc.

Entonces, la pregunta es si hay contenidos de la Constitución que debieran, de alguna manera, operar respecto de las reformas constitucionales. Esto nos remonta a una discusión francesa originalmente, sobre la idea de derecho al interior de la constitución, donde está, qué representa y qué peso tiene respecto del resto de la carta.

En el caso chileno, como está en las actas y como lo ha señalado además el Tribunal Constitucional en varias sentencias, este rol lo cumple el capítulo primero. El capítulo primero opera como el criterio central y como el iluminador del resto, por lo tanto, a la hora de mirar qué es lo que habría como marco, es importante mirar lo que es en el número 18 del artículo 19 de la Constitución Política, porque ahí está el tema de la seguridad social, y si vamos a hacer algo que tiene que ver con ahorro colectivo, estamos hablando de previsión. Ahí hay un marco, pero también estimó que es importante mirar lo que está en el capítulo primero de la Constitución en cuanto marco general, que establece la interpretación central de la Constitución.

Partiendo por el por el artículo 19 numeral 18, que es la garantía del derecho a la seguridad social, cuando estamos hablando de este órgano, querámoslo o no y más allá de que las funciones están referidas a lo que diga el legislador, por lo que tenemos un órgano que está definido por parte, porque se dice que administrará un sistema, pero el diseño del sistema será más bien el legislador quien dirá como es, estamos hablando de previsión, lo dice el propio artículo, por lo tanto, estamos hablando de un derecho, según dice la Constitución.

Respecto de este derecho, aparte que las leyes que regulan el ejercicio son de quorum calificado, dispone que la acción del Estado tiene dos sentidos fundamentales según este numeral.

Uno es garantizar el acceso a prestaciones básicas uniforme, la idea de los pisos, una fórmula poco jurídica si se quiere, pero gráfica, el sistema va a garantizar pisos. Allí entra un tema que es interesante tener presente y es el tema de la gradualidad, la idea que se ha planteado en el último tiempo, donde esos pisos tienen que ir moviéndose en el tiempo, y las discusiones que las crisis económicas plantean respecto esos pisos es que pueden tener procesos de ajuste, que puedan significar retrotraerlos.

El otro, es que el Estado tiene una tarea de supervigilancia respecto del ejercicio adecuado de este derecho, que las prestaciones pueden ser otorgadas por organismos públicos o privados, por lo tanto, no hay monopolio consagrado en el numeral 18, pues al menos pueden participar los privados, y que la ley puede establecer cotizaciones obligatorias. Esa es la discusión fundamental en torno a si se puede obligar a alguien a preocuparse de algo que puede no querer preocuparse, porque no se le obliga a preocuparse de otras cosas y de estas sí.

Si se analizan estas disposiciones en conjunto, con los otros derechos consagrados en la Constitución, pensando fundamentalmente en la propiedad privada y en la libre iniciativa económicas, en conjunto con el principio de subsidiariedad, se tendría un marco que nos diría que de acuerdo, es posible crear órganos estatales, de hecho se han creado distintos órganos estatales con esta misma Constitución vigente.

Entonces, la pregunta es por qué y en qué medida esos órganos no atacan, no atentan o no limitan indebidamente la subsidiariedad, y por lo tanto, la posibilidad de los privados de desarrollar sus actividades.

Eso es interesante contrastarlo con los fundamentos que se dan en el proyecto, en el mensaje, para explicar cuáles son las razones de crearlo. El profesor Soto explicó largamente esa parte, por lo que en esa parte se remitió a esa explicación con una salvedad.

Se dice que se requiere una autonomía consagrada en la Constitución para que sea efectiva. Estimó que ese era un punto discutible desde una perspectiva jurídica. La evidencia empírica, donde probablemente todos estarían de acuerdo, da cuenta que el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia es uno los órganos más importantes que tiene el sistema económico

chileno, que su independencia es muy importante, su autonomía también, y nadie ha planteado que esté en la Constitución para poder tenerla.

Sobre la Comisión para el Mercado Financiero, que reemplaza a la Superintendencia de Valores y Seguros que este propio Congreso Nacional acaba de aprobar, nadie planteó que tuviera que estar en la Constitución para poder tener el rango de autonomía requerido. La discusión del Sernac no la ha planteado, sí se habla un gobierno corporativo que garantice independencia o autonomía.

Entonces, el argumento de la sola autonomía no es suficiente para justificar la entrada a la Constitución.

Además, quería sumarse a la idea de que era complejo instalar todo en la Constitución, y pensar que sólo la Constitución funciona, porque al final es una regla, que no es jurídica sino de la vida práctica, que si todo es constitucional entonces nada es constitucional, porque en el fondo la Constitución no vendría a hacer ninguna diferencia. Las constituciones, y eso también es un dato de la experiencia, mientras más breve y concentrada en lo fundamental, mejor. Por lo tanto, no está claro que todos los órganos deban ir en la Constitución.

Dicho lo anterior, se preguntó si había algún criterio en la propia Constitución que permita definir qué órganos pueden ir y qué órganos no pueden ir en ella. Considerando la experiencia histórica, lo interesante de volver sobre el capítulo primero de la constitución, analizar su interpretación y lo dispuesto en el inciso primero del artículo 5º, que al referirse a la soberanía dispone que las autoridades que la Constitución establece ejercen soberanía, cabía la pregunta si quiénes entran a la Constitución, son los que ejercen soberanía.

Se podría decir que los que ejercen el poder clásico, este Congreso Nacional, la Presidencia de la República, los tribunales de justicia, los llamados órganos que ejercen el poder de control, el Tribunal Constitucional y la Contraloría General, o entes que tienen que ver con una función tan compleja como el ius puniendi, y así había una explicación para la inclusión del Ministerio Público, porque desde la Carta Magna sabemos que si hay una actividad del Estado que es importante controlar, es el ius puniendi, entonces las reglas básicas de quién lo va a ejercer, debieran estar en la constitución.

Sobre el Consejo Nacional de Televisión, su rol tiene que ver con la censura, o sea, no con la censura porque la censura es prohibición, pero con el control y afecta a medios de comunicación, y si estamos controlando directamente una garantía, la cuestión es si no debieran estar sus elementos fundamentales en la constitución. Si entendemos que la soberanía se extiende a la emisión de dinero, como lo entendemos hoy día, entonces el Banco Central tiene que estar en la constitución. Todo sigue un eje de soberanía, de ejercicio del poder mayor que se le reconoce al pueblo.

Esto, en este órgano, más allá de la opinión que haya sobre la función, sobre la necesidad, no se termina de apreciar. No se ve que se

necesite, no se ve que haya una función de soberanía que requiera que el órgano esté en la constitución, y por lo tanto requiera este rango especial de reforma.

Finalmente, estimó que la incorporación de esta disposición puede generar, al menos, dos problemas constitucionales. En la discusión constitucional que ya se ha planteado, incluso antes de la presentación del proyecto, o de los proyectos, sobre reforma previsional, hay al menos dos discusiones constitucionales interesantes.

La primera tiene que ver con si es posible que existan cotizaciones previsionales que no sean de propiedad de los trabajadores respectivos, es una discusión que se ha planteado, se invocó un fallo del Tribunal Constitucional del año 2001 que ahonda en la propiedad de los trabajadores. Sobre esa discusión, este proyecto parece zanjar esa discusión al disponer que sí que es posible que hayan cotizaciones previsionales que no son de propiedad de los trabajadores, puesto que irían a un fondo que no es el mismo que el del organismo.

La segunda discusión tiene que ver con si se considera que estos aportes no son cotizaciones, y pasarían a ser tributos, y de serlo, sí pueden estar afectos a un destino específico. Este proyecto también resuelve esa parte, diciendo que estos aportes o cotizaciones estarán afectos a los fines que indique el legislador. No sabemos exactamente cuáles son todos esos, si incluyendo o podría no incluir el financiamiento al órgano.

Se podría decir que se están zanjando cuestiones de fondo en una reforma que aparece más como orgánica. El problema constitucional tiene que ver con que esta reforma se aprueba por tres quintos, pero los argumentos, los principios a partir de los cuales se hace esa discusión, tienen que ver con normas que están labradas por dos tercios.

Ahí había un problema constitucional interesante, porque la discusión sobre si hay propiedad tiene que ver con el artículo 19 N°24, que exige dos tercios, y la discusión sobre que los tributos no pueden estar afectos a un fin determinado está en el artículo 19 N° 20, que también requiere dos tercios, y aquí lo que habría es un proyecto que entra en esa discusión, pero en zona de tres quintos. Sabía que no era lo jurídicamente más adecuado pero trataba de ser gráfico para describir el problema.

El diputado señor Squella expresó que no había tenido la oportunidad de revisar el proyecto, como esta inhabilidad que se generaría para órganos tan relevantes, para el control que ejerce por ejemplo esta misma Cámara de Diputados, cómo se inhibiría de ejercer su potestad de fiscalización para el caso de incluir este órgano en la Constitución. Lo mismo desde el punto de vista de ciertas tareas encomendadas a la Contraloría General, o el Consejo para la Transparencia.

Estimó que eran elementos que hacen que el comentario, más bien la ubicación de este órgano en la Constitución no sea neutra, sino que derechamente vaya de la mano con aspectos negativos.

En todo lo demás estaba bastante de acuerdo, pero quería detenerse en lo último que planteó el profesor Concha, y que ojalá el profesor Soto pudiera referirse también, sobre el punto de los quorum de aprobación según su ubicación.

Desde el punto de vista del contenido, lo que apunta esa idea es que estas son materias más propias del artículo 19 N°18, entonces se estaría de alguna manera burlando la Constitución ubicando este órgano en un capítulo, que a través del capítulo XV se aprueba con tres quintos, pero sin perjuicio de que vamos a estar tocando temas que son propios de dos tercios.

Más allá de eso, que es independiente del tema de fondo, tal cual está redactado el proyecto, se establece una modificación con dos números donde una de ellas establece el capítulo 14 nuevo, y en el otro se corrige esta alteración al capítulo 15, para que siga teniendo los dos tercios.

Al respecto, podría ser el caso en que perfectamente se podría rechazar el número dos, es decir, el cambio de guarismo, y aprobar sólo el número uno, y con ese número uno necesariamente se estaba alterando el quórum de aprobación del capítulo 15 actual.

Así, si consideramos ese escenario, sería una manera evidente de, incluso, bajar el quórum a toda reforma constitucional futura. Le parecía que hay algo que llamaba la atención, y le gustaría saber qué es lo que se hace en derecho comparado, o si existe algún caso en la historia de nuestro país, en donde se incorporan capítulos nuevos, cuando se tienen quorum distintos, a como fue el caso de la incorporación del capítulo del Ministerio Público, si ocurrió algo similar o no. Desconocía esa historia, y quizás los expositores pueden ilustrarlos, pues con el juego de aprobaciones o rechazos, perfectamente se podría alterar incluso el quórum a todas las reformas constitucionales futuras que se puedan eventualmente hacer.

El diputado señor Soto consultó a Sebastián Soto, pues llamó su atención, la afirmación de que la propuesta de reforma constitucional y su ubicación, haría daño a la Constitución. Llamaba su atención porque varias otras instituciones que tienen rango constitucional, que tienen características similares a ésta que se está proponiendo, funcionan sin que tengan ningún inconveniente, por ejemplo, el Banco Central.

Se ha dicho que el ideal es que sea un organismo técnico como el Banco Central, asumiendo que funciona bien, ahora maneja recursos, y también porque hace operaciones con el sistema bancario nacional e internacional. Y que supiera, no ha existido nunca un daño en relación al funcionamiento o al sistema, y al contrario, se promueve por todos los sectores políticos como un modelo a seguir. Por ello, le interesaba saber cómo se concilia su afirmación, tan dura, en relación a la realidad.

En segundo lugar, si bien no se refirieron al sistema responsabilidad que podrían tener los integrantes de este consejo de ahorro colectivo, y puesto que toda institución, en general, debe responder por sus actos, y habiendo un sistema normativo en la Constitución de fiscalización, incluso

acusaciones constitucionales, consultó si podrían formular una propuesta en la materia.

El diputado señor Andrade consultó, a propósito de la afirmación que se ha hecho de que pudiera no ser necesaria una reforma constitucional, incluso derechamente se han planteado aprehensiones más de fondo sobre el tema, si cabía visualizar la posibilidad que el Instituto de Previsión Social (en adelante 'IPS') se pueda hacer cargo del tema.

Es una institución pública de larga trayectoria, y ello podría significar una modificación de carácter legal. Hoy día es un órgano que paga fundamentalmente, que reúne a las antiguas cajas, que está administrando un sistema que está en vías de extinción para el año 2025 según lo que se entiende, pero que se ha hecho parte del sistema de previsión actual, por la vía de las prestaciones del pilar solidario.

Tiene una experiencia de tiempo, por cierto no maneja la inversión de los recursos, porque las contribuciones tienen otra característica, pero pensando que pudiera ser una alternativa para minimizar el efecto de lo que se ha planteado como un riesgo.

Como segunda cuestión, entendía que hay prestaciones que no son propiedad del trabajador, que son cotizaciones. Estaba pensando en la cotización que el empleador hace al seguro de cesantía, al fondo solidario, que es una cotización que está vinculada con un trabajador determinado, que hace el empleador, de la misma característica por decirlo así, y que no son propias del trabajador, van a un fondo que finalmente se redistribuye, cuasi una especie de reparto.

El diputado señor Ceroni señaló que a pesar de que ya se había planteado, lo que le preocupaba de esto era que en definitiva se diga que esto más bien hace un daño, que en el fondo este consejo, al consagrarlo en la Constitución, va a quedar fuera del ámbito de algún tipo de control, incluso del de la Cámara de Diputados, de su fiscalización, etc., y que en definitiva no hay ningún argumento que justifique el que se establezca esto por ley.

Pero no sabía hasta qué punto causaría tanto daño el incorporarlo a la Constitución, y por otra parte el hecho de establecerlo por ley, no fuera que el día de mañana esa ley vaya a ser objetada por inconstitucional.

En eso pidió más claridad, qué le daba garantías cuando se trata de una reforma que va a ser muy discutida y en que lo menos que uno puede desear, es que estuviera suficientemente respaldada desde el punto de vista legislativo, que la institución en el fondo no se caiga frente a la otra reforma que viene a raíz de esto, donde esta reforma es como la piedra angular de toda la reforma al sistema. Si no tiene una base sólida esta propuesta legal, en definitiva todo lo que venga se puede desmoronar absolutamente. Entonces, qué le daba garantías que la ley en sí no sería objeto de acusación, de que se trata de una ley inconstitucional.

El diputado señor Saffirio señaló que le llamaba la atención la expresión ‘monopolio estatal’ que se ha usado, porque con el mismo criterio se podría pensar que el Banco Central es un monopolio estatal, que entonces no podría haber.

Asimismo, que uno de los énfasis que se puso en las exposiciones, fue que el otorgar autonomía constitucional al órgano impediría que el Congreso Nacional pudiera ejercer su facultad fiscalizadora. Al respecto, consultó la opinión sobre incorporar al representante legal del órgano, dentro de las personas que puedan ser acusadas constitucionalmente.

El diputado señor Chahin (Presidente) señaló que leía y releía el artículo 19 N°18 de la Constitución Política, y la verdad es que no veía qué modifica esto de ese numeral, en qué es incompatible, porque si es que algo de lo que está propuesto en este proyecto de reforma constitucional, donde se crea el consejo ahorro colectivo, fuese incompatible con lo que dice la Constitución en ese numeral, se podría deducir que acá lo que se está buscando es, por una vía oblicua, modificar esa norma y por tanto saltarse el quorum de dos tercios.

Estimó que era perfectamente compatible ese numeral con la existencia de este consejo de ahorro colectivo y, además, con las normas que de alguna manera regulan los fondos, su naturaleza y la construcción de su patrimonio, no veía ninguna incompatibilidad. Por eso, le costaba darle sentido al que aquí, en el fondo, se busca modificar mediante la creación de un órgano, una norma que está en el artículo 19 N°18, que tiene un quorum mayor.

Por ello, solicitó que desarrollaran de mayor forma el punto, porque quizás estaba estoy leyendo mal, pero de lo que leía no encontraba nada incompatible con lo que viene propuesto en esta reforma constitucional, y por lo tanto, le parecía que no hay un problema de intentar saltar el quórum que tiene esta norma.

En segundo lugar, era cierto que de alguna forma, el que sea un órgano constitucionalmente autónomo podría generar que algunas facultades de fiscalización de esta Cámara, no pudiesen ejercerse, como por ejemplo la posibilidad de constituir una comisión investigadora, por no ser un órgano de la administración. Pero era perfectamente posible, tal como lo planteó el diputado Saffirio, que fueran acusables constitucionalmente los miembros de este consejo, que es otra forma de ejercer la facultad de fiscalización, que tiene mayor intensidad.

En cuanto a la conveniencia, teniendo presente que el profesor Soto fue muy tajante al decir que aun cuando fuera partidario de que existiera este órgano, el que esté en la Constitución hace daño, consultó como haría daño, cómo se llega a esa conclusión, si el órgano, el administrador de esas cotizaciones previsionales, del 5 por ciento con cargo al empleador, no tiene total independencia del poder político. Que efectivamente no existe una confusión de su patrimonio en el fisco, el garantizar que en el futuro ningún gobierno va a poder de alguna manera, echar mano a los recursos que están ahí, para los fines específicos que están en el otro proyecto de ley, y que de alguna manera también están anunciados acá.

Cómo no va a ser importante que nosotros, a través de esta reforma, le garanticemos a los trabajadores que sus recursos van a estar en un patrimonio totalmente distinto del fisco, y que no van a poder usarse para fines diferentes que los fines previsionales. Le parecía que era absolutamente clave, y cuando se ve lo que ocurre también en legislación comparada, los administradores públicos de cotizaciones previsionales tienen justamente la característica de ser muy independientes del gobierno, y ser altamente profesionalizados y especializados.

Estimó que eso era una virtud, si se lograba efectivamente darle esas características al consejo, pues la mejor forma de poder garantizar su independencia, no es la única, todos saben que hay órganos que son autónomos, pero legalmente autónomos, no constitucionalmente autónomos, pero no cabía ninguna duda de que la mejor forma de darles autonomía del gobierno de turno, era entregándola en virtud de la Constitución Política, que sea una autonomía constitucional.

Por lo tanto, no le convencía esa afirmación tan categórica. Estaba seguro que si este proyecto hubiese ingresado como un órgano que tuviera autonomía legal, la discusión sería porque no darle autonomía constitucional, porque solamente legal, porque no darle más autonomía, porque no dejarlo en la Constitución.

Estaba seguro que, probablemente los mismos invitados u otros del mismo sector, estarían aquí diciendo que en realidad la independencia que garantiza la ley no es suficiente, y que como estamos hablando de los recursos de los trabajadores, esa autonomía hay que entregarla en la Constitución. Sería el argumento exactamente al revés.

A su juicio, lo que estaba ocurriendo es que el Ejecutivo optó por darle el mayor estándar de autonomía posible, justamente porque en la discusión ha estado el temor a que, como serán administradores públicos, que alguien pueda meterle mano a esos recursos y destinarlos a otro fin en un momento de estrechez fiscal. Por ello, solicitó una opinión al respecto un poco más precisa.

El profesor de Derecho Constitucional, señor Sebastián Soto manifestó que era muy tajante y muy claro cuando planteaba que disponer este órgano en la Constitución Política hace daño, pero no porque el que haya órganos en la Constitución sea algo que produce daño. Si se entendió así fue un error en el planteamiento.

En tal sentido, estimaba que un concederle a un órgano cuyo funcionamiento no conocemos, que no sabemos cómo va a gestionar estos recursos, concederle autonomía desde el inicio es un error, y eso puede hacer daño.

El por qué puede hacer daño, es por lo que planteaba el diputado Ceroni, porque queda fuera del control de esta Cámara de Diputados. Se preguntó cuándo fue la última vez que un diputado envió un oficio de fiscalización al Banco Central, cuándo fue la última vez que se envió un oficio fiscalización a la

Contraloría General de la República, o cuando se constituyó una comisión investigadora sobre esas materias, y la respuesta era que no pueden hacerlo, no pueden hacerlo y está muy bien que no pueden hacerlo, porque son órganos constitucionalmente autónomos, pero no estimaba que eso fuera necesario para este órgano. Si se quería dotarlo de ciertas características, la ley puede dotarlo.

Ante el planteamiento sobre la acusación constitucional, eso es una salida, ha escrito al respecto, es un mecanismo o una institución de última ratio, es decir, sólo cuando no hay ninguna otra alternativa es que se proceda. Al respecto bastaba ver lo que ocurrió en Chile los últimos 25 años.

Confiar en la fiscalización a este órgano sólo en la acusación en contra de sus miembros, le parecía que era excesivo. En cambio, una reglamentación y autonomía legal bien pensada, como la que tiene el Consejo para la Transparencia, donde el Consejo es independiente del gobierno de turno, el Consejo molesta al gobierno de turno cualquiera que éste sea, pero esa estructura de autonomía, que es legal, a su parecer era perfecta, suficiente y no sustrae a este órgano de un control, como el control que puede ejercer la Contraloría General de la República respecto a la ley del lobby, o respecto a las auditorías, o el control que puede ejercer esta Cámara de Diputados y otros controles.

Estimó que esa era una decisión relevante en cuanto al modo, al momento en que se aprueba una reforma constitucional como ésta, pues lo que se está haciendo es limitar las atribuciones legislativas para regular este órgano.

Respecto a la pregunta del diputado Andrade, sobre si el Instituto de Previsión Social puede administrar esto, lo que pasa es que la función esencial de este órgano será tomar decisiones financieras, es invertir una cantidad importante de dinero en Chile y el mundo. Estimó que ese Instituto no hace eso, pero lo que sí se podía mirar como de mejor forma era el modelo de seguro de cesantía.

El modelo de seguro de cesantía maneja mucho dinero, y no está en ninguna parte de la Constitución Política, y con esto aprovechó de contestar la pregunta del Presidente, sobre que había que garantizar total independencia del poder político, a que ninguna autoridad pública podrá hacerse de estos dineros. Al respecto, estimó que había muchas formas para hacerlo, distintas a incorporarlo en la Constitución, pues esa definición no contribuye a eso, sino que la mejor forma para hacerlo es conceder derechos de propiedad sobre su dinero. Sabía que eso los llevaría a una discusión distinta, pero hay otra fórmula, que es la fórmula de seguros, donde la reglamentación del seguro de cesantía no está en la constitución, y a pesar de ello todos tienen la seguridad de que eso se está ahorrando en las cuentas del seguro de cesantía, es un patrimonio separado y no es necesario incorporarlo a la constitución.

Sobre el tema el quórum, el año 1997 la creación del Ministerio Público se aprobó por tres quintos, ese fue el quórum que se siguió, pues ese es el quorum para instituciones nuevas, y en la lógica de un capítulo nuevo que creaba una nueva institucionalidad.

Respecto a que pudiera aprobarse un numeral y no el otro, eso no lo había reflexionado, habría que pensar mucho más cuál sería el efecto de eso, pero su impresión es que aquí el quorum de aprobación de una norma como ésta, es de tres quintos, no obstante que evidentemente va a tener vinculación con el artículo 19 N°18.

Sobre el monopolio estatal que plantea el diputado Saffirio, por supuesto que hay monopolios estatales. Está el monopolio de la fuerza, no cabe ninguna duda el monopolio en la emisión de dinero, pero lo que pasaba acá es que no veía razón para que lo haya acá, porque aquí básicamente hay decisiones de inversión, hay decisiones financieras y evidentemente no pueden compararse tales acciones con el monopolio de la fuerza y con el monopolio de la emisión del dinero.

Respecto al sistema de responsabilidad que planteó el diputado Soto, era una pregunta muy interesante en la que tampoco había pensado, porque es un órgano con autonomía constitucional y tiene mucha más limitaciones. Sobre el sistema de responsabilidad de los consejeros se tendría que confiar principalmente en un control propio, pues nunca podría llegar por ejemplo la Contraloría General a hacer una auditoría o un sumario a ese órgano, como sí puede llegar al Consejo para la Transparencia, que es cierto que es un órgano con autonomía, pero autonomía legal, por lo que la Contraloría puede actuar sobre ella. En cambio, esta reforma constitucional aísla aún más a los consejeros del sistema responsabilidad.

El profesor de Derecho Público, señor Germán Concha señaló sobre la coordinación, que efectivamente parecía que los numerales tienen que aprobarse juntos en el proyecto, porque de lo contrario se estaría dejando como de dos tercios la reforma sobre gobierno y administración interior, que pasaría a ser el capítulo XV, mientras que el capítulo de reforma quedaría de tres quintos. Estimó que los números tienen que aprobarse juntos para que produzcan el efecto de ajustar.

Sobre el otro punto, en general cuando se aprueba algo nuevo, tal como planteó el profesor Soto, se aplica la lógica de que el quórum base de la Constitución Política es de tres quintos, por lo que las excepciones tienen que ser expresas. Además, lo que se ha hecho en algunos casos, antes de la reforma constitucional del año 2005, fue que había algunos capítulos que quedaron con numeración con guiones, y la reforma constitucional del 2005 lo que hizo fue ordenar la numeración, y de hecho se corrieron artículos para que quedara la constitución en secuencia con números. Aquí volvería a haber un bis, pero como es un solo artículo, probablemente no se quiera hacer el ajuste completo. Se podría, para que la Constitución no tuviera artículos bis, pero eso es una preocupación formal con las normas, en que las más importantes no tengan números con bis, sino que serán continuadas, y habría que hacer un ajuste en ese sentido.

En el mismo sentido, el punto fundamental respecto del problema que planteó sobre contradicción entre normas, es por la idea básica de que el derecho, pero especialmente la Constitución como cuerpo fundamental del

sistema, de ella se espera que sea un cuerpo coordinado, y que por lo tanto, no tenga normas que digan cosas distintas entre sí.

La sentencia del Tribunal Constitucional del año 2001, que abunda en la propiedad de los trabajadores sobre su cotización, se basa en el artículo 19 N°24, propiedad, y la regla sobre que los tributos no puedan ser afectados es del numeral 20 del mismo artículo.

Por lo anterior, lo que llamaba su atención es que más allá de cómo se resuelva esto, parece necesario hacer una solución que no consiste en dejar normas que parecen decir cosas distintas, porque eso va a generar un problema de técnica constitucional, deja parte de la Constitución diciendo cosas distintas. No es parece razonable que un quorum más alto diga una cosa distinta a otra de quorum más bajo en un cuerpo coherente.

Además, la coordinación tiene que ver con los roles de los órganos. Los órganos que ejercen, volviendo al argumento previo, si se entiende que los órganos que están en la Constitución lo están porque ejercen soberanía, entonces esos órganos también cumplen roles entre sí.

En la lógica los poderes clásicos, los tres poderes clásicos se controlan entre sí. Los dos órganos de control de poderes, los que ejerce el Tribunal Constitucional o la Contraloría completan ese control ante ciertas deficiencias que se van viendo en el tiempo de la teoría clásica de Montesquieu.
Si el Estado tiene un monopolio sobre la emisión de moneda, sobre la fuerza y sobre el uis puniendi, sabemos que son tres cosas que deben ser controladas para mantener los derechos de las personas, entonces tiene sentido que esos órganos estén diseñados o controlados en la propia Constitución porque se equilibran entre sí, y van generando por decirlo de alguna manera, un tramado institucional que se equilibra.

Dicho lo anterior, es ahí donde surge la pregunta frente a este órgano, sobre qué equilibra, o con quién. Por ello, más allá de la opinión que se tenga de si se necesita o no el órgano, que parece ser otra discusión, estimaba que no se justifica que esté en la Constitución, independientemente que pueda estar aprobado por una ley.

En cuanto al rol del Instituto de Previsión Social, ahí hay un tema que es una discusión distinta. Si se aprueba crear un órgano estatal, esas son sus funciones y podrá ser ampliación del objeto de ese Instituto o crear un órgano nuevo, o si será un órgano estatal, esa es otra discusión, pues el tema del rango constitucional es el que no termina de justificarse.

El caso del seguro de cesantía es bien complejo, porque el seguro de cesantía tiene tres fuentes de financiamiento. Una es el trabajador, otra del empleador, y otra del Estado, y precisamente en la fuente de financiamiento del trabajador se traduce en una cuenta individual. La ley dispone que es propiedad del trabajador, y se genera una cartola específica, precisamente para salvar la norma y el fallo del Tribunal Constitucional.

Estimó que ahí hay un problema institucional no resuelto del todo, y que tiene que ver con la zona de dos tercios de la Constitución. Que el seguro de cesantía y el sistema el fondo solidario o el que está incluido en el sistema del seguro social, esté planteado como un seguro, genera una serie de bemoles, que no es un término jurídico pero que explica la idea, que se hicieron para tratar de salvar el problema constitucional. Esto genera una discusión constitucional y esta discusión tiene que ver con reglas de dos tercios, ese es el punto de fondo.

El profesor de Derecho Constitucional, señor Edgardo Palacios, en primer término, aclaró que su visión respecto al proyecto en tabla será entregada desde su calidad de profesor de derecho constitucional y en esa exclusiva condición, y no como miembro del partido unión demócrata independiente.

En cuanto al fondo, señaló que la Iniciativa de reforma constitucional en estudio puede ser analizada de diversas aristas, pero sólo se concentrará en algunas de ellas, en atención a la urgencia del tiempo.

En primer lugar, señaló que todo proyecto de reforma constitucional debe responder a las exigencias sustantivas y procedimentales que la propia Carta contempla, a objeto de evitar ser impugnado, el día de mañana, por ser contrario a la Constitución. Al respecto, reconoció ser parte de aquellos quienes creen que el poder constituyente derivado tiene límites formales y sustantivos, que se pueden sintetizar en los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. En general, todo lo demás está permitido y es bastante amplia la libertad que posee el constituyente derivado para modificar la Carta en el sentido que estime.

A continuación, manifestó que una segunda vertiente por la cual normalmente los académicos abordan una reforma constitucional consiste en responder a ciertos criterios con los cuales se la juzga, a saber, la indispensabilidad, la conveniencia, la prudencia, el mérito y los efectos jurídicos que ésta puede provocar intra y extra constitucionalmente.

En cuanto a los fines perseguidos, mencionó que el Mensaje indica que estaría dado por la necesidad de pasar de un sistema basado exclusivamente en el ahorro individual a un sistema mixto, donde el primero sea complementado en forma colectiva. Este fin se logra creando un nuevo sistema al interior del pilar contributivo obligatorio que será administrado por un organismo autónomo, que dará plena garantía de independencia, eficiencia, transparencia y probidad. Finalmente, destacó que la Iniciativa asegura que, a través de las distintas iniciativas que se impulsan, se fortalecen los principios de la seguridad social, incluyendo mayores grados de solidaridad, reincorporando la cotización de cargo del empleador, lo que permite consagrar un sistema verdaderamente tripartito y fortalecer el rol del Estado en la seguridad social.

Al respecto, si bien reconoció la legitimidad del Estado en la búsqueda de los fines mencionados consideró que en los fundamentos del Mensaje se va mucho más allá, por cuanto da entender que ese propósito se consigue mediante la creación de un órgano público autónomo de rango

constitucional, asegurando que la autonomía operará como garante del adecuado funcionamiento de esta política en el tiempo.

Señaló que la médula de este proyecto se encuentra en justificar que su incorporación a la Constitución está dada por la necesidad de asegurar una debida autonomía al nuevo órgano que crea.

Al respecto, manifestó que ese objetivo se consigue de mejor manera utilizando las atribuciones que la Constitución le reconoce a los órganos colegisladores. Agregó que el contenido del proyecto debiera ser materia de ley de quórum calificado, en virtud de lo señalado por el numeral 18 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

Reconoció ser de aquellos que prefieren un texto constitucional breve para que sea el poder regulatorio de la ley el que se haga cargo, día a día, de los problemas que la vida cotidiana nos va presentando. La idea es introducir modificaciones a la Constitución solo si es estrictamente indispensable, lo que no ve en este caso. Agregó que si compara este proyecto de ley con otros órganos constitucionales autónomos, éstos tienen una densidad normativa en la Constitución muchísimo más profunda. Insistió en orden a que no es indispensable modificar la Constitución para introducir la creación de este órgano y no ve dificultad en que se regule a nivel legal, asegurándole la adecuada autonomía que en el Mensaje se reclama. Hizo presente que en las constituciones comparadas más importantes, europeas y americanas, no existe un órgano análogo al que se propone.

Señaló que elevar un órgano público a rango constitucional con carácter autónomo tiene algunos efectos, no menores, que deben ser sopesados por parte de quienes han elaborado esta Iniciativa. Significa, entre otros, que no podrá ser objeto de control o fiscalización por parte de la Cámara de Diputados, habida consideración la cantidad de recursos de los que este órgano se va a hacer cargo y su función. A propósito de sus consejeros, no se establece una modalidad de destitución de las personas que sean negligentes o no cumplan a cabalidad con la exigencia del trabajo que se les entrega, como ocurre con el Servel.

Por otra parte, en cuanto al lugar en que pretende incorporarse, señaló que tiene implicancias y aconsejó que se haga en la parte final del artículo 19, número 18, como se hizo en su oportunidad con el Consejo Nacional de Televisión en el artículo 19, número 12 de la Carta. Al respecto, consideró que su aprobación debería observar un quórum de dos tercios por la debida correspondencia que deben tener los derechos fundamentales y éste nuevo órgano va a ejercer un rol esencial respecto al derecho fundamental de la seguridad social.

A continuación, analizando el tenor del inciso final de la norma que se propone, en cuanto a que los recursos que el nuevo órgano administrará no ingresarán al patrimonio de la Nación y sólo se utilizarán para la consecución de los fines específicos que establezca la ley, incluido su financiamiento, se preguntó si se está frente a genuinas cotizaciones previsionales o frente a un tributo, lo que tendría consecuencias constitucionales

significativas. Así, el artículo 19, número 20, mandata que los tributos no pueden estar afectos un fin específico, como ésta este, y que ingresarán a las arcas nacionales de la Nación. Luego, se autoriza al nuevo órgano público autónomo financiarse con fondos que tienen otro objeto. Al respecto, sostiene que un tributo con una afectación específica y que no ingresa al patrimonio de la Nación no puede ser análogo a una cotización previsional.

En relación a lo recién señalado, mostró preocupación en orden a que proyectos de reforma constitucional “de contrabando” permitan la posibilidad de saltarse un quórum más exigente, como el que le corresponde a todo el capítulo III, respecto de lo que sería este nuevo capítulo XV. Este problema no se ha presentado en el caso de nuestra historia de la Carta Fundamental porque prácticamente todas las reformas constitucionales siempre han sido aprobadas con amplia mayoría.

El profesor de Derecho Constitucional, señor Fernando Atria[3] señaló que sus observaciones respecto al proyecto versarán sobre, en primer lugar, la correcta caracterización de la cotización al Sistema de Ahorro Previsional Colectivo creado por el N°5 del artículo primero del proyecto de ley que crea el nuevo ahorro colectivo (etc.); y en segundo lugar, sobre la constitucionalidad de una cotización definida por la idea de solidaridad, sobre la que se han levantado advertencias.

Así, expresó que la idea de "cotización", en la que descansa el ahorro colectivo propuesto, solo tiene sentido en el contexto de un sistema de seguro social. Al respecto, advirtió que esto no es comúnmente apreciado, porque los depósitos que los trabajadores están obligados a hacer en sus cuentas de ahorro previsional y el 7% que deben pagar los afiliados al sistema de ISAPRES son también llamados "cotizaciones", pero no se trata de cotizaciones. Como la idea de cotización solo tiene sentido en el contexto de sistemas de seguro social, que en la discusión pública chilena están conspicuamente ausente, la noción de "cotización" ha desaparecido y es reemplazada, según la conveniencia política por otras nociones. Aseguró que esto distorsiona la discusión y que para corregir esta distorsión hay que proceder en dos pasos: primero reintroduciendo la noción de seguro social y luego explicando la relación entre esta noción y la de cotización.

Agregó, que en la discusión pública, la idea de cotización es ignorada. Cada vez que ella surge es asimilada a una de las dos categorías conocidas, la de precio (primas) y la de impuestos. La cuestión ha resultado ser demasiado simétrica para que la ignoremos. Cuando se sugirió la idea de que la gratuidad de la educación superior fuera financiada por un sistema de seguro social, en la que todos los que estudiaban lo hacen gratis en el sentido de que no pagan como condición para estudiar y luego contribuyen en progresión a sus ingresos a un fondo común para financiar a los estudiantes futuros, se dijo que ese sistema era, “en el fondo”, un sistema de “créditos contingentes”. Ahora, que se discute la posibilidad de crear un sistema de ahorro colectivo para fines previsionales, dicha contribución al sistema de ahorro colectivo se denuncia, igualmente “en el fondo”, como un impuesto. Señaló que en ambos casos se nos

[3] https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=112766&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION

advierte que la verdadera naturaleza de ese pago es ocultada detrás de la retórica, y se nos ofrece develarla. Lo que tienen en común ambos casos es que se trata de una contribución a un sistema solidario, y en ambos casos es asimilado a algo distinto: a una forma de pagar el precio en un caso, a un impuesto en el otro. La simetría de esto muestra que aquí hay una confusión, una que es causada por la ausencia de una categoría sin la cual esta discusión no puede proceder. Esa es la categoría de la cotización, que es subsidiaria de la idea de seguro social.

En cuanto a los seguros (o sistemas de ahorro) individuales y sociales, explicó que un seguro individual es un contrato entre una persona (el asegurado) y otra (el asegurador) en virtud del cual el asegurador se compromete, a cambio de un pago usualmente periódico llamado "prima", a cargar con un riesgo que afecta al asegurado. Como el seguro es típicamente un contrato de tracto sucesivo, y como el asegurador contrata el mismo seguro con muchas personas, el seguro privado produce dispersión temporal y personal del costo esperado del siniestro. Es decir, el costo previsible del daño (la actualización del riesgo) se distribuye entre todas las personas aseguradas y también a lo largo del tiempo de duración del seguro. La dispersión personal de los riesgos implica que el seguro produce solidaridad, en el sentido de que todos contribuyen a financiar la protección de quienes hayan sido víctimas del siniestro respectivo.

Continuó señalando que aunque un seguro privado produce de hecho estas dos formas de dispersión del riesgo, su sentido está en la dispersión temporal, no en la personal. Es decir, la dispersión personal se produce como consecuencia de la insuficiencia del conocimiento sobre el futuro. Idealmente, la póliza de cada asegurado sería el valor exacto del daño que el asegurado sufrirá durante la vigencia del seguro. En este caso no habría dispersión personal, solo temporal y el seguro sería un sistema de ahorro o crédito. Como es de hecho imposible saber cuál es ese valor, porque no es posible predecir el futuro, el asegurador usa los criterios que de mejor manera identifican el riesgo al que está expuesto el asegurado, y atendiendo a ese criterio define una clase (la de los conductores menores de veintiún años, por ejemplo). A los miembros de esa clase les cobra una prima que corresponde a la correlación estadística entre las características que definen la clase (ser menor de veintiún años, en el ejemplo) y el mayor o menor riesgo que tienen de sufrir el siniestro. Dentro de esa clase se produce dispersión personal y temporal de los riesgos.

Al respecto, señaló que es claro que la información necesaria para hacer de cada persona su propia clase no está nunca disponible. Pero el hecho de que la razón por la que cada clase comprende varias personas sea un déficit de conocimiento muestra que las dos formas de distribuir las pérdidas (personal y temporal) no tienen, en un seguro privado, el mismo estatus. La dispersión temporal de los riesgos es el sentido mismo del contrato de seguros, por lo que no tiene sentido que el asegurador pretenda disminuirla. Pero no ocurre lo mismo con la dispersión personal. Ella no es parte del sentido del seguro, sino de su costo. En la medida en que el asegurador pueda evitar la dispersión personal de los costos lo hará, refinando la clase a la que corresponde cada prima. Por consiguiente, aunque nunca alcanzará el ideal de una clase para cada uno, cada paso que pueda dar el asegurador para refinar las clases mejorará la oferta que

podrá hacer: al que tiene menos riesgo le bajará la prima, y al que tiene más riesgo se la subirá. Así, reflexionó que en un mercado competitivo, las aseguradoras que tengan clases más toscas serán desplazadas, porque serán víctimas de selección adversa: los asegurados que pagarían una menor prima con clases más refinadas emigrarán hacia la aseguradora que se las ofrezca (porque entonces puede cobrarles una prima menor), y los que pagarían una prima mayor emigrarán hacia la aseguradora con las categorías más toscas. Esto muestra que, si bien un seguro privado causa solidaridad (todos contribuyen a financiar los daños sufridos por todos), dicha solidaridad no es parte del sentido de un seguro privado, sino algo que es consecuencia de déficits de información y siempre susceptible de ser disminuido, en la medida en que sea posible hacerlo.

Por el contrario, explicó que un seguro social se caracteriza porque, como su nombre lo indica, es un sistema que protege no a individuos, sino a una clase. El supuesto es que se trata de una clase de individuos que está expuesta a un riesgo, y entre todos contribuyen a financiar un seguro que los beneficia a todos. Es de la naturaleza de un seguro social, entonces, que cada uno contribuye de acuerdo a su capacidad contributiva y recibe en la medida de su necesidad, es decir, en la medida en que sufra el daño. El seguro social, así, rompe la vinculación entre el monto de la prima y el monto de la protección recibida, por lo que este se define por la solidaridad. Cuando se trata de un seguro social la dispersión personal (solidaridad) no es una consecuencia de déficits de conocimiento, sino parte del sentido del seguro. Aunque aquí todavía es posible distinguir entre clases, el ideal ya no es que cada uno sea su clase. La solidaridad es parte del sentido de un seguro social.

Por lo anterior, aseveró que en el caso de sistemas de ahorro, la misma distinción puede hacerse entre sistemas de ahorro individual y sistemas de ahorro social. En un sistema de ahorro individual, cada cotizante deposita periódicamente en su cuenta de ahorro una determinada cantidad y luego el total acumulado en esa cuenta, mas su rentabilidad lograda durante el período, financia su pensión. Aquí, como puede verse, hay solo dispersión temporal, no dispersión personal. En un sistema de ahorro social cada miembro de la clase respectiva contribuye a un fondo común que luego se usará para pagar las pensiones de los miembros de la clase. La dispersión producida aquí es tanto temporal como personal.

Seguidamente, reflexionó sobre la distinción entre tres nociones: precio (prima), cotización e impuesto. Una de las cuestiones más curiosas de la discusión actual es cómo estas tres categorías se confunden tan fácilmente: unos dicen que un impuesto especial para financiar la educación superior “es como un crédito”, otros dicen que una cotización a un sistema solidario de pensiones “es un impuesto encubierto”.

En cuanto al precio o prima, explicó que es lo que tienen las mercancías en el mercado. Un precio tiene dos características: (a) su pago es condición para acceder a la prestación y (b) pretende reflejar el costo de la prestación. Cuando las cosas tienen precio, son mercancías y se trata de un mercado. El acceso a las mercancías está mediado por la capacidad de pago del precio.

Respecto a la cotización, señaló que es la contribución que una persona hace a un sistema de seguro social. Como hemos visto, un sistema de seguro social supone que una clase tiene un riesgo común que es enfrentado en común, solidariamente. La cotización retiene del precio la idea de que (a) el pago es condición para acceder a la prestación, pero se diferencia en que (b) refleja la capacidad contributiva del sujeto, no el valor de la prestación. Colectivamente hablando, por cierto, la suma de todas las cotizaciones corresponde a (alguna función de) la suma de los beneficios. Pero esta correlación que en el caso de un precio se obtiene a nivel individual, en un seguro social se obtiene a nivel colectivo. Esto puede expresarse diciendo que un seguro social se define por la idea de solidaridad entre los miembros de la clase respectiva.

Por su parte, ilustró que un impuesto es una contribución que se hace directamente al financiamiento del estado. A diferencia de los precios y de las cotizaciones, (a) la prestación es totalmente independiente del pago; como las cotizaciones, (b) su monto refleja la capacidad contributiva del sujeto, no el valor de la prestación.

Observó que en la discusión pública la idea de “cotización” ha desaparecido, y por eso las dos ideas que se han ventilado, con mayor o menor detalle, resultan distorsionadas. Cuando se trata de un seguro social para financiar la educación superior, el argumento es que no se trata de una cotización sino de “un crédito”. Cuando se trata de una cotización para financiar un sistema de seguro social para financiar pensiones, se alega que se trata de “un impuesto”. La tabla inserta en su minuta, que se adjunta a la presente acta, explica el sentido de esta distorsión; la cotización comparte con el crédito (que es otra forma de pagar un precio, o prima, propia del seguro privado) el hecho de que el beneficio tiene como condición la contribución; y comparte con el impuesto el hecho de que el criterio de cálculo para cada individuo no es el beneficio recibido o esperado, sino la capacidad contributiva. Como la idea del seguro social está ausente de la discusión pública chilena, la noción de cotización, que solo tiene sentido en el contexto de un seguro social, es igualmente desconocida y por eso, según las circunstancias y las conveniencias políticas, es asimilada a uno u otro de los dos términos alternativos, que sí están disponibles.

Al respecto, aseguró que una vez que la noción de seguro social es introducida (y esa es precisamente la finalidad de estos proyectos de ley) todo se aclara. Porque si introducimos a la discusión la noción de seguro social también introducimos, como categoría independiente y diferenciable de las otras dos, la noción de cotización.

A continuación, destacó la importancia de los sistemas de seguro social, señalando que la discusión política no es discusión teórica; es discusión situada. Esto quiere decir que es una discusión que ocurre en un determinado momento y lugar, por referencia entonces a lo que existe. Lo que este proyecto pone en cuestión es la necesidad de introducir en nuestro sistema de pensiones la forma del seguro social. Esto se justifica sobre la base de la necesidad de tratar a la seguridad social y organizarla de acuerdo a la idea de solidaridad.

Explicó que, en nuestro caso, esta discusión ocurre en un contexto de instituciones notoriamente individualistas, y de un sistema que es prácticamente único en el mundo en cuanto su dimensión contributiva carece radicalmente de ningún elemento de solidaridad. A su juicio, la única manera de transformar esta condición es mediante regímenes que adopten la forma de un seguro social. La ventaja que en la discusión actual tiene la forma de un seguro social es que el seguro tiene una integridad de laque el servicio público carece. Hizo ver que los servicios públicos son financiados con rentas generales de la nación y, por consiguiente, respecto de ellos hay constante competencia entre diversas necesidades públicas. Este es, por ejemplo, el argumento que más eficaz ha resultado en lo que se refiere a gratuidad de la educación superior. Esto es así porque, como todos los recursos provienen del mismo fondo (las rentas generales de la nación), cada decisión de expandir o financiar una prestación pública supone un juicio de prioridad, en la forma del costo alternativo de esas decisiones. Pero un seguro social está a salvo de la objeción del costo alternativo, porque, como indica el mensaje del proyecto de reforma constitucional, el régimen de ahorro colectivo que produce “diferenciación entre el patrimonio del órgano y los fondos que administra y la imposibilidad de que estos últimos ingresen al patrimonio de la Nación o sean utilizados para fines distintos a aquellos específicos que establezca la ley (p. 7).”

Por lo anterior, manifestó que la idea de seguro social es fundamental e indispensable en la medida en que lo que se busque sea una transformación de mercancías en derechos sociales. En las condiciones actuales (como de nuevo lo muestra la discusión sobre gratuidad) no puede pensarse en los hechos la idea de derechos sociales universales sin recurrir a seguros sociales. Eso permite poner en contexto la discusión sobre la constitucionalidad de las cotizaciones porque lo que se dice que hace inconstitucionales a las cotizaciones es que ellas son cotizaciones, y lo que las hace cotizaciones es que ellas son formas de contribución a un sistema de seguro social. Al discutir sobre la constitucionalidad de las cotizaciones, entonces, se está discutiendo sobre la constitucionalidad de los seguros sociales.

En cuanto a la constitucionalidad de las cotizaciones, indicó que lo primero que hay que notar es que la Constitución explícitamente autoriza a la ley a establecer cotizaciones: “la ley podrá establecer cotizaciones obligatorias” (art. 19 N°18 inc. 3°). La cuestión de si las cotizaciones son inconstitucionales, entonces, debería ser trivial (y yo creo que efectivamente lo es). Recordó que esto fue discutido durante la tramitación de la ley AUGE, que pretendía crear un fondo solidario que estaría formado por una parte de la cotización de salud de cada cotizante, con independencia del sistema (público o privado) al que el cotizante estuviera adscrito. En su momento se alegó que esta disposición era inconstitucional.

Sobre el punto, citó al profesor Cea, quien señaló: “Procede precisar que las cotizaciones son, más que ahorros forzosos de quien las hace, verdaderos tributos o cargas públicas reales en su sentido amplio. Además, debe tenerse presente que ellas ceden a favor exclusivo del beneficiario y de sus familiares legalmente reconocidos. Consecuentemente afirmamos que el 7% de cotización obligatoria impuesta por la ley es patrimonio del cotizante respectivo, estando destinada a contribuir al financiamiento de las acciones de salud para él y

sus familiares. Se trata, por consiguiente y sin duda, de un bien cuyo dominio o propiedad pertenece al cotizante. Por tal razón consideramos discutible el mérito constitucional de la idea, hasta hoy sólo tal y no articulada en un proyecto de ley, que destina 3% de ese guarismo [sic] a un fondo común y solidario para el propósito referido. El titular de esa cotización tiene, insistimos, dominio pleno sobre la integridad de ella, siendo suyo también el derecho a destinarla al sistema de salud que elija, con entera libertad."

A su entender, el argumento recién transcrito es manifiestamente contradictorio, y es útil apreciar que lo es precisamente porque ignora la naturaleza de las cotizaciones y las asimila a un precio o un impuesto. La primera asimilación está en la primera frase: se trata de "verdaderos tributos". Pero es evidente que hay un sentido importante en que no son tributos, porque no entran a rentas generales de la Nación. Por cierto si fueran tributos, serían alcanzados por la prohibición de afectación (art. 19 N° 20 inc. 3°). Es interesante notar que el profesor Cea no concluyó del hecho de que sean "verdaderos tributos" que ellos sean inconstitucionales por infringir la garantía de no afectación.

Acota que el argumento citado se construye desde la otra asimilación equivocada, la de que son pagos de precios. Solo en ese caso puede decirse que ellos "ceden a favor exclusivo del beneficiario y de sus familiares legalmente reconocidos". Esto, por cierto, es contradictorio con lo anterior, porque se están invocando las dos asimilaciones al mismo tiempo y, además, es manifiestamente erróneo. Las cotizaciones pagadas a FONASA son efectivamente cotizaciones, y por eso no es correcto decir que ellas "ceden en beneficio exclusivo del cotizante y su familia". Ellas efectivamente ceden en beneficio del cotizante y su familia, pero como un sistema de seguro social se define por la solidaridad ellas también ceden en beneficio de la clase, porque en un seguro social es la clase la que financia los beneficios de la clase. Romper el vínculo entre lo que cada uno aporta y lo que cada uno recibe, y así solidarizar el riesgo respectivo, es precisamente el sentido del seguro social.

Planteó, entonces, si hay una razón constitucional para excluir las cotizaciones genuinas, es decir, contribuciones a un sistema de seguro social que no son impuestos (porque están vinculadas al financiamiento de un sistema y no a financiar el gasto público en general, por un lado, y porque su pago es en general condición para acceder al beneficio) pero que tampoco son precios o primas (porque no cumplen la función de ser base de cálculo exclusivo para determinar lo recibido). El contradictorio argumento de Cea implicaría que las cotizaciones, precisamente en la medida en que son cotizaciones, son inconstitucionales.

Respecto a la interrogante planteada, observó que la primera es que la conclusión es evidentemente errónea, a menos que uno sostenga que el sistema de salud público es inconstitucional. Porque aunque en el sistema de ISAPREs las cotizaciones no son cotizaciones, sino primas legalmente obligatorias, en FONASA las cotizaciones son genuinamente cotizaciones, en el sentido preciso que lo que cada uno aporta se calcula por referencia a las capacidades de cada uno y lo que cada uno recibe corresponde a su necesidad, no

a la magnitud del aporte. Si las cotizaciones son en sí mismas inconstitucionales, FONASA es inconstitucional.

Además, señaló que si a pesar de lo anterior fuera correcto decir que la Constitución prohíbe las cotizaciones genuinas, entonces habría que decir que la Constitución prohíbe la forma del seguro social. Y si la Carta prohíbe la idea misma de seguro social, la conclusión es que ella prohíbe la idea de transitar hacia un régimen de derechos sociales universales. Después de llegar a este punto, aseguró que sería puramente académico seguir insistiendo en que la Constitución solo fija las bases mínimas de la política y solo evita los abusos de las mayorías, y se haría por fin explícito, por los mismos que alegan que las cotizaciones son inconstitucionales, que la Constitución está indisolublemente vinculada a un modelo neoliberal, un modelo que excluye de entrada incluso la discusión sobre las formas normales de realización de los derechos sociales universales.

Son los propios defensores de la Constitución actual los que insisten una y otra vez que ella, en palabras del profesor Fermandois, “permite la implementación de modelos y políticas económicas muy diversas, desde los más socializantes hasta otras acentuadamente liberales”. Sería absurdo seguir diciendo esto si al mismo tiempo se afirma que constitución prohíbe, para la organización institucional de los derechos sociales, la idea misma de seguro social.

Por último, respecto de la conveniencia de dotar al nuevo órgano de rango constitucional, señaló que el propio Mensaje del proyecto en estudio hace explícito que la constitucionalidad no es necesaria y da una serie de razones por las cuales, a pesar de eso, conviene que tenga forma constitucional. En su opinión, la razón de ello radica en que el Ejecutivo anticipa la posibilidad de que se susciten cuestiones de constitucionalidad durante la tramitación del proyecto y, para evitarlas, elige el camino de la reforma constitucional. Al respecto, observó dos cosas: la primera, es que le resulta un poco absurdo que, anticipando la posibilidad de la derrota, no se busque la manera de evitarla; y, lo segundo, más interesante, tiene relación con la interpretación de la Constitución dependiendo de la composición del Tribunal Constitucional.

Respecto al último punto, reflexionó que cuando alguien hace una prognosis de constitucionalidad no puede descansar en su mejor juicio jurídico sobre cuál es el sentido de la Constitución porque sabe que está expuesto a que, en el tiempo intermedio, cambie la composición del Tribunal Constitucional, lo que conlleva a una práctica legislativa problemática que tiende a constitucionalizarlo todo para evitar el problema que significa encontrarse con una declaración inesperada de constitucionalidad.

Afirmó que lo anterior implica, por un lado, que la posibilidad de hacer transformaciones reales es extraordinariamente limitada y, por otro, una exagerada proliferación de reformas constitucionales y de modificaciones constitucionales.

Respecto al punto, concluyó que la reforma constitucional que se pretende es innecesaria, sin perjuicio de que la Constitución permite

cotizaciones previsionales las que, según explicó, no son impuestos y no están cubiertas por la garantía de no afectación. Por lo mismo, sugirió dar rango legal a la Iniciativa, aunque reconoció que se expone a una eventual sentencia inesperada del Tribunal Constitucional que lo declare inconstitucional.

El diputado señor Coloma, planteó una primera pregunta referida al Consejo de Ahorro Colectivo, que se supone administrará un sistema de ahorros y transferencias solidarias, sobre lo cual entendió habría que distinguir entre aquello que es en la práctica un seguro social, compuesto por un 2%, de lo que es un ahorro privado, correspondiente al 3% restante. En tal sentido, consulta al profesor Atria si, a su entender, este Consejo de Ahorro Colectivo va a estar destinado únicamente a la administración del citado 2% o también para el total del 5%, en circunstancias que al ser el 3% un sistema individual de captación, no podría entenderse como solidario. La segunda pregunta, está enfocada en el tema del impuesto a las cotizaciones, pues al hablar de que las cotizaciones no son impuestos, sólo podrían recibir los beneficios aquellas quienes efectivamente coticen, de modo que tiene dudas respecto lo que ocurre con quienes en la práctica no cotizan, teniendo presente que el énfasis del propio proyecto de ley en discusión, serían las personas que reciben la pensión básica solidaria, los que usualmente se caracterizan por grandes períodos de lagunas previsionales. Luego, pregunta al profesor Palacios en torno a su opinión de que el boletín analizado es, en efecto, un asunto constitucional, que además requeriría de un quórum de aprobación equivalente a los dos tercios y no tres quintos como lo ha señalado el Gobierno.

El diputado señor Squella, agradeció las interesantes exposiciones, que representan puntos de vista distintos aunque a la vez complementarios, cuestión que se suma a lo señalado por anteriores invitados, quienes parecen coincidir en que esta materia ni siquiera debería incluirse en la Constitución, advirtiendo potenciales riesgos asociados. En tal sentido, pregunta a ambos profesores respecto al mecanismo de control y fiscalización que se aplicaría al Consejo aludido, en caso de que efectivamente se le incorpore dentro de la Constitución, pues hasta ahora no se aprecia un camino claro (entendiendo que, por ejemplo, no estaría sujeto a la injerencia de la Cámara de Diputados), como consecuencia de la independencia con que se le quiere dotar. Vinculado a lo anterior, recuerda que todos los órganos constitucionales tienen reguladas sus atribuciones y funcionamiento por medio de una Ley Orgánica Constitucional, de modo que este Consejo sería el primero que no seguiría la misma línea, entendiendo que en el proyecto discutido se ha aplicado lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 19 N° 18, referido al ejercicio del derecho a la seguridad social, para dejar las normas aplicables al nuevo órgano colegiado en el rango de quórum calificado, aspecto en el que plantea dudas, consultando si ello es pertinente o si sería mejor brindarle rango orgánico constitucional, definición que habría de redundar en el aspecto de la fiscalización.

El diputado señor Andrade, en torno al concepto de cotización planteado principalmente por el profesor Atria, preguntó si sería asimilable a la cotización que hace el empleador para el seguro de cesantía, que tiene una característica muy similar al Consejo propuesto, en tanto recibe aportes del empleador. Para quienes han demonizado el impacto de esta reforma en el empleo, estima necesario recordarles que el “aporte patronal” del empleador al

seguro de cesantía, es del 3% tratándose de trabajadores con contratos por obra o faena, y del 2,4% para los trabajadores con contrato indefinido, o sea, es tres veces superior al 1% del primer período señalado en el proyecto, lo que sin embargo no ha provocado un colapso de desempleo. Pregunta si la cotización del seguro, en que una parte va al fondo individual y otra a un fondo solidario, tiene las características de lo planteado en el boletín. Luego, advierte que el propio proyecto de ley plantea como innecesario que esta materia implique una reforma constitucional, aunque sí la conveniencia de ello, cuestión que es perfectamente discutible. Cree que todos deben asumir su responsabilidad por la tendencia a que los más diversos temas se constitucionalicen, de modo que políticamente, o se opta por no seguir esta lógica, o se aplica el criterio de la conveniencia. En tercer lugar, recuerda que actualmente el trabajador cotiza el 10%, estando obligado el empleador a enterar dichas cotizaciones, de modo que si no lo hace y despide al trabajador, tal despido se declara incompetente y no opera, consultando si ello también se haría extensivo tratándose de este nuevo 5%. A la señora Subsecretaria de Previsión Social, le pide explicar quién será el encargado de recaudar la nueva cotización, pues el 10% actual lo cobran las AFP, especialmente considerando que ha de existir una diferencia entre el 2% que irá al fondo solidario y el 3% que va a la cuenta personal, estimando que el Consejo debería tener esa misma facultad para proceder al cobro.

El diputado señor Chahin (Presidente), consideró necesario determinar si el objetivo del proyecto es blindar la constitucionalidad ante un eventual requerimiento y fallo adverso del Tribunal Constitucional, en razón de incorporar el principio de solidaridad en el sistema previsional, o si lo realmente buscado es dar una mayor independencia no sólo a la administración, sino que también a los recursos mismos que va a manejar este fondo, manifestando que, en su opinión, están involucrados ambos aspectos. Sobre la “conveniencia” de regular la materia a nivel constitucional, está claro que ello no es indispensable, pero al tratarse del patrimonio de los cotizantes, destinado a financiar las pensiones de los trabajadores, es obvio que se involucra ahí un alto nivel de riesgo, pues de no existir la suficiente independencia, es posible que tales recursos sean destinados a otros fines. Por tanto, si este órgano no fuese constitucionalmente autónomo, se generarían efectos que deben ser debidamente sopesados, consultando la opinión de los profesores en tal punto. Respecto al tema de fondo, esto es, si se puede destinar o no parte de las cotizaciones a un sistema de seguro social, consulta especialmente la opinión del profesor Palacios, ya que analizando la redacción del artículo 19 N° 18 de la Carta Fundamental, se desprende la existencia implícita del principio de solidaridad, en tanto no se establece que las cotizaciones deban necesariamente estar destinadas sólo al interés individual del cotizante. Así, invita a debatir estas cuestiones, pues es incluso posible llegar a concluir transversalmente que no existe en esta materia un conflicto constitucional, lo que tornaría innecesaria la reforma en discusión. Por último, recuerda que hay múltiples aspectos involucrados en la creación de este nuevo órgano legal, más allá del ámbito constitucional, de los cuales dependerá su éxito y eficiencia práctica, aunque observa con especial preocupación lo concerniente a la fiscalización que habrá de aplicarse, lo que estima debe afinarse mejor.

El diputado Monckeberg, don Cristián, tras escuchar las distintas intervenciones, tanto de los invitados, como de los demás integrantes

de la Comisión, expresó amplias dudas en torno a la pertinencia del boletín en discusión, pues pareciera innecesaria y negativa la creación de este nuevo órgano, entendiendo la buena intención del Ejecutivo para generar una estructura potente y protegida constitucionalmente, pero concluye que en definitiva ello no tiene mucho sentido. A su vez, la falta de fiscalización es un tema preocupante, como se ha advertido previamente, por el sólo hecho de ser autónomo. El que se trate de regular constitucionalmente a fin de evitar un conflicto en tal aspecto, es igualmente cuestionable. Por todo lo demás, no encuentra sentido al hecho de dotar a este Consejo con carácter constitucional, observando una cierta adecuación forzada de la figura propuesta. Cree que más allá de los reparos sobre la distribución del 5% adicional, el Ejecutivo debería revisar esta nueva figura incorporada mediante el proyecto de ley en estudio.

El diputado señor Andrade recordó que en la administración del ex presidente Sebastián Piñera, respecto de la tramitación del proyecto de ley vinculado a Salas Cunas, se establecía como forma de financiamiento el tomar recursos desde el fondo solidario del seguro de cesantía, que está constituido por cotizaciones de los empleadores. Luego, se refiere a las instituciones públicas que administran recursos previsionales y que incluso administran sistemas de reparto, como es el caso DIPRECA y CAPREDENA, que también reciben cotizaciones del empleador, al igual que el Instituto de Previsión Social (IPS), sobre lo cual consulta si es posible o incluso más práctico, el que alguna de estas instituciones, idealmente el IPS, asuman la administración del nuevo 5%, a través de la modificación legal correspondiente.

La señora Subsecretaria de Previsión Social, señora Jeannette Jara, advirtió que muchas de las preocupaciones manifestadas anteriormente, son abordadas en el boletín N° 11372-13, que crea el Nuevo Ahorro Colectivo, aumenta la cobertura del Sistema de Pensiones y Fortalece el Pilar Solidario, actualmente radicado en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, regulando diversos aspectos, tales como la inhabilidad de los consejeros, el deber de atención, el carácter de reserva, la causal de cesación en el cargo, los principios que regirán el actuar en coordinación con las instituciones fiscalizadoras, la publicidad de los actos, el principio de transparencia, la obligación de presentar memoria sobre el estado financiero auditado, entre muchos otros, que conforman toda una regulación bastante robusta en materia orgánica, asociada al Consejo de Ahorro Colectivo, lo que acompaña integralmente la idea de su creación.

El profesor de Derecho Constitucional, señor Fernando Atria, frente a las preguntas formuladas por el diputado Coloma, estimó necesario afinar previamente los conceptos, entendiendo también sus efectos en la aplicación práctica de los mismos, de donde se sigue que lo conceptual no responde necesariamente a la consecuencia fáctica de su aplicación. Señala que el 2% destinado a un fondo solidario, es lo que corresponde a la definición de seguro social, mientras que el 3% pertenece a una capitalización individual, pero esto no debe conducir forzosamente a la idea de que dichos porcentajes deban ser administrados por instituciones separadas, lo que se habrá de definir en base a otras razones. En rigor, sólo el 2% es cotización, mientras que el 3% responde a un depósito en cuenta de ahorro individual, aunque tal distinción no prejuzga respecto de quién debe administrar.

Sobre lo planteado por el diputado Squella, en efecto, manifiesta no compartir la idea de que mientras más autonomía mejor sea el resultado, pues en base a un principio democrático básico, todo poder o potestad pública debe traer aparejada la correspondiente responsabilidad. Sin embargo, ello no supone concluir que la autonomía con que se espera dotar al referido Consejo busque evitar el "manotazo", lo que más bien responde al temor de que el régimen quede entregado a la ley en cuanto expresión de mayorías, consecuencia del sistema constitucional heredado, caracterizado por una desconfianza sistemática de la regla de mayoría, que ha servido, por ejemplo, como argumento para las cláusulas de inmutabilidad de la constitución alemana después de la segunda guerra mundial, lo que ciertamente es lógico pero no asimilable a nuestra realidad. Así, esta preocupación de que todo lo que está en la ley sea fácilmente mutable, no corresponde a la experiencia política chilena, donde el mero hecho de que una coalición de gobierno tenga mayoría en ambas cámaras, no quiere decir que esta pueda legislar a discreción. Por lo tanto, se trata más bien de un problema autogenerado, en que pareciera que la importancia de las materias depende del quórum requerido, cuestión que en su opinión, está totalmente errada. Es por lo mismo que no cree necesario que este nuevo Consejo sea regulado por una ley orgánica constitucional. En cuanto a la inquietud de hasta dónde llega el alcance de una regla vinculada con el ejercicio de este derecho a la previsión social, que corresponde a una regla de quórum calificado, plantea que estas deben ser interpretadas restrictivamente.

El diputado señor Squella, continuando con esa lógica, si no se hubiera seguido el camino constitucional para el Consejo, preguntó al profesor Atria si eventualmente podría incluso hasta tratarse de una ley simple.

El profesor Atria, aclaró que la norma de quórum calificado ya existe y el proponer interpretarla restrictivamente, no implica forzar ello hasta hacerla desaparecer, pero el alcance preciso debe ser objeto de mayor análisis. El problema mencionado por el diputado Andrade, respecto al rol del Tribunal Constitucional y su impacto en la labor legislativa, es algo que debe ser abordado seriamente, pues el daño a la eficacia legislativa es enorme, redundando en un grave desprestigio institucional. En otro aspecto, manifiesta que el seguro de desempleo efectivamente contiene una dimensión de seguro social, en la medida que tiene un factor de solidaridad, remitiéndose a lo que ya ha explicado en tal sentido la señora Subsecretaria.

El profesor de Derecho Constitucional, señor Edgardo Palacios, primeramente felicitó al profesor señor Fernando Atria por sus valiosos comentarios, ya que excepto en lo referido al Tribunal Constitucional, coincide plenamente en todo lo demás, destacando el esfuerzo por conceptualizar el término "cotización", entre otros aspectos. Advierte que no habrá de abordar el ámbito político, en tanto no le corresponde ni le parece relevante, pero respecto a las observaciones que han surgido en esta sesión, reafirma su opinión de ser necesario un quórum de dos tercios y no tres quintos, pues el proyecto de ley bajo discusión trata un asunto no abordado con anterioridad, cuya norma principal se relaciona esencialmente con el artículo 19 N° 18 de nuestra Constitución Política, insistiendo en que no se puede burlar la naturaleza de la misma. En lo que se refiere al control y fiscalización, coincide en que se van a generar problemas por incluir este nuevo órgano en la Constitución, ya que estima involucra materias

propias de ley. Frente a la pregunta de si en la ley puede regularse el asunto bajo análisis, está de acuerdo con ello, pues cree que el legislador está perfectamente facultado para hacerlo, sin perjuicio de tener que reconocer las limitaciones del artículo 66 de la Carta Fundamental, referida a la iniciativa exclusiva al Presidente de la República, lo que ahora cobra un valor distinto, es decir, se trata de materias de ley, pero que son de iniciativa exclusiva, lo que no ocurre con una moción o un mensaje que pretende reformar la Constitución. Reitera coincidir con gran parte de lo planteado por el profesor Atria, aunque manifiesta disentir en su apreciación del Tribunal Constitucional, ya que en lo personal, lo valora como un elemento necesario para nuestro sistema democrático, más allá de los quórums supra mayoritarios, pero lo que rechaza de plano es el intentar crear un nuevo órgano con el mero fin de asegurar un resultado el dicho tribunal, es decir, no se pueden estar construyendo normas de rango constitucional en pos de simplemente prevenir un problema de constitucionalidad que podría presentar el proyecto de ley en curso. Luego, tal como lo ha indicado el diputado Andrade, cree perfectamente posible que una institución como el IPS asuma las responsabilidades que se le quieren entregar a este nuevo órgano propuesto, más aun considerando la tesis del profesor Atria de estar ante cotizaciones previsionales, caso en el cual es absolutamente innecesario intentar anticipar un problema en el Tribunal Constitucional por la vía de introducir previamente una reforma constitucional. Finalmente, recuerda otros casos en los que se ha pretendido emplear la reforma constitucional como una herramienta para conseguir otros propósitos, práctica poco saludable e irrespetuosa con nuestra Constitución, advirtiendo la alta probabilidad de que nuestra Carta Fundamental sea modificada, por lo que llama a esperar los resultados de ese proceso mayor, a fin de adoptar las mejores decisiones en general.

El profesor de Derecho Constitucional, señor Augusto Quintana, en un primer aspecto, se preguntó para qué se requiere una reforma constitucional para aprobar el contenido del proyecto, toda vez que las materias que allí se indican no tienen rango constitucional, son todas de ley ordinaria, salvo un aspecto que sería de quórum calificado.

Al respecto, explicó que la regla básica en esta materia es la ley ordinaria, basta leer los artículos 63 y 65, inciso 4º de la Constitución, a menos que se disponga una regla especial distinta.

Sobre qué reglas especiales existen en materia de seguridad social que pudieran hacer pensar algo distinto al respecto, señaló que efectivamente el artículo 105 de la Constitución establece que respecto del régimen previsional de las Fuerzas Armadas debe ser regulado mediante una ley orgánica constitucional. Asimismo, mencionó la regla especial del artículo 19, número 18, que establece que el ejercicio, por parte del titular, del derecho a la seguridad social habrá de ser aprobado con ley de quórum calificado, adhiriendo a la interpretación absolutamente restrictiva del profesor Sr. Atria. En consecuencia, no hay otro aspecto de la normativa constitucional que haga excepción a la regla de la ley ordinaria o simple. Así, reflexionó que, salvo lo que diga relación con el ejercicio del derecho a la seguridad social, las materias reguladas deben ser de ley ordinaria o simple.

Reiteró que en una primera lectura no aparece en la Iniciativa algún elemento de constitucionalidad que haga presente la necesidad absoluta de establecer una reforma constitucional, salvo aquel aspecto que dota al nuevo órgano de características autónomas. Explicó que la autonomía del Banco Central no es la misma que la autonomía de la Contraloría General de la República o de la del Ministerio Público y que para saber exactamente cuál es la autonomía deseada por el Ejecutivo habrá de estarse a cuál es el objetivo, ya que la autonomía puede ser apreciada de muy diversas formas; normativa, de ejecución, de dirección, presupuestaria, entre otras. Recomendó precisar con claridad qué tipo autonomía se busca y en qué materias. Indicó como ejemplo que el Banco Central es autónomo, sin embargo, la propia Constitución le establece restricciones relativas a operaciones que no puede realizar, recordando que cualquier norma restrictiva, en una ley complementaria, podrá ser objeto de algún tipo de cuestionamiento de constitucionalidad.

En un segundo aspecto, explicó que el sistema de seguridad social no se remite exclusivamente a las pensiones, sino que tiene que ver con otros aspectos como el seguro de cesantía, de invalidez y sobrevivencia, de accidentes del trabajo y riesgos profesionales, en los cuales se establecen expresamente cotizaciones de cargo del empleador. Es decir, los aspectos que propone el proyecto ya existen en nuestro ordenamiento jurídico y nunca se ha dudado respecto de la constitucionalidad de tales disposiciones de rango legal ni se ha señalado que se está estableciendo algún tipo de limitación que exceda el régimen de regulación del derecho de propiedad. Señaló que es necesario comprender en su conjunto el sistema de la seguridad social para comprender el rol que le podía asistir en estas materias al Consejo de Ahorro Colectivo.

En el evento de que se llevara a cabo esta reforma constitucional, aconsejó estudiar la ubicación apropiada del contenido del proyecto en la Carta Fundamental, prefiriéndolo a continuación del capítulo relativo al Banco Central.

Por último, señaló que en el Mensaje se aluden algunos aspectos que no ve correlato en la norma, como el carácter de que éste organismo tenga un objeto único o las circunstancias de que la dirección está entregada a un organismo colegiado. Al respecto, consideró conveniente definir cuál es el régimen de responsabilidad a que estarán afectas las personas que se desempeñan en este organismo constitucional.

El profesor de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, señor Francisco Tapia estimó[1] que esta discusión asumía un tema, que es vital en la agenda social. Al respecto, su aproximación sería desde más bien el derecho social, el derecho al trabajo y la seguridad social pues no era constitucionalista, pero sí tenía una profunda convicción de que el derecho chileno ha tenido muy profundas transformaciones en los últimos años, y nos encontramos cada día más con un silencioso traslado desde un Estado legal de derecho, a un estado constitucional de derecho.

---

[1] Disponible en https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=113558&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION.

Y lo decía con la convicción que le ratificaba la evolución que tenía de su especialidad, donde ya el tema constitucional deja de ser una discusión meramente formal, y se incorpora en el debate de la sociedad en general, no solamente de los especialistas, pero sobre todo, también, se incorpora la perspectiva del ejercicio de los derechos constitucionales por parte de los ciudadanos.

Por eso es que le interesaba mucho este proyecto de reforma constitucional que ha presentado la Presidenta de la República, y compartía plenamente lo que se señala en el mensaje respecto de la introducción del consejo de ahorro colectivo, tanto por la naturaleza y la relevancia que tiene el consejo, respecto de la finalidad con la que se pretende crear, como por la evidente necesidad de otorgar las garantías de independencia y autonomía en su funcionamiento, elevándolo al más alto plano de la jerarquía normativa.

Había seguido el debate que se ha suscitado en esta Comisión con mucho interés. Ha anotado, tomado nota de las observaciones que se hace respecto a las razones que justificarían una reforma constitucional en esta materia, y la pregunta que se han hecho los expositores que los han precedido le parecían legítimas y relevantes, por qué o por qué no en la Constitución. Al respecto, estimó que había razones sólidas para que este consejo de ahorro colectivo esté en el ámbito de la norma constitucional.

Las razones por las cuales creía firmemente que debía haber una reforma constitucional en esta materia, eran las siguientes.

La primera nace de la propia Constitución. La Constitución no solamente contiene la estructura del Estado y los órganos de representación, los poderes fundamentales, los derechos fundamentales, sino que también hoy día recoge la dinámica de la vida social. En ese sentido, recuperó el contenido del artículo 1º, sobre bases de la institucionalidad, que establece tres afirmaciones, siendo la primera que el Estado está al servicio de la persona; la segunda, que su finalidad es promover el bien común; y la tercera, que debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantía constitucionales.

Esto es precisamente lo que pretende el consejo de ahorro colectivo, pues constituye expresión de la definición constitucional de la finalidad, y de los deberes, que se le asignan en el marco de los derechos reconocidos por la Constitución. Obviamente, vinculado a una de las reformas más importantes que se ha tenido, que a su juicio es la inclusión del inciso segundo del artículo 5º de la Constitución, sobre los derechos fundamentales.

Es posible que con esa definición previa, se pueda pensar que aquí entonces habría que establecer muchos órganos en la Constitución, cuestión que en verdad no era necesaria, porque si bien sabía que era una tendencia, y en el debate los especialistas y estudiosos del derecho constitucional plantean que la constitución debe contener, debe ser lo más mínimo posible, era evidente que también eso depende de una decisión política, de un análisis, de una definición de Estado.

No se trata que todos los órganos que están acordes con la definición del artículo 1º formen parte de la Constitución, pero sí se puede decir que este consejo de ahorro colectivo forma parte de la constitución social, por lo que en consecuencia, se debe a una definición política de Estado.

Se tiene en nuestra constitución una serie de órganos que han sido establecidos en ella, y principalmente gozan de autonomía. Se tiene el Banco Central, un Ministerio Público, la Contraloría General de la República, órganos todos que representan distintas opciones del Estado en su organización.

Cuando se legisla constitucionalmente sobre el Ministerio Público, se está adoptando una opción. La opción que se tome aquí, es decir, hay constitución social, hay y es importante para los ciudadanos la seguridad social en el sistema complementario que se está creando. Por lo tanto, puede también ser una definición de una política de derecho constitucional, que afirme una constitución social, y que nos acerque a un estado social de derecho.

Había dos o tres temas adicionales que se han tratado y debatían en esta Comisión. La primera, es sobre la naturaleza de las prestaciones que involucra. Sobre el particular, cabía hacer una afirmación previa, y era que el lenguaje y el derecho van de la mano, lo que las instituciones jurídicas comprenden, son lo que sus creadores, sus autores quieren.

Al respecto, estimó que en el texto propuesto como reforma constitucional, aparece claramente que estamos en presencia de un sistema complementario de seguridad social en el ámbito de las pensiones, que a la vez tiene vinculación directa con tres cuestiones de carácter constitucional.

La primera, era el claro contenido del artículo 19 N°18 de la Constitución, que dispone que por ley se podrán establecer cotizaciones obligatorias a favor de la seguridad social. En consecuencia, cuando el artículo 109 bis que se propone, hace referencia a que se financiará con cotizaciones previsionales, es evidente que la naturaleza jurídica de las prestaciones que se pretende implementar, responden a una naturaleza previsional.

Una segunda, es que también el legislador ha sido claro al momento de determinar la afectación patrimonial del beneficio, desde que tanto en el contenido del artículo 19 N°20, sobre no afectación de los tributos, dispone claramente que éstos ingresan al patrimonio de la Nación. En el texto del proyecto se establece claramente que éstos quedan al margen del patrimonio del Estado, no entran al patrimonio del Estado, y al contrario, tiene una afectación determinada por la propia ley.

Finalmente, estimó que en esta materia hay una finalidad, una diferencia sustantiva entre la naturaleza jurídica tributaria y la de la seguridad social, finalidad que también está determinada en el texto el proyecto. Por lo tanto, está determinada la afectación del patrimonio de esto, para la consecución de los fines que establece la ley.

No tenía duda que se estaba frente a prestaciones de carácter provisional, en que lo que se trata de solucionar por esta vía son estados

de necesidad, cuestiones que son propias de la seguridad social. La seguridad social nace con ese objeto, nace respondiendo a esta necesidad social, que estimó se grafica en el mensaje de la Presidenta de la República.

Recordando a su guía, su maestro, Patricio Novoa, quien probablemente tiene la obra en idioma español más importante de seguridad social, claramente en otro contexto, previo a 1980, en su libro sobre derecho de la seguridad social, claramente da cuenta de que la vinculación y el fundamento de la seguridad social está por estos estados de necesidad, y por este interés general que está comprometido detrás de la seguridad social.

Respecto a la autonomía del consejo, ha podido conocer la opinión del profesor Augusto Quintana. De ella, compartía la clasificación que hace respecto de las expresiones de autonomía, que pueden darse desde el punto de vista constitucional, creía que estaba claro que en el texto se afirma la autonomía, pero no se establece claramente el ámbito sobre los cuales podrían radicar los elementos de autonomía, ya fuera el gobierno corporativo, la capacidad o auto capacidad de generar normas, la forma de remoción de los de los miembros que forman el consejo.

Ello sería, probablemente, sería conveniente mirar la misma norma que está referida al Ministerio Público o al Banco Central, con algún mayor grado de precisión, para acompañar a la norma constitucional, sin perjuicio de lo que se establezca en la ley orgánica constitucional respectiva.

Finalmente, estimó que la autonomía y la configuración de esta entidad, de este instituto, correspondía al lugar en que constitucionalmente se lo ubicaba en la geografía constitucional. No se trataba de un asunto de derechos, por lo que en consecuencia no estaban frente a la garantía y derecho que comprende el artículo 19, sino que se trata de institutos que están bien ubicado en el capítulo separado, y que dan cuenta, precisamente, de esa definición de política constitucional que, estimó, corresponde a una constitución social y a un camino hacia el estado social de derecho.

El profesor de Derecho Constitucional, señor Eugenio Evans señaló[1] que en vigor, el proyecto contiene dos tipos de reglas, unas meramente orgánicas, y otras que se podrían denominar de carácter sustantivo.

Las que son meramente orgánicas, disponen que un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio denominado consejo de ahorro colectivo, administrará un sistema conforme a la ley. Además, es igualmente orgánico señalar que los fondos de dicho sistema son de naturaleza provisional, y constituirán patrimonio separado de aquel que le pertenecen al órgano establecido, que no ingresan al patrimonio de la nación, y sólo se utilizarán para la consecución de los fines específicos que establezca la ley, incluido el financiamiento. Es decir, gran parte del proyecto o casi su totalidad, puede decirse que es de carácter orgánico.

---

[1] Disponible en https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=113702&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION.

Pero quería poner especial atención, en aquella parte que dispone que administrará un sistema de ahorro y transferencias solidarias, que se financiará con cotizaciones provisionales, pues ese texto agrega dos reglas. Primero, que existirá un sistema previsional de ahorro transferencias colectivas, y en segundo lugar, algunas o todas las cotizaciones previsionales financiarán tal sistema.

La primera regla, sustantiva, es que existirá un sistema de transferencias solidarias. Se dispone constitucionalmente un sistema previsional, consistente en ahorros y transferencias solidarias.

Ello tiene, a su vez, las siguientes consecuencias constitucionales, sin exclusión. La primera es que se determina que existe un órgano del Estado que funciona como administrador de fondos provisionales, lo cual no excluye, ni tampoco implica, la posibilidad de que existan personas jurídicas sea de derecho privado que administren estos fondos. En segundo lugar, se reconoce constitucionalmente un sistema de seguridad social solidario, de modo no excluyente, pero tampoco incluyente, con un sistema de capitalización individual. En tercer lugar, dado que no se establece grados de solidaridad del sistema, podría ocurrir que el total de las cotizaciones previsionales de una persona vayan a un fondo previsional colectivo.

La segunda regla sustantiva, es que algunas o todas las cotizaciones previsionales sub financiarán el sistema, y al regular la afectación que tendrán las cotizaciones previsionales, indicando que financiarán el sistema previsional que administre el consejo. Esto implica, constitucionalmente, un reconocimiento de la calidad de afectadas que pueden tener las cotizaciones a cualquier sistema previsional.

Revisado que la norma tiene objetivamente cuestiones meramente orgánicas, y otras mucho más sustantivas, corresponde pronunciarse sobre la conveniencia de darle al consejo de ahorro colectivo un rango constitucional.

En primer lugar, indudablemente nadie puede desconocer la plena potestad que tiene el legislador, en su calidad de constituyente delegado, para poder incorporar un órgano a la constitución. Al margen de la plena coincidencia con los profesores que han expuesto, acerca de lo innecesario que es que este órgano esté en la constitución, se referiría especialmente al tema de la autonomía.

Tenía la sensación de que el gobierno avizoró que, eventualmente, podía estar pisándose un poco la cola, valga la expresión, respecto a los proyectos que hoy día están en trámite en la Comisión de Trabajo.

Efectivamente, porque si lo que se trata con la autonomía es de dotar al órgano con mayor independencia política, esta objetivamente se puede lograr mediante un adecuado mecanismo de nombramiento. Existen diversas decisiones relativas a órganos y servicios, creados legalmente, que requieren quorum contramayoritarios.

Así, por ejemplo, los miembros de la Comisión Nacional de Bioética, que son designados por la Presidencia de la República con acuerdo de tres quintos de los miembros del Senado, de acuerdo al artículo 15 la ley 20.120. Los consejeros del Consejo para la Transparencia son designados por la Presidencia de la República con acuerdo los tres quintos del Senado.

Valía la pena destacar, que a pesar de que este análisis de constitucionalidad es independiente de los otros proyectos del gobierno, si se crea el consejo de ahorro colectivo como un órgano autónomo de rango constitucional, algunos artículos del proyecto de gobierno que pretende regular este órgano, serían inconstitucionales. Haciendo una revisión de tales proyectos, los artículos 42 inciso primero, 43 inciso primero, 48 incisos primero y quinto del boletín 11372.

El artículo 42, por ejemplo, dispone que se establece el deber del consejo de condicionar el ejercicio, la atribución para dictar normas sobre el funcionamiento del sistema, al previo informe favorable de la Superintendencia de Pensiones y a la Comisión para Mercado Financiero. Tal regla, que parece razonable o un razonable mecanismo de control, sería inconstitucional si se aprobara la autonomía constitucional del consejo.

Igual ocurre con el artículo 43 inciso primero del proyecto, acerca de la coordinación regulatoria que debe darse, o que deben tener las decisiones del consejo, que tiene potestad reglamentaria, que tengan efectos directos en ámbitos de competencia de otro órgano, por ejemplo la Superintendencia de Pensiones.

O el artículo 48, que establece que en caso que el comité directivo del consejo dicte normas sobre la confección de los estados financieros, debe contar con el informe previo de la Comisión para el Mercado Financiero.

Si estas normas son aprobadas tal cual, con la autonomía constitucional del consejo de ahorro colectivo, estas normas serían inconstitucionales, si se atienden a los fallos son 216 y 1051 del Tribunal Constitucional. El Tribunal Constitucional ha señalado que tratándose de la autonomía del Banco Central, en la autonomía la Contraloría General de la República, no es posible y constituye un atentado contra su autonomía, que existan órganos autónomos constitucionales que a la vez van a requerir una aprobación previa de un órgano dependiente de la administración del Estado. Consecuencialmente, aquí con la autonomía tendríamos un problema, o se podría eventualmente tener un problema.

Estimó que en términos generales, la existencia de este órgano le parecía rara en la Constitución. No podía evitar tener la sensación que era rara, porque el mensaje da a entender que lo que se quiere a la larga es dar la mayor protección posible a los fondos de las personas que van a administrar este órgano estatal. Pero si ese es el objetivo, por qué las AFP no están en la Constitución, si las AFP administran el 10% del total de los montos de las personas y a nadie, que él supiera, se le ocurrió colocar a las AFP en la Constitución.

Agregó que le asustaba este órgano constitucional, porque a diferencia de las AFP, que sí son fiscalizadas, este órgano no tiene ninguna fiscalización.

Tiene el deber de dar cierta publicidad de su estado financiero a la Cámara de Diputados, al Ministerio de Hacienda, pero esa autonomía constitucional va a colisionar directamente con la transparencia, directamente con el deber de información o con la posibilidad de coordinarse inclusive, respeto a su potestad reglamentaria, con las facultades que tienen otros órganos, especialmente la Superintendencia de Pensiones. Había que tener cuidado con el establecimiento este órgano en la Constitución, especialmente a propósito de la autonomía.

En cuanto a un problema aparente entre cotizaciones y tributos, la naturaleza jurídica constitucional de las cotizaciones previsionales, pues se ha dicho que las cotizaciones previsionales serían un tributo.

Coincidió con lo planteado por el profesor Atria, que lo denominó concepto elusivo. Tenía la sensación de que era un concepto elusivo, no era mucho lo que se ha escrito en la doctrina chilena a propósito de las cotizaciones previsionales, el tema no es de lo más simpático, no es de lo más entretenido. Por eso que a lo mejor son dos, exclusivamente, los autores chilenos que han escrito profundamente acerca del tema, Héctor Humeres y Patricio Novoa.

Se ha dicho que la cotización previsional sería un tributo, pero afectó, lo cual sería contrario al artículo 19 N°20 de la Constitución. Por otro lado, también es cierto que los números 9 y 18 del texto constitucional, permiten el establecimiento cotizaciones para efectos de salud y seguridad social, respectivamente. Entonces, cómo debe entenderse el permiso constitucional para establecer cotizaciones, si estas, como tributos, debieran ingresar a rentas generales de la Nación. Se preguntó cómo debían interpretarse las cotizaciones, que son recaudadas y administradas por entidades privadas.

Una definición, que es de las más reconocidas en la profesión, era la del profesor Novoa, quien plantea que es un ‘tributo de derecho público, autónomo y afectado, exigido por la comunidad en cuanto utiliza su poder de imperio a las empresas y/o a los trabajadores, para atender la gestión de los servicios de Seguridad Social, establecidos en el interés general de la colectividad’. Era cierto es que esa definición es previa a 1980, es una definición del año 1977, cuando no existía todavía el sistema de capitalización individual.

Por otra parte, el profesor Humeres, haciéndose cargo ahora el año 2017, también señala que la cotización previsional son un tributo de derecho público autónomo y afectado, pero puntualiza acertadamente hoy día, que ‘sin perjuicio de lo expuesto, debe concordarse qué en el caso nacional, no estando establecidas en la actualidad las cotizaciones para financiar exclusivamente los servicios generales del Estado, y teniendo muchas entidades gestoras la característica de empresas privadas, no resulta procedente atribuirle carácter de tributo a toda la gama de cotizaciones previsionales vigente’.

Conocidas tales definiciones, él también planteó una definición, en tanto profesor se tiene derecho a quejarse a gusto, y por último si no lo fuera, también tiene tal derecho. En su opinión, las cotizaciones debían entenderse como prestaciones en dinero, que hacen obligatoriamente los trabajadores o empleadores, a instituciones públicas o privadas que prestan servicio de seguridad social, para el financiamiento de tales servicios.

Las conclusiones parciales que se obtienen de todas estas reflexiones, son en primer lugar que las cotizaciones de seguridad social se caracterizan, esencialmente, por gravar ingresos derivados del trabajo, para efectos de financiar servicios de seguridad social.

En seguida, las cotizaciones pueden ser tributos o no, dependiendo de quién sea el acreedor de la obligación de pagar. Si el acreedor es un órgano del Estado, cómo sería el consejo de ahorro colectivo que propone el proyecto, las cotizaciones asumen la forma de tributos afectos, por definición. En este sentido, el permiso constitucional de la existencia de cotizaciones, o sea tributos afectos obligatorios, derivan de los números 9 y 18 del artículo 19 de la Constitución. Esta sería una regla especial, por tanto, respecto de la prohibición general del inciso final del artículo 19 numeral 20 de la Constitución, por lo cual no existiría una vulneración a la carta fundamental el establecer un órgano del Estado dedicado a un servicio de seguridad social, que recaudará y financiará su actividad con cotizaciones previsionales.

Por otro lado, si el acreedor es una entidad privada, como las AFP, la cotización asume la forma una obligación legal, y no es problemática, por tanto, desde el punto de vista constitucional.

Lo anterior conlleva otra conclusión, y es que si es efectivo que la Constitución permite regímenes provisionales, tanto colectivos como individuales, solidarios o no, entonces necesariamente no puede sostenerse que las cotizaciones previsionales, una vez entregadas al servicio público o privado de seguridad social, deban ser por mandato constitucional de propiedad del cotizante. Dicho de otra manera y mucho más simple. La Constitución permite que las cotizaciones previsionales sean propiedad del cotizante, típicamente el régimen que ya tenemos, un régimen de capitalización individual, y también que no lo sean, que son los regímenes solidarios, típicamente el de reparto.

Aclarado el punto, estimó que existe con esta reforma un problema constitucional que es tremendamente plausible tenerlo presente, al margen del tema de la autonomía. El proyecto de reforma constitucional tiene reglas meramente orgánicas, y tiene otras que son sustantivas. Sobre las reglas orgánicas no hay problemas en que el quorum de aprobación sea tres quintos, no hay ningún problema.

Sin embargo, en relación con las reglas sustantivas, es decir, que exista un sistema de ahorro previsional y transferencias solidarias, y que algunas o todas las cotizaciones previsionales financien tal sistema, sobre eso tenía la sensación de que pareciera mucho más armónico, que al tratarse de nuevas normas relativas a la seguridad social, fuera dispuesta en el artículo 19 N°18 de la Constitución.

Manifestó que se dio otro placer, y era reformar el inciso tercero del numeral 18 referido, para que tuviera la siguiente redacción: ‘La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias, las cuales podrán destinarse, total o parcialmente, a financiar un sistema previsional de ahorro y transferencias solidarias.’.

Con esa redacción calzaba, entendiendo que en un caso la aprobación es de tres quintos, y en el otro, dos tercios.

Dicho todo lo anterior, resumió que sería correcto sostener que el proyecto del gobierno no es contradictorio, ni modifica ninguna regla constitucional vigente en el capítulo tercero de la Constitución. Sin embargo, también debe considerarse que la aceptación de nuevas regulaciones constitucionales, por la vía de creación de nuevos capítulos en vez de modificar las cuestiones pertinentes del texto constitucional, permitirían eventuales resquicios constitucionales para efectos de evadir los quorum de reforma en otras materias.

Por tal motivo, si este proyecto de reforma es objetado ante el Tribunal Constitucional esta quizás, no lo sabía, pero quizás por primera vez se pronunciaría al establecer o rechazar por un criterio temático o geográfico para la introducción de nuevos capítulos. Sabía que era fácil de zanjar, por su novedad, pero debía ser considerado en esta discusión legislativa.

El profesor de Derecho Público, señor Máximo Pavez señaló que sus consideraciones serían de carácter constitucional, sin perjuicio de algunas menciones evidentes al proyecto de ley que se estaba discutiendo Comisión de Trabajo, porque son realidades indisociables.

De acuerdo al mensaje, el consejo de ahorro colectivo debiera dar plenas garantías de independencia, eficacia, transparencia y probidad. Asimismo, es necesaria una institucionalidad adecuada que se haga cargo de la administración del nuevo sistema de ahorro colectivo.

De igual manera, que el modelo de autonomía constitucional tiene determinadas características y se trata de sustraer de cualquier vínculo de jerarquía, tutela o supervigilancia respecto del Presidente o Presidenta de la República, ajustándolo exclusivamente a lo que establezca la constitución y las leyes, otorgándole facultades de autodeterminación funcional y administrativa importante. Lo anterior, porque en el fondo el mensaje está reconociendo, o está diciendo, que la autonomía constitucional persigue sustraer cualquier vínculo de jerarquía, tutela o supervigilancia, cosa que según se vería, la Contraloría General de la República y otros órganos han rechazado o dado interpretaciones distintas.

Finalmente, que el ejemplo que toma este sistema de ahorro colectivo es el del Banco Central.

Siguiendo a Cordero Quinzacara, la autonomía constitucional es aquella que la propia carta fundamental considera y constituye como garantía institucional, que debe ser respetada por el legislador. Así, la gracia de un órgano constitucionalmente autónomo es que le fija un marco muy determinado al legislador para poder regular distintas instancias, pero le impone un límite que impide desfigurar o alterar las características esenciales de ese órgano constitucionalmente autónomo.

Eso es muy importante, porque hay que determinar muy bien, cuando se crea un órgano constitucional, cuál es el núcleo esencial de esa institución y, adelantando una conclusión, estimó que esta reforma constitucional no advierte y no define cuál es el núcleo esencial, ni para qué está constituido este órgano.

La Contraloría General de la República ha resuelto que los órganos autónomos integran la administración del Estado, cuestión que es muy importante, sin perjuicio de la relación que puede ser de distinta intensidad, pues hay diversos tipos de obligaciones, por ejemplo, en materia de proporcionar informes o antecedentes específicos que sean solicitados por las Cámaras, o por normas de procedimiento en general. Al efecto, recordó la reciente situación ocurrida entre la Contraloría, Codelco y Cochilco a propósito de un vínculo de información y de control. Por ello, no parecía, tal como plantearía el mensaje, que un órgano constitucionalmente autónomo esté completamente desvinculado de cualquier relación con el gobierno, la administración central.

Algunos puntos que llamaban su atención, desde el punto de vista constitucional, fueron los siguientes.

El primero, que el objeto definido constitucionalmente del órgano que se está creando, es vago e inexacto. Sólo indica que administrará un sistema de ahorro y de transferencias solidarias, que se financiará con cotizaciones previsionales de acuerdo a la ley, pero no queda claro cuál es su función constitucional, si acaso tiene que velar por el interés superior, si tiene que velar por una ponderación, cuál es la función constitucional del consejo de ahorro colectivo el proyecto no lo define.

Era efectivo que no en todos los casos, por ejemplo el Banco Central, está definida su función constitucional, pero en los tiempos que vivimos, y sobre todo por la regulación orgánica que se dispone en la otra ley de reforma previsional, pareciera ser prudente señalar cuál es el bien constitucional protegido que este consejo va a administrar.

La segunda consideración constitucional es, si se pone el ejemplo del Banco Central, es que el Banco Central está regulado por una ley orgánica constitucional por mandato del constituyente. Pero en este caso nada se dice al respecto, por lo que la función, al parecer, estará regulada en una en una ley, y eso es algo que llama la atención. Si se quiere tener un órgano, los órganos constitucionales en general, salvo el Consejo Nacional de Televisión cuya regulación es de quórum calificado, requieren una organización a través de una regulación a través de ley orgánica, pero este proyecto no dice nada al respecto.

Como es el tema se está discutiendo en el otro proyecto de ley, eso se va a tramitar según quorum calificado, pero eso sólo porque está en el mismo proyecto. Perfectamente la reforma podría no ser de quorum calificado, sino un proyecto de ley simple.

Por todo lo anterior, esta segunda observación pareciera hacer razonable que el constituyente disponga un quorum especial para la regulación orgánica de esta entidad, para cumplir los fines constitucionales y para hacer realidad la analogía que el mismo mensaje propone, al disponer que el órgano será parecido al Banco Central.

En tercer lugar, no quedaba clara su naturaleza jurídica. Si acaso es un organismo rector, o una empresa del Estado que administra inversiones. Esto último era importante, para saber cuál es la normativa residual que se va a tener que aplicar, y al igual que profesor Evans, también recurrió al texto del boletín 11372, que norma la reforma previsional, y si se mira la propuesta que el legislador está haciendo para regular este órgano, se encuentra con finalidades de recaudación, de administración, de transferencia de inversión.

Si los diputados no han visto ese proyecto de ley, este consejo de ahorro colectivo podrá ejercer acciones de cobranza previsional. Es un organismo que además de administrar, ejercerá esas acciones de cobranza, entonces la pregunta es cuál es la naturaleza jurídica de este organismo. La Constitución debiera decir algo al respecto, y no dice mucho más, ante lo cual estimaba que eso era complicado.

En cuarto lugar, pareciera ser razonable que la Constitución diga algo más respecto de quienes deben conformar este organismo. Por ejemplo, en el Tribunal Constitucional se dispone que será integrado por abogados, que tuvieran un prestigio profesional, y cierta cantidad de años. No parecía razonable dejar tan abierto a la ley el tema, sin decir nada, pues dada su ubicación, sería razonable que el constituyente dijera al menos que es lo que se busca desde el punto de vista de su conformación.

En quinto lugar, si se compara con el Banco Central nuevamente, dado que existe una aspiración en el mensaje presidencial, o más bien el mensaje dice explícitamente que el Banco Central es un referente, al Banco se le aplican subsidiariamente, dentro de su competencia, las normas del sector privado en materia de bancos. Pero en este proyecto el tema constitucional no se dice nada, y el proyecto de reforma que está en la Comisión de Trabajo tampoco.

Por lo tanto, insistió en que hay un problema grave al definir cuál es la verdadera naturaleza jurídica del consejo de ahorro colectivo, porque si puede hacer cobranza laborales, administrar, cobrar, le parecía que la conducción tiene que decir algo más que dejar todo a la regulación de la ley.

En sexto, tampoco recoge el proyecto el que debe haber una inhabilidad, una reforma al artículo 57 para decir que los miembros del consejo de ahorro colectivo no deben aceptarse como candidatos a diputados y senadores. Como no dice nada, si bien hay una norma en la en el proyecto de ley,

la ley puede cambiarse, y podría en cualquier minuto el presidente del consejo de ahorro colectivo, no utilizar la instrumentalización, pero decir 'bueno, yo voy a ser candidato a diputado ya que administramos bien este fondo solidario', y no hay una imposibilidad constitucional para ello.

Por ello, pareciera ser prudente que el constituyente definiera, al igual que, al menos el Banco Central u otra entidad del Estado, que no pueden ser candidatos a diputado o senador quien esté en relación a cierto tiempo, siendo parte de este órgano.

En séptimo lugar, nada dice proyecto de reforma constitucional sobre los principios de transparencia, de publicidad y acceso a la información pública. El proyecto de ley si los tiene, pero no la reforma constitucional. Entonces, no sería malo, si ya que se va a legislar al respecto, señalar aquí principios en materia de administración y de acceso a la transparencia e información pública.

En octavo lugar, no queda claro y esto es quizás lo más delicado, si es una empresa, si esta entidad es una empresa del Estado, pues al parecer va a ejercer funciones empresariales, desde el punto de vista de administrar fondos e invertir.

Sin prejuicio que está regulado lo que hace, se preguntó si no se estaría en presencia de una de una entidad que en el fondo, lo que busca es crear vía constitución, pero legalmente, una empresa del Estado, a la cual habría que aplicar las normas del artículo 19 N°22 y 21 de la Constitución, a través de las cuales no habría discriminación entre el sector privado y el sector público.

En noveno, se refirió al tema de fiscalización a esta entidad. En el otro proyecto hay normas que remiten a la Superintendencia, pero qué pasa respecto a la Contraloría General de la República, o qué pasa si el consejo lo hace mal, lo administra mal y en fin, que hacen los parlamentarios. Hay una cosa se puede hacer, y es crear una comisión investigadora respecto de los fondos, se puede citar a una interpelación al ministro de Trabajo para determinar cuál es la vinculación o los efectos negativos en el orden político institucional.

Respecto a esto, no hay claridad. En las autonomías, y ante ausencia de control, eso lo ha hecho la Contraloría General, específicamente a propósito del caso Codelco, donde ni las empresas del Estado están tan ausentes de control. Por lo tanto, parecía muy delicado que no se advierta cómo va a operar con la redacción propuesta el sistema de frenos y contrapesos a nivel constitucional.

En conclusión, y perdonándole lo crudo, pero pareciera ser que si esta reforma constitucional no existiera, la reforma previsional no se afecta en nada. Estimó que hay un problema de densidad normativa muy grave, para los propósitos que este proyecto de reforma constitucional busca llevar adelante. Pareciera ser que o se le daba a este órgano una densidad constitucional para definir su objeto, o mejor sacarlo, porque si no serán puros problemas cuando entre en vigencia la norma que propone el proyecto que está en tramitación en la Comisión de Trabajo.

El profesor de Derecho Público, señor Arturo Fermandois, expresó[2] que su exposición sería de tipo preferentemente orgánica, es decir, reflexiones sobre cómo se puede hacer una reforma constitucional cuando se desea innovar en el tema orgánico, como la creación de un ente nuevo, distinto. Sería bastante quirúrgico, porque ya han expuesto diversos académicos que han puesto distintos acentos, y estimó que lo primero era preguntarse si se estaba legislando bien a la hora de reformar la constitución.

En teoría, el poder constituyente podría crear sin ninguna atadura especial, que no sean los derechos sociales de la persona humana, según dispone el artículo 5º inciso 2º de la Constitución Política, cualquier entidad, regida a cualquier régimen especial. En teoría, el poder constituyente derivado podría carecer de toda limitación orgánica a la hora de preguntarse qué hacer.

Pero también es cierto que las constituciones tienen una coherencia, tienen una sistematicidad. No es positivo, no es adecuado, y por último podría incluso ser inconstitucional, en virtud del artículo 93 N°3 de la Constitución, que dispone un control por parte del Tribunal Constitucional, podría resultar hasta ser inconstitucional si es que no se toman ciertos resguardos básicos, para que la reforma quede con alguna armonía con el resto la Constitución.

Al respecto, acompañó en su minuta algunas reflexiones que pueden ayudar a una mejor legislación en esta materia. La primera reflexión es que este es un proyecto que carece de un precepto que prevea cuál es el titular del órgano que se crea. Se crea el consejo de ahorro colectivo, pero no se dice en manos de quién estará en la propia Constitución. Esto es una primera anomalía. Todos los órganos de la Constitución, en todos los entes que se crean, no sólo el Presidente de la República, los tribunales, la Contraloría General de la República y el Congreso Nacional, se indica cuáles son los titulares, quienes van a servirlos y representarlo.

Sólo el Banco Central presenta esta deficiencia, pues se remite a una ley orgánica constitucional la integración, funciones, todo, y ha sido duramente criticado por la doctrina porque no es armónico con la Constitución crear órganos y no decir quién es el titular.

Tanto los tribunales, el Ministerio Público, el Tribunal Calificador de Elecciones, la Contraloría General de la República, las fuerzas armadas, o el gobernador regional, todos tienen un origen y un titular. Esta es una primera deficiencia bastante visible, pues no es en absoluto armónico con una reforma constitucional no designar quién va a estar a cargo.

Lo anterior, porque hay un segundo problema grave a la hora de designar un titular, un representante se le cuelga, se le asigna una responsabilidad. No puede existir ningún órgano de rango constitucional sin un titular, y está también carente de toda responsabilidad. Normalmente, típicamente, la responsabilidad va a ser la responsabilidad política en una acusación constitucional.

---

[2] Disponible en https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=113553&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION.

Cabía tener presente que sólo el Fiscal Nacional del Ministerio Público, los ministros del Tribunal Constitucional y los consejeros del Banco Central están exentos de la acusación constitucional. Incluso la última reforma, que se aprobó en enero de este año respecto de los gobernadores regionales, elegidos por sufragio popular, incluye por supuesto la responsabilidad política de los delegados presidenciales respectivos.

Lo normal, la 'ratio' constitucional aquí es que las autoridades que están en la Constitución tienen una responsabilidad política, y este Congreso Nacional puede fiscalizar sus actos a través de la acusación constitucional.

Las excepciones están muy justificadas, pero el Ministerio Público por razones de la autonomía bastante también se critica, y hay opiniones sobre que debería estar sujeta a la acusación constitucional. Respecto de los miembros del Banco Central, eso también ha sido fuertemente criticado, como técnica, a pesar de que la ley orgánica del Banco Central autoriza la remoción de un consejero, cuando ha concurrido a acuerdos que puedan comprometer gravemente la economía del país, y este Congreso Nacional entonces tiene la palabra.

Así, en este caso estamos frente a un órgano que no tiene un titular, y tampoco se le asignó ninguna responsabilidad en la propia Constitución. Obviamente, opinaba sobre este proyecto en su mérito, no se refería a los otros proyectos de ley, porque esos se podían alterar. Simplemente estaba juzgando si ésta es una reforma constitucional, en primer lugar armónica, y si ofrece algún riesgo también de inconstitucionalidad dado su problema orgánico.

Habiendo aclarado que esas dos cosas son muy visibles, la doctrina estaría furiosa que se creara un nuevo órgano sin titularidad ni responsabilidad. Ya se imaginaba la literatura que surgiría al día siguiente de un proyecto como éste, sólo por ese par de omisiones imperdonables de un poder constituyente derivado, que se hace o no se hace cargo de estos dos elementos.
En cuanto a cuestiones sustantivas, coincidía completamente con los que le han antecedido en esta sesión, y en otras, en el sentido que este proyecto inequívocamente trata aspectos que son propios del capítulo tercero de la Constitución.

En primer lugar, se refiere al derecho a la seguridad social, artículo 19 N°18, y también se refiere al N°20, en el sentido de la igualdad tributaria, la no afectación. Era bastante imposible evitar concluir, que este proyecto tiene aspectos en su artículo único que están tocando ese par de derechos. Al margen de si un órgano es parte o no es parte de un derecho, porque naturalmente un derecho subjetivo público no necesita de un órgano, el tratar algunos aspectos nos traslada inmediatamente el artículo 19 N°18 seguridad social, y la igualdad ante las cargas públicas y tributos, del artículo 19 N°20.

Lo anterior, porque resulta que este proyecto en primer lugar indica que se financiará con cotizaciones previsionales, que es un concepto muy específico como dijo el profesor Evans, es un concepto muy específico que está en el artículo 19 N°18 inciso final, con lo cual se evita toda la discusión que

existió, por ejemplo, en Estados Unidos respecto si el ObamaCare podría imponerse a la libertad de las personas, como un cobro para el seguro de salud, o ellos mismos. Allá tuvieron un gran problema que se resolvió por la vía tributaria, pero aquí ya está autorizado el tener cotizaciones obligatorias.

Pero ese mismo concepto que tiene, que reviste una excepcionalidad, obviamente nos traslada al derecho a la seguridad social, porque si vamos a tener cotizaciones obligatorias, entonces cómo se armonizan con lo que dispone el artículo 19 N°18.

Son dos asuntos, el sistema de ahorro, las transferencias solidarias, y financiado con cotizaciones previsionales, que no pueden estar desconectados con lo dispuesto en el artículo 19 N°18. Aunque no quisiera buscar otros ejemplos de conceptos que están en el artículo 19, en cualquier a sus veintiséis números, y pensara si están en otros lados tratados de una forma así, no se encuentran.

Es necesario ver cómo se coordina esto, porque aquí hay un titular de determinados derechos, que están siendo perturbados por la creación de un órgano, que deberá estar aquí ordenado y armónico con lo que dice el referido número 18.

Donde tampoco tenía duda alguna, era en el tema tributario. En parte, por lo ya planteado por los demás profesores, porque resulta que claramente este este proyecto de reforma educacional tiene un objetivo claro, que no es sino sanear cualquier discusión que se produzca sobre la afectación tributaria, en relación a intentos legislativos de producir un sistema previsional solidario, como lo dice expresamente.

Pero, precisamente porque ese es el objetivo, objetivo que es perfectamente lícito, era neutro frente a eso, si se quiere salvaguardar que un cobro meramente tributario, no cotización previsional, que a su juicio son dos cosas distintas, pero no es tema para esta exposición, pero si se quiere salvaguardar que ese tributo pueda ir a fines previsionales y a fondos solidarios comunes intergeneracionales, que no están asociados al propio titular, está perfectamente legítimo el objetivo, pero debe ir en el artículo 19 N°20, porque ese numeral es el que establece el principio de no afectación tributaria, como parte de un derecho del contribuyente.

Esto se entiende poco, pero el contribuyente tiene derecho a la igual repartición de los tributos, pero los tributos que se recaudan, cualquiera sea su naturaleza, deberán ingresar a las rentas generales de la nación y no podrán tener un fin determinado. Esa frase, que tiene un componente, orgánico para que este Congreso Nacional pueda resolver en la ley de presupuesto una vez al año, sin que estén amarrados de por vida las recaudaciones, tiene también una segunda parte que es su componente de derecho subjetivo del contribuyente, para que su igualdad no esté distorsionada por los colgajos que traen leyes de hace diez, quince, veinte, o treinta años.

Entonces, cómo no va a ser parte del titular del derecho a la igualdad, que la no afectación esté ahí, esté en el artículo 19 N°20, eso es lo

que lo complicaba de este proyecto, porque obviamente está trabajando con conceptos que son propios del numeral 20, por lo que creía que si las excepciones que se tienen son de la defensa nacional, y ha sido discutida la ley del cobre, y la otra alude a desarrollo regional, por qué no va a estar también la excepción que se tendrá para el consejo de ahorro colectivo.

Le parecía que no había ninguna razón constitucional para extraer del número 20, aspectos que inciden en la configuración de ese derecho. Por el contrario, hay otros órganos que incidiendo en el ejercicio de derechos sí están tratados en el artículo 19. Por eso insistía en que esta es una reforma constitucional en que no porque sea un artículo bis, queda todo saneado. Este bis choca, pelea con una armónica reforma constitucional.

Por ejemplo, si uno ve los órganos estatales que juegan con derechos, está el Consejo Nacional de Televisión en el artículo 19 N°12. Desde luego está ahí, pero para la doctrina incluso, para una parte importante, es una anomalía, pues por qué se va a tener un Consejo Nacional de Televisión, si hay libertad de expresión, y después responsabilidades civiles y penales. Una parte de la doctrina critica eso, pero en todo caso lo colocan en el numeral 12, no va a estar colocado en otro capítulo. Tenemos el sistema estatal de salud al que se refiere el artículo 19 N°9 inciso final. Tenemos también las empresas estatales, que como decía el profesor Pavez en el artículo 19 N°21 inciso segundo, donde el Estado o sus organismos podrán participar en actividades empresariales.

O sea, órganos estatales interactuando con derechos, los tenemos todos en el artículo 19. Entonces, la pregunta es por qué aquí vamos a colocar en un artículo 109 bis, un órgano que está relacionado con derechos de previsión social, ese es el objetivo final que la Presidenta de la República quiere obtener, una mejor satisfacción del derecho social en un órgano separado del artículo 19, eso es bastante claro.

Órganos privados en materia, o entidades privadas en materia de derechos, también hay muchas. Como perfectamente se sabe, ahí están los establecimientos educacionales, medios de comunicación social, asociaciones, sindicatos. Este sería el único órgano relacionado con derechos de la persona, que está en la periferia, afuera, no están en el artículo del capítulo tercero.

Estimó que puede ser un problema, no sólo por una falta de armonía legislativa, sino un problema de constitucionalidad por el efecto el quórum. Efectivamente, para bien o para mal, se obtengan o no se obtenga, aquí hay una garantía que el constituyente quiso resguardar, que no está siendo satisfecha.

Para terminar, señalo que hay una palabra, un término que le complicaba en este proyecto, porque no tiene un significado constitucional, que es el término transferencias. Se plantea que el sistema será financiado con ahorro y transferencias solidarias, pero las transferencias son traspasos financieros al interior del Estado, según el decreto ley 1263 sobre administración financiera, pero no tiene un significado constitucional.

Estimó que este término debería ser reemplazado por algo más preciso, con un significado más unívoco, y la cuestión es qué es esta transferencia, acaso es un tributo, es un aporte, es una afectación social de la propiedad de alguien, qué es lo que es, de dónde proviene y hacia dónde va. El tema lo estaba analizando en este mérito solamente, naturalmente si hay una ley que dice tal cosa, perfecto, pero constitucionalmente la palabra transferencia no la recomendaría, pues forzaría a que se piense, exactamente, a definir en qué consisten.

La palabra solidaria sí existe, porque tenemos en el artículo tercero ya la figura de la solidaridad regional, que llegó el año 2005, pero transferencia solidaria es un concepto equívoco, donde finalmente vamos a entrar a un problema enorme sobre qué consiste, cómo se interpreta.

Cabía recordar que cuando se redactó el artículo 19 N°20 sobre tributos, los constituyentes, o mejor dicho los miembros de la Comisión de Estudios, plantaron varias veces que eran tantas las palabras que hay en Chile respecto de estas exacciones forzosas del Estado respecto a particulares, contribuciones, aranceles, tasas, que mejor unificarían todos ellos con el concepto de tributo, y que se exigiría que fueran por ley, igualdad, no discriminación, afectación. Pero la palabra transferencia no emerge, no es una palabra, no es un término recomendable porque no tiene tradición constitucional, por lo que recomendó que se estudiara, se revise y busque una indicación para un mejor logro de su objetivo.

La Subsecretaria de Previsión Social, señora Jeannette Jara, señaló que en algún minuto aquí se planteó que están regulados en el artículo 19, los órganos que tenían relación con el ejercicio de algunos derechos, pero lo cierto es que también hay órganos que están fuera del artículo 19. Ahí estaban el Banco Central, el Ministerio Público, en relación con el ejercicio de un derecho tan importante como el acceso a la justicia, o con el Servicio Electoral en temas de ejercicio de los derechos civiles y políticos.

Asimismo, se señaló otro argumento respecto de la escasez en materia de artículos en cuanto al consejo de ahorro colectivo, pero eso mismo ocurre en cuanto al Banco Central, que sólo tiene dos artículos, o el Consejo de Seguridad Nacional, que sólo tiene un artículo.

En atención a lo anterior, estimó que también era necesario señalar respecto a la consulta si esto se trataba de una empresa o no, efectivamente no puede tratarse de una empresa, porque aquí no hay una posibilidad de poder privatizar parte de su patrimonio, aunque sea minoritario, como ocurrió con otras instituciones del Estado, con otras empresas del Estado. Esto se trata de un organismo de seguridad social, que le hace bien a la Constitución y que es muy necesario para el país.

Además, se señaló que era raro este órgano en la Constitución. Al respecto, estimó que raro pensar que si seguimos haciendo lo mismo, vamos a tener resultados, obtener resultados diferentes. Eso es raro, porque hemos tenido mucho tiempo un sistema que es raro, porque ha puesto el tema de la seguridad social en manos exclusivamente privadas, y en el esfuerzo

individual y de las personas que en verdad, contratan un seguro por el cual han estado pagando durante mucho tiempo una prima, para poder tener al final de la vida una pensión que hoy día los tiene realmente viviendo al límite.

Entonces, por cierto que los debates son distintos. Son debates jurídicos, lo comprendía, son análisis de distintas miradas, pero que también se tienen que entrelazar con la realidad que nuestro país vive, y en ese sentido, nuestra normativa también tiene que hacerse cargo de aquello.

Estimó que la peor derrota que nosotros podemos enfrentar, es que no se logre avanzar con los proyectos de ley, es que no se logre avanzar con la mejora de las pensiones y es que no se logre dar respuesta a la demanda que las personas están esperando de parte de nosotros.

Y eso se lo señaló, en particular, a nuestros parlamentarios, porque efectivamente las discusiones que nosotros hoy día tenemos en el seno de nuestro Congreso Nacional requieren de una urgencia, en la cual día a día seguimos siendo interpelados por la ciudadanía.

Los diputados saben que como Ejecutivo se tuvo una ronda la semana pasada con cerca de 50 diálogos ciudadanos, y la verdad es que la solidaridad es algo que les hace sentido a las personas que hoy día están cotizando, a la persona que se jubilan y que requieren una mejora en sus pensiones.

Se planteó si después va a ser una discusión posterior, qué iba a pasar. Algunos de los profesores plantearon el tema del 5%, si solamente iba a seguir yendo el dos a solidaridad o más o menos, o quién va a administrar el 10% que administra el sistema.

Al respecto, señaló que la sociedad cuando está en proceso de tránsito de un sistema de pensiones eminentemente privado, a un sistema de seguridad social, tiene derecho a plantearse y a discutir todas aquellas materias que consideren relevantes.

Pero hoy día estaban en un estadio bien anterior y reciente, tanto de orientar nuestro sistema a un sistema de seguridad social, y para eso incorporar la presencia de un administrador público en el régimen de la seguridad social era muy necesario. Además, en el mundo muy pocos países tienen solamente un administrador privado como nuestro país lo tiene, lo que existen son los sistemas mixtos y en nuestro país hoy día solamente el Estado está administrando regímenes residuales.

Finalmente, estimó que respecto de todas las discusiones jurídicas que se dan, que por cierto se agradecen las opiniones, existen temas que ya están zanjados en la ley, que pueden por cierto profundizarse, que pueden además revisarse, o complementarse.

Por ejemplo, respecto al régimen de responsabilidad de los consejeros, se indicaba o hacía referencia a la ley orgánica del Banco Central y se señalaba, por ejemplo, cómo responden los consejeros del Banco Central,

pero ello está en su ley orgánica. Asimismo, está establecido en la ley que regula el consejo de ahorró colectivo, y que está en paralelo en discusión en la Comisión de Trabajo. Ahí hay bastantes aspectos que vienen a complementar hoy día la creación del órgano de rango constitucional.

La profesora de Derecho Constitucional, señora Ángela Vivanco[4], hizo una prevención en orden a que resulta incompleto exponer sobre este proyecto de reforma constitucional sin hacer referencia a otros aspectos importantes que se abordan en los proyectos de ley vinculados, que se están tramitando en forma paralela en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social, a los que aludirá en la medida que sea necesario.

En primer lugar, señaló que no es habitual que la creación de nuevos órganos, incluso tratándose de carácter autónomo, como es el caso, se haga por la vía de una reforma constitucional, ya que lo que suele hacerse es introducirlos a través de leyes. Al respecto, se refirió a los fundamentos que justificarían lo anterior, contenidos en el Mensaje, señalando que lo que se busca es dotar al nuevo órgano de independencia, eficiencia, transparencia y probidad. Se dice además, que se opta por el modelo de autonomía constitucional para sustraerlo de cualquier vínculo jerarquía, tutela o supervigilancia respecto al Presidente de la República y se le sujeta exclusivamente a aquello que determinen la Constitución y las leyes, otorgándole una autodeterminación tanto administrativa como funcional.

Dado lo anterior, se preguntó si la obtención de los objetivos planteados por el Mensaje requiere una reforma constitucional o pueden lograrse por la vía simplemente legal. Para responder, reflexionó que las características con que se busca dotar al órgano son perfectamente abordables desde una reforma legal, sin embargo, hay un aspecto distinto, que no dice relación con los fundamentos que se dan en el proyecto, vinculado con el cambio sustancial que se introduce al sistema previsional vigente. Al respecto, puntualizó que dicho sistema ha girado en torno a la idea de que las cotizaciones obligatorias forman parte del patrimonio de la persona, a través de la formación de una cuenta de capitalización individual, que goza de protección legal. Dicha protección también se busca respecto a los fondos que administrará este nuevo órgano, que son una especie de ahorro forzoso destinado a que la persona pueda gozar de los beneficios previsionales en el momento en que tenga que pensionarse.

En consecuencia, la transformación sustantiva al sistema previsional vigente no aparece tan visible en este proyecto de reforma constitucional como en las leyes que lo complementan, ya que en ellas se evidencia cuáles son realmente las funciones de este nuevo órgano, destacando como primordial la de administrar fondos que ya no pertenecen a esa visión puramente individual de la capitalización sino que pertenecen a una visión solidarizada.

Desde ese punto de vista, consideró que la reforma constitucional encuentra su justificación en la creación de un órgano para ejercer funciones que modificarán sustancialmente el régimen de seguridad social vigente.

---

[4] https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=113906&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION

En cuanto a la operatividad del órgano, manifestó que la creación constitucional es complementada por los proyectos vinculados que regulan y establecen todos sus aspectos fundamentales: cuál es su composición, cómo se obtiene esa composición, cuáles son las funciones, cuáles son las normas de inhabilidad, cuáles son las normas de responsabilidad, cuáles son las grandes tareas que les son encomendadas, entre otros.

Sobre los conceptos de autonomía e independencia, explicó que si bien muchas veces se utilizan como sinónimos la diferencia se encuentra en que el primero de ellos se sitúa en un rango más elevado respecto del segundo. Así, se entiende por independencia poder gozar de funciones propias y, por autonomía, no ser intermediado ni supervigilado por otro en el ejercicio de esas funciones.

Desde el punto de vista de la conveniencia o no de conferir autonomía al nuevo órgano, razonó que resulta atendible para preservar tanto los fondos que administrará como el aporte fiscal con que se inicia la operación de la injerencia de otros órganos. Sin embargo, no justifica un grado de autonomía tan alto que impida hacer valer responsabilidades o ejercer controles. Acotó que en las leyes complementarias, específicamente en el boletín 11.372-13, se establecen varios controles que serán ejercidos por el mismo Consejo Directivo, o sea intra-controles.

Por otra parte, aconsejó analizar cómo conversa la reforma constitucional que se introduce con el resto de la Constitución, porque aunque sea un capítulo separado no es una isla que esté desvinculada del resto del articulado, sino que es una normativa que se introduce en un marco ya establecido y que se vincula con dos garantías establecidas en el artículo 19, números 18 y 24. Explicó que se relaciona con el numeral 18 porque ahí se consagra la garantía de la seguridad social, la posibilidad de dar prestaciones, tanto por el sistema público como privado y la posibilidad de establecer cotizaciones obligatorias por parte del legislador. Asimismo, se vincula al número 24, que garantiza el derecho de propiedad a todas las personas en sus diversas especies.

En relación al último aspecto, mencionó que el Tribunal Constitucional señaló en uno de sus fallos que los fondos previsionales gozan de la protección total que entrega el numeral 24 del artículo 19 de la Constitución, considerándolos una especie de propiedad.

Reflexionó que si hasta ahora el sistema previsional ha sido un sistema en que se ha centrado en la garantía de la seguridad social, consagrada en el número 18, y en la referida interpretación constitucional del numeral 24, ambos del artículo 19, resulta concluyente que este proyecto de reforma constitucional y sus proyectos de ley asociados evidentemente transforman el régimen previsional vigente. Le pareció que el silencio del proyecto de reforma sobre este punto es algo a revisar, ya que debiera explicitarlo.

Sobre el punto, continuó señalando que si bien se busca crear un órgano con una autonomía similar a la Contraloría General de la República y al Banco Central, a diferencia de esas entidades las leyes

complementarias que definirán sus atribuciones, integración y responsabilidades serán de quórum calificado, por mandato del artículo 19, número 18, y no leyes orgánicas constitucionales. Lo anterior hace suponer que aun revistiendo la forma de un nuevo capítulo comparte la identidad del numeral de referencia. De ser así, y aunque el grueso ha sido entregado a leyes complementarias, consideró que el proyecto en estudio debió decir algo respecto del régimen constitucional que establece precisamente el artículo 19, números 18 y 24. Dicha ausencia, a su juicio, genera una especie de vacío y los proyectos de ley que regulan su detalle quedan desajustados de ese marco constitucional.

Agregó que dicho enlace, que se omite, justifica un quórum de 2/3 del capítulo III de la Constitución, referido a las garantías constitucionales, ya que la transformación sustancial del régimen previsional dice relación con dichas garantías. Asimismo, el reemplazo que se propone al artículo 127 de la Constitución en orden a modificar la numeración de los capítulos, también debiese tener un quórum de 2/3 por cuanto introduce un capítulo que requiere esa aprobación especial.

Finalmente, respecto a los niveles de control del órgano que se crea, consideró que no son los adecuados, ya que queda fuera de la fiscalización y control de la Cámara de Diputados, así como de la Contraloría General de la República y del Consejo para la Transparencia. Normalmente la Constitución contempla la posibilidad de que los miembros de los órganos que tienen una gran autonomía puedan ser acusados constitucionalmente, fiscalización que este proyecto omite. A su juicio, un órgano con estas características debiese quedar sujeto a un sistema de frenos y contrapesos constitucional y no como un apartado que eventualmente generará problemas para supervisar su gestión.

El profesor de Derecho Constitucional, señor Pablo Ruiz-Tagle[5], sobre la exposición de la profesora Vivanco, hizo las siguientes observaciones. En primer lugar, reflexionó que si lo que busca el Ejecutivo es crear un órgano con un nivel máximo de autonomía se justifica su consagración a nivel constitucional. En segundo lugar, respecto a la afirmación de que las cotizaciones son de propiedad de los trabajadores, observó que en el actual sistema previsional existen varios tipos de cotizaciones, apreciándose un sistema de carácter mixto. Por lo mismo, y en tercer lugar, no comparte la visión de que el proyecto entregue un enfoque nuevo en materia de seguridad social debido a que la estructura institucional y sustantiva del sistema previsional vigente es mixta, apreciándose un componente privado y otro público. En cuarto lugar, consideró que su detalle normativo no es materia de leyes orgánicas en atención a que se crea un órgano con poder de administración y no de control, justificándose que sea una ley de quórum calificado porque guarda relación, más bien, con la figura del Estado empresario que administra. Por último, sobre la ausencia de control respecto del nuevo órgano, señaló que es una materia que ciertamente se puede mejorar en el proceso legislativo.

Respecto a la fundamentación de la reforma constitucional, destacó el siguiente párrafo del Mensaje, del que hizo lectura: “la

[5] https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=113869&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION

elección del modelo autónomo constitucional se justifica en razón de la naturaleza y especial relevancia de las prestaciones del Sistema de Ahorro Previsional Colectivo, así como de la necesidad de otorgar las mayores garantías institucionales de independencia, eficiencia e idoneidad técnica en la administración de los fondos proveídos por la nueva cotización de seguridad social que la ley establece. La autonomía operará a su vez como garante del adecuado funcionamiento de esta política en el tiempo asimilándose, en virtud de su relevancia, a la estrategia institucional utilizada respecto del Banco Central y de la Contraloría General de la República, entre otros órganos respecto de los cuales la independencia y autonomía resultan cruciales para la adecuada consecución de sus fines."

Asimismo, para referirse a los mecanismos de control, citó el siguiente párrafo del proyecto de ley que crea el nuevo ahorro colectivo, aumenta la cobertura del sistema de pensiones y fortalece el pilar solidario, boletín 11.372-13: "Para asegurar el recto ejercicio de las funciones que han sido atribuidas al Consejo de Ahorro Colectivo, la ley impone diversos mecanismos de control, entre los cuales pueden señalarse la sujeción a deberes de abstención y reserva, deberes de transparencia activa, deberes de información y deberes de coordinación, entre otros. También se le impone la obligación de presentar anualmente una memoria, estados financieros auditados de su patrimonio y del o de los Fondos del Sistema ante los Ministerios de Hacienda y del Trabajo y Previsión Social y a las comisiones de Hacienda y Trabajo y Seguridad Social de la H. Cámara de Diputados, y de facilitar todos los antecedentes que se le requieran para que los Ministerios antes señalados puedan efectuar, cada tres años, una evaluación general del funcionamiento del Sistema de Ahorro Previsional Colectivo."

Dado lo anterior, señaló que el Consejo de Ahorro Colectivo está sometido a formas de control y fiscalización muy variadas y que eventualmente pueden agregarse otras, tales como la acusación constitucional de su autoridades directivas como han propuesto varios Honorables Diputados de esta Comisión, porque es principio básico del gobierno constitucional que quién tiene poder político o constitucional debe tener también responsabilidad. Del mismo modo propuso agregar a los sistemas de control el que quede sujeto de manera más estricta a la Superintendencia de Seguridad Social.

Por otra parte, manifestó que hay razones adicionales a las de garantías institucionales de independencia, eficiencia e idoneidad técnica para validar la reforma constitucional propuesta, que son la necesidad de superar la objeción de un ente estatal administrador que pueda ser considerado como una manifestación del Estado empresario en los términos que dispone el artículo 19, número 21 y también las normas sobre subsidios establecidas en el artículo 19, número 22. A esto se suma la idea de constitucionalizar el Consejo de Ahorro Colectivo para sustraer a la política o actividad política contingente el tema de la seguridad social, al requerir una alta mayoría de 3/5 para dificultar su reforma y dar estabilidad al órgano creado y por supuesto reconocer el carácter mixto del sistema de seguridad social chileno.

Sin perjuicio de validar la reforma, propuso modificarla en el siguiente sentido:

“Capítulo XIV
Consejo Autónomo de Ahorro Colectivo

Artículo 109 bis.- Un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Consejo Autónomo de Ahorro Colectivo, para satisfacer los intereses generales de la Nación en materias de seguridad social, administrará un sistema de ahorro y transferencias solidarias con fines previsionales, cuyos fondos sólo se utilizarán para la consecución de los fines específicos que establezca la ley, incluido el financiamiento del órgano.

Los fondos de dicho sistema son de naturaleza previsional del artículo 19 número 18, constituirán patrimonios separados de aquel que le es propio al órgano establecido en el inciso anterior y no ingresarán al patrimonio de la Nación. y sólo se utilizarán para la consecución de los fines específicos que establezca la ley, incluido el financiamiento del órgano.

1) Reemplázase en el inciso segundo del artículo 127, el guarismo “XV” por “XVI”.”.

Por otra parte, respecto al contexto institucional y legislativo de la reforma constitucional propuesta, ilustró que a principios de los años ochenta se inauguró un nuevo sistema de previsión en Chile, cuya fuente es el decreto ley 3.500, publicado en el Diario Oficial el 13 de noviembre de 1980, que no implicó la derogación del régimen preexistente, obteniéndose un sistema previsional compuesto o mixto. Recomendó leer la resolución de la Superintendencia de Seguridad Social del 27 de julio de 1995, contenida en su presentación, por cuanto considera que es una guía tremendamente clara y transparente para entender el carácter mixto del sistema vigente y la necesidad de constitucionalizar al nuevo órgano, dotándolo de un régimen de autonomía y no de subordinación o dependencia del Gobierno.

Desde el punto de vista del derecho comparado, acotó que son muchas las constituciones que protegen el derecho a la seguridad social, pero la referencia a la estructura orgánica asociada a dicha protección es más escasa. Sin embargo, aseguró que esa escasez no se debe a la falta de consagración constitucional, sino más bien a la existencia de una constante constitucional en esta materia, ya que en prácticamente todos los países del mundo la seguridad social es una materia que ha sido entregada al Estado.

En definitiva, concluyó que el proyecto de reforma constitucional está bien fundamentado desde el punto de vista de la Constitución chilena, que además es compatible y expresa la realidad institucional del sistema de seguridad social actualmente existente en nuestro país que se constituye como un sistema mixto; y es compatible también, con los estándares del derecho constitucional comparado existentes particularmente en los países europeos, entre ellos los que pertenecen a la OCDE.

La diputada señora Turres, doña Marisol, ante la afirmación de que el sistema previsional chileno sería de carácter mixto, preguntó qué porcentaje se pensiona en cada sistema, público y privado.

El diputado señor Chahin (Presidente), solicitó a los expositores referirse al carácter autónomo del nuevo órgano; a la conveniencia de dotarlo de autonomía constitucional absoluta; y si debiera acotarse a los fines para que fue creado, establecidos en el propio Mensaje. En cuanto al contenido del proyecto de reforma, si convendría hacer una referencia a su titular, forma de designación, causales de remoción, responsabilidad de sus miembros, entre otras.

Además, comentó que varios profesores han señalado que a través de la creación de un nuevo capítulo, que afectaría el contenido del numeral 18, artículo 19, se ha intentado eludir el quórum exigido para modificar el capítulo III de la Constitución, opinión que no comparte por cuanto no aprecia la incompatibilidad entre el contenido de la reforma en estudio y lo establecido en el numeral señalado. Por lo tanto, pregunta en qué serían incompatibles y de qué manera se estaría infringiendo dicho numeral.

El diputado Monckeberg, don Cristián hizo referencia a un artículo escrito por el profesor Ruiz- Tagle en el año 2012, en el que concluía que los organismos autónomos constitucionales debilitan el poder del Congreso Nacional y son dotados de un poder incluso superior al Presidente la República. En consideración a lo anterior, le preguntó por qué tiene una visión favorable respecto a la creación de este órgano en particular.

El diputado señor Andrade manifestó que no puede hablarse expropiaciones para referirse a la figura que el proyecto de reforma propone, es decir, cotizaciones previsionales de seguridad social a cargo de los empleadores que irán a un fondo solidario, por cuanto ese sistema ya existe tratándose del seguro de cesantía.

Respecto a la autonomía constitucional, señaló que la justifica respecto de los órganos fiscalizadores de control pero le preocupa la tendencia a conferirle ese carácter a más órganos. Al respecto, comentó los problemas que eso ha generado tratándose, por ejemplo, de la Universidad de Chile, que tiene 5.000 trabajadores a honorarios, o de la Contraloría General de la República, que carece de carrera funcionaria, sin que puedan ser fiscalizados por la Dirección del Trabajo ni por otra entidad. Preguntó por los límites de esa autonomía y cuáles serían sus márgenes.

El profesor señor Pablo Ruiz-Tagle, haciéndose cargo de las preguntas formuladas, respondió que el 64% del universo se encuentra adscrito a las AFP y compañías de seguro y un 36% permanecen en el sistema antiguo, lo que refuerza la idea de un sistema previsional mixto. Por lo mismo, señaló que no ve riesgos en el sistema que la reforma propone sino, por el contrario, aprecia la incorporación de una garantía para evitar abusos en esta materia.

Respecto a la autonomía que se entrega, descartó que sea de control o para juzgar otros órganos sino más bien que cubre los ámbitos en materia administrativa, normativa interna y de contratación de su personal.

En cuanto la necesidad de referirse a la titularidad del nuevo órgano, consideró una buena técnica constitucional incorporar a la reforma

el sistema de nombramiento y remoción de sus integrantes, e incluso la posibilidad de que éstos puedan ser acusados constitucionalmente. Reiteró que es un principio básico del gobierno constitucional establecer responsabilidad política y constitucional a quien ejerce poder político y constitucional, considerando que es un defecto del sistema chileno consagrar autonomías que no puedan ser acusadas constitucionalmente o con causales muy difíciles.

Por último, sobre sus críticas a los organismos autónomos y su tesis de que debilitan el poder del Parlamento y del Ejecutivo, afirmó que las mantiene pero precisó que se refería fundamentalmente al poder estratosférico de la Dirección de Presupuestos, ya que eso es precisamente lo contrario de esta autonomía, que trata de sustraer al órgano para que no haya un sectorialista que sea el jefe de la seguridad social en Chile. Pero, por otra parte, reconoció que si uno le muestra el índice de la Constitución a un cónsul de una embajada extranjera inmediatamente le va a llamar la atención que después de los poderes del Estado se consagra un exceso de organismos autónomos, aunque todos de control, salvo el Banco Central que tiene un poder de administración de definir la política monetaria. Sin embargo, a través de esta reforma, insistió que se incorpora un órgano que administrará los fondos de carácter solidario, típica tarea estatal de la seguridad social, por lo que estaría plenamente justificado. Reflexionó que, probablemente, se busca autonomía del Parlamento para evitar influencia e injerencia política indebida en la materia, lo que consideró razonable y correcto por parte del Ejecutivo.

La profesora señora Ángela Vivanco insistió en el hecho de que sea tan poco lo que aparece sobre el nuevo órgano en la reforma constitucional y tanto lo que aparece en la leyes complementarias genera una problemática, no solo desde el punto de vista de las fuentes sino que operativa, porque si no se menciona la medida de la autonomía que se pretende y a qué grandes principios sirve el día de mañana se podría alterar vía reforma legal.

Para hacer esa definición, sugirió determinar en primer lugar cuál es la naturaleza del órgano, ya que si se establece que será el gran administrador previsional público entonces tiene bastante sentido dotarlo de gran autonomía. Sin embargo, previno que su objeto es diferente porque aquí no solamente está limitada la posibilidad de acción respecto de los fondos que administra a un 5% sino también por la realidad, dada por un sistema previsional de carácter mixto y, en consecuencia, hay un gran ámbito que le pertenece a organismos privados que realizan una función pública y que no dejarán de existir, razón por la que no conviene que tenga el grado de autonomía que se le está dando. Precisó que no está en contra de la autonomía pero es un término que tiene una gran variación y, para este caso, debiese ser más acotada, con más frenos y contrapesos que son positivos en un sistema democrático.

En cuanto a si el proyecto de reforma es compatible o no con lo establecido en el numeral 18 del artículo 19, reconoció que su texto data de los años setentas y no sufrió modificación con la entrada en vigencia del decreto ley 3.500 pero, a su juicio, si se va a introducir una modificación al sistema previsional vigente debe hacerse en la garantía, porque no tiene sentido agregar un capitulo nuevo para incorporar un nuevo órgano que sólo administrará el 5% de las cotizaciones previsionales de los trabajadores.

Además, recordó que cuando se revisó por el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad del artículo 38 ter de la ley de Isapres éste señaló que hay una relación entre las dos garantías porque el sistema de la seguridad social es un conjunto, incluida la salud y también la previsión social. En ese fallo hizo mucho énfasis en un aspecto que había pasado desapercibido y que es el hecho de que establecer la posibilidad de elección del sistema es un derecho que no solamente se consolida en el momento de la elección sino que es de tracto sucesivo, se ejerce constantemente, por eso objetaba la subida de precio de acuerdo a la tabla de factores ya que implica que el derecho a elegir decline.

Agregó, que si bien la norma que consagra la garantía de la seguridad social es pobre en cuanto a su contenido lo cierto es que se ha ido enriqueciendo en la medida que ha ido avanzando su interpretación constitucional y, aunque algunos fallos del Tribunal Constitucional pueden no gustar, la realidad es que han ido marcando ciertos aspectos como el relacionado con los fondos de la previsión privada, en el sentido de decir que no son fondos solidarios sino que constituyen una cuenta individual y, en consecuencia, están respaldados por el artículo 19, número 24, lo que no resta su interés público.

Por lo tanto, a su juicio, la presente reforma constitucional, así planteada, establece una especie de incompatibilidad teórica de la que recomendó hacerse cargo, ya que abre respecto de aquellos fondos que originalmente se entendían de propiedad del trabajador una solidarización que no existía, lo que podría generar objeciones de constitucionalidad de sus leyes complementarias.

2.- <u>Discusión Particular.</u>

<u>Artículo único</u>

El diputado señor Gutiérrez, don Hugo, formuló indicación para agregar el siguiente artículo primero pasando el artículo único a ser segundo:

“Artículo 1°.- Modifícase el artículo 52 número 2) de la Constitución Política de la República, en el siguiente sentido:

a) Agrégase la siguiente letra f):

“f) De los integrantes del Comité Directivo del Consejo Autónomo de Ahorro Colectivo, por notable abandono de deberes.”.

b) Reemplázase en el párrafo tercero, la frase ‘Las acusaciones referidas en las letras b), c), d) y e)”, por “Las acusaciones referidas en las letras b), c), d), e) y f)”.

El diputado señor Chahin, don Fuad, formuló indicación para reemplazar los incisos primero y segundo del artículo 109 bis, contenido en el numeral 1) del artículo único, por los siguientes:

“Artículo 109 bis.- Un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Consejo Autónomo de Ahorro Colectivo,

para satisfacer los intereses generales de la Nación en materias de seguridad social, administrará un sistema de ahorro y transferencias solidarias con fines previsionales, cuyos fondos se utilizarán para la consecución de los fines específicos que establezca la ley, incluido el financiamiento del órgano.

Los fondos de dicho sistema son de naturaleza previsional, de conformidad con lo dispuesto en el número 18 del artículo 19, constituirán patrimonios separados de aquel que le es propio al órgano establecido en el inciso anterior y no ingresarán al patrimonio de la Nación.”.

El diputado señor Chahin, don Fuad, formuló indicación para agregar en el artículo 109 bis, contenido en el numeral 1) del artículo único, los siguientes incisos tercero y cuarto:

“La dirección superior del Consejo estará a cargo de un Comité Directivo al cual le corresponderá ejercer las atribuciones y funciones que le encomiende la ley.

Los consejeros podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la mayoría simple del Comité Directivo o de un tercio de los diputados en ejercicio, según disponga la ley.".

Sometidas a votación las indicaciones del diputado señor Chahin, se aprobaron por 6 votos a favor y 5 en contra. Votaron por la afirmativa los diputados señores Andrade, don Osvaldo; Chahin, don Fuad; Farcas, don Daniel; Gutiérrez, don Hugo; Saffirio, don René y Soto, don Leonardo. Votaron en contra la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores De Mussy, don Felipe; Monckeberg, don Cristián; Norambena, don Iván y Van Rysselberghe, don Enrique.

Sometida a votación la indicación del diputado señor Gutiérrez se rechazó por 4 votos a favor, 6 en contra y una abstención. Votaron por la afirmativa los diputados señores Andrade, don Osvaldo; Farcas, don Daniel; Gutiérrez, don Hugo y Soto, don Leonardo. Votaron en contra la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores De Mussy, don Felipe; Monckeberg, don Cristián; Norambena, don Iván; Saffirio, don René y Van Rysselberghe, don Enrique. Se abstuvo el diputado señor Chahin, don Fuad.

III.- DOCUMENTOS SOLICITADOS, PERSONAS ESCUCHADAS POR LA COMISIÓN.

Vuestra Comisión recibió al Ministro de Hacienda, señor Rodrigo Valdés; a la Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Alejandra Krauss; a la Subsecretaria de Previsión Social, señora Jeannette; al asesor de dicha Cartera de Estado, señor Yuri Vásquez; a la Coordinadora legislativa del Ministerio de Hacienda, señora Macarena Lobos; al asesor del Ministerio del Trabajo, señor Francisco del Río y a los profesores de Derecho señores Sebastián Soto, Germán Concha, Fernando Atria, Edgardo Palacios; Augusto Quintana, Francisco Tapia, Máximo Pavez, Eugenio Evans, Arturo Fermandois, Ángela Vivanco y Pablo Ruiz-Tagle.

IV.- <u>ARTÍCULOS QUE DEBEN SER CONOCIDOS POR LA COMISIÓN DE HACIENDA</u>.

De conformidad a lo establecido en el Nº 4 artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia que no hay artículos que deban ser conocidos por la Comisión de Hacienda.

V.- <u>ARTÍCULOS E INDICACIONES RECHAZADAS O DECLARADAS INADMISIBLES.</u>

Se rechazó una indicación del diputado señor Gutiérrez, don Hugo, para agregar el siguiente artículo primero pasando el artículo único a ser segundo:

“Artículo 1°.- Modifícase el artículo 52 número 2) de la Constitución Política de la República, en el siguiente sentido:

a) Agrégase la siguiente letra f):

“f) De los integrantes del Comité Directivo del Consejo Autónomo de Ahorro Colectivo, por notable abandono de deberes.”.

b) Reemplázase en el párrafo tercero, la frase ‘Las acusaciones referidas en las letras b), c), d) y e)”, por “Las acusaciones referidas en las letras b), c), d), e) y f)”.

VI.- <u>TEXTO DEL PROYECTO APROBADO POR LA COMISIÓN.</u>

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el señor Diputado Informante, esta Comisión recomienda aprobar el siguiente:

P R O Y E C T O D E R E F O R M A
C O N S T I T U C I O N A L :

“Artículo único.- Para modificar la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado, se encuentra en el decreto supremo N° 100, de 2005, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, en el siguiente sentido:

1) Incorpórase el siguiente Capítulo XIV nuevo, pasando el actual XIV a ser XV y así sucesivamente:

“Capítulo XIV
Consejo de Ahorro Colectivo

Artículo 109 bis.- Un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Consejo Autónomo

de Ahorro Colectivo, para satisfacer los intereses generales de la Nación en materias de seguridad social, administrará un sistema de ahorro y transferencias solidarias con fines previsionales, cuyos fondos se utilizarán para la consecución de los fines específicos que establezca la ley, incluido el financiamiento del órgano.

Los fondos de dicho sistema son de naturaleza previsional, de conformidad con lo dispuesto en el número 18 del artículo 19, constituirán patrimonios separados de aquel que le es propio al órgano establecido en el inciso anterior y no ingresarán al patrimonio de la Nación.

La dirección superior del Consejo estará a cargo de un Comité Directivo al cual le corresponderá ejercer las atribuciones y funciones que le encomiende la ley.

Los consejeros podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la mayoría simple del Comité Directivo o de un tercio de los diputados en ejercicio, según disponga la ley.”.

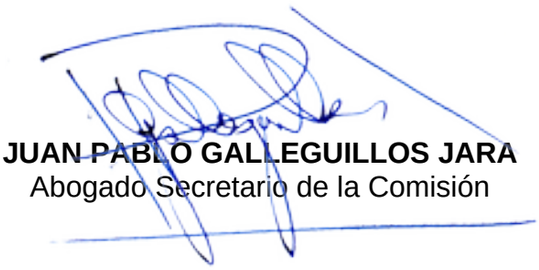
2) Reemplázase en el inciso segundo del artículo 127, el guarismo “XV” por “XVI”.”.

****

Tratado y acordado en sesiones de 22 y 23 de agosto; 5 y 6 de septiembre de 2017, con la asistencia de la diputada señora Turres, doña Marisol y los diputados señores Andrade, don Osvaldo; Ceroni, don Guillermo; Chahin, don Fuad (Presidente); Coloma, don Juan Antonio; Cornejo, don Aldo; Farcas, don Daniel; Gutiérrez, don Hugo; Monckeberg, don Cristián; Norambuena, don Iván; Rincón, don Ricardo; Saffirio, don René; Soto, don Leonardo; Squella, don Arturo; Trisotti, don Renzo y Van Rysselberghe, don Enrique.

Asistieron, además, las diputadas señoras Carvajal, doña Loreto y Nogueira, doña Claudia.

Sala de la Comisión, a 6 de septiembre de 2017.



JUAN PABLO GALLEGUILLOS JARA
Abogado Secretario de la Comisión