MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA EL CONSEJO DE AHORRO COLECTIVO.

Santiago, 10 de agosto de 2017.

M E N S A J E Nº 117-365/

Honorable Cámara de Diputados:

A S.E. EL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS.

En uso de mis facultades constitucionales, he resuelto someter a vuestra consideración el presente proyecto de reforma constitucional que crea el Consejo de Ahorro Colectivo.

I. ANTECEDENTES

La reforma previsional de 2008, que impulsé durante mi 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.

En los últimos años, además, la ciudadanía nos 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, convoqué 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 las y 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 las y los trabajadores independientes al sistema junto con reducir las importantes lagunas previsionales.

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.

Tenemos que 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.

Esto lo haremos 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 impulsamos, 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 la empleadora o del empleador, lo que nos permite consagrar un sistema verdaderamente tripartito y fortalecer el rol del Estado en la seguridad social.

II. FUNDAMENTOS

Con ocasión del anuncio de reforma de pensiones que efectué el pasado 12 de abril, anticipé la necesidad de avanzar hacia un sistema previsional realmente mixto, donde todos y todas pongamos de nuestra parte, donde la solidaridad complemente el importante esfuerzo personal, donde el Estado y las empleadoras o empleadores cumplan la importantísima labor que les corresponde.

En ese contexto, anuncié que estableceríamos la exigencia de una cotización adicional de 5%, la que será de cargo de la empleadora o 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 nuestras y nuestros 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 afiliadas y 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 o Presidenta 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 o empleadora, velando exclusivamente por el interés de las y 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 lo adelantáramos, 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 consideramos 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 las y 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.

III. CONTENIDO

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.

En mérito de lo expuesto, someto a vuestra consideración, el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

“ARTICULO 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 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.”.

2) Reemplázase en el inciso segundo del artículo 127, el guarismo “XV” por “XVI”.”.

Dios guarde a V.E.,

MICHELLE BACHELET JERIA
Presidenta de la República

RODRIGO VALDÉS PULIDO
Ministro de Hacienda

ALEJANDRA KRAUSS VALLE
Ministra del Trabajo
y Previsión Social