

**Presentación del Vicepresidente del Senado, Eugenio Tuma ante  
Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones,  
(Junio, 2014)**

La Comisión Especial para el estudio de Reformas al Sistema de Administración de Fondos de Pensiones, tuvo su origen en un Proyecto de Acuerdo presentado el año 2011 por el Senador señor Tuma, las Senadoras señoras Alvear, Pérez San Marín y Rincón, y los Senadores señores Escalona, Frei, Girardi, Gómez, Lagos, Letelier, Navarro, Quintana, Ruiz-Esquide, Sabag y Zaldívar.

Dicho Proyecto de Acuerdo fue aprobado por la Sala del Senado, con fecha 13 de junio de 2012. Su mandato fue promover reformas al Sistema de Administración de Fondos de Pensiones, que permitieran ampliar la cobertura, aumentar la competencia del sistema, resguardar los fondos de los trabajadores y evaluar la creación de un sistema mixto y universal para los trabajadores que no obtendrán pensiones dignas a través del sistema privado, y cuyas jubilaciones serán de cargo del Estado.

La Comisión tuvo como procedimiento de trabajo la realización de 16 sesiones públicas y un Seminario internacional, el que se llevó a cabo los días 9 y 10 de mayo de 2013, instancia que congregó a 19 expertos sobre la materia.

De la exposición de los diversos actores una primera conclusión que alcanza la Comisión es el amplio consenso de todos los intervinientes respecto a la necesidad de reformar el actual sistema.

Un tema central que se expresa en la exposición de los representantes de los trabajadores, los cotizantes y asociaciones de pensionados y algunos centros de estudios es **la falta de legitimidad política que presenta el sistema.**

En efecto, su instauración bajo dictadura, la marginación de los trabajadores en el proceso de reforma previsión, la imposición de un régimen de cotización individual privado y de mercado sin opción de elección y la mantención de un régimen especial para las fuerzas armadas son elementos que afectan la legitimidad del sistema.

A lo anterior, se agrega las bajas tasas de reemplazo que presenta el sistema y la incapacidad de cumplir con las expectativas generadas al momento de su instalación.

La Comisión Especial del Senado se constituyó como el primer espacio de discusión institucional en democracia a sobre la reforma del sistema de AFP 32 años de su imposición.

Esperamos que esta nueva instancia generada por el Gobierno de la Presidenta Bachelet se constituya en un espacio de dialogo y debate **sobre la reforma política de un sistema previsional privado, que si bien requiere una evaluación técnica**, por sobre todo exige una definición del modelo de sistema de seguridad social que el país necesita articular para garantizar pensiones dignas, con apego a los compromisos internacionales y que cuente con la legitimidad de los cotizantes. Esto no será posible mientras

la pensión de vejez promedio pagada por las AFP sea de \$ 165.000, menor al sueldo mínimo, se mantengan comisiones a todo evento y los afiliados perciban que los riesgos son de su cargo y las ganancias a beneficio de las empresas.

Los representantes de la industria destacan la contribución del sistema de AFP a la estabilidad del sistema financiero, al mercado de valores y en general el aporte a la economía. Eso es posible gracias a la inyección de recursos que los trabajadores aportan a la economía y que superan los 160 mil millones de dólares. El problema es que este sistema de gestión previsional no garantiza pensiones dignas para los trabajadores, más bien constituye una transferencia de recursos al sector privado.

Existen diversos aspectos que permiten explicar las limitaciones del sistema de pensiones. La estructura demográfica, el ajuste de las tablas de cálculos de esperanza de vida, la baja densidad de las cotizaciones, tasas de reemplazo, la opacidad de la cartera de inversiones en el mercado de valores y las variaciones de la rentabilidad de los instrumentos financieros frente a los períodos de crisis. Materias que sin duda los expertos podrán abordar.

Pero quiero enfatizar la necesidad de resolver los problemas de legitimidad política que tiene el sistema y a nuestro juicio eso se resuelve implementado un sistema de pensiones sin fines de lucro, público, incorporando el aporte de los empleadores y con mecanismos solidarios.

Los representantes de los trabajadores lo han expresado con claridad, no están disponibles para discutir el incremento en el ahorro previsional, ni modificar la edad de las pensiones o discutir cualquier otra modificación que les afecten sin que antes se garantice el derecho a elegir el sistema donde desean administrar sus ahorros previsionales.

Junto a la falta de legitimidad un error central en el diseño del sistema de la AFPs es que no responde al mercado laboral que opera en Chile. En nuestro país, el 60% de la población recibe ingresos menores a 350.000, el 50% de los trabajadores obtiene menos de \$251.620 al mes y se reduce a \$218.800 si excluimos los empleados fiscales.

Por otra parte el sistema presenta serios problemas de cobertura, de los 9 millones de afiliados sólo el 60% cotiza, a esto se agrega que más del 60% de los trabajadores que cotizan los hacen por sueldos inferiores a \$350.000.

Al final, el sistema de capitalización individual reproduce las condiciones generales de la economía y como en el caso de Chile presenta altos índices de desigualdad, el sistema previsional replica tales condiciones, generando una situación inequitativa en el acceso a la previsión de los afiliados.

Es difícil comprender la permanencia en la AFP de trabajadores con bajos ingresos, inestabilidad laboral y por lo tanto con baja densidad, puesto que sus pensiones con toda seguridad deberán ser complementadas o cubiertas

por el Estado. El sistema de capitalización individual tal como lo demostraron diversos expertos funciona bajo un modelo de ahorro permanente, es decir con estabilidad laboral lo que no acontece en gran parte del mercado laboral del país.

Por otra parte, el sistema de AFP presenta otras anomalías. Siendo un sistema de administración de mercado, los mandantes, esto es, los trabajadores dueños de los ahorros, no pueden remover al mandatario, figura que es la esencia en cualquier contrato privado. Cuando un gerente al final del ejercicio financiero informa que tuvo pérdidas es despedido. En el sistema previsional ello no ocurre.

Mientras el 2008 las pensiones experimentaron una caída de hasta un 40% y un 11% el 2011 los ingresos de las empresas estaban garantizados a todo evento, las utilidades de las pensiones en promedios no superaron el 6% y 8%, pero las rentabilidades de las AFP se empinaron entre el 20 y 30%.

A través de la participación de las AFPs en el mercado de valor los ahorros de los trabajadores participan en un mercado bursátil opaco, sea por el caso chispas, La Polar o Cascadas, los fondos se han involucrado en operaciones donde los intereses de los accionistas minoritarios no han estado debidamente resguardados.

La reforma previsional del año 2008 impulsada por la Presidenta Bachelet, fue un avance sustantivo para garantizar los derechos sociales de los sectores más vulnerables.

Ahora el desafío es abordar el problema que enfrentan los trabajadores que están cautivos en el Sistema de Pensiones AFP y la comisión identificó 32 propuestas que están contenidas en el informe final.

A modo de resumen, se puede señalar que las presentadas por el Gobierno anterior, representado por el Subsecretario de Previsión Social, Sr. Augusto Iglesias, y por la Superintendente de Pensiones, Sra. Solange Berstein, Presidente del Consejo Consultivo Previsional, se relacionan con materias de educación e información financiera, aumentar el tope imponible o cotizar por el total de la remuneración, y fomentar el Aporte Previsional Individual y Colectivo.

En tanto las propuestas de perfeccionamiento del sistema existe coincidencia en el mundo académico, al igual que de los centros de pensamiento , con excepción del Centro de Estudios Nacionales para el Desarrollo Alternativo -CENDA-, respecto a la medida de aumentar la edad de jubilación y aumentar la tasa de cotización.

Respecto a la propuesta de reforma al sistema diversas asociaciones gremiales, sindicales y de usuarios , con excepción de la Asociación de AFP, **propone un sistema de pensiones público y de reparto, término al actual sistema de administración a través de las AFP, incorporar el aporte patronal, prohibir la declaración y no pago, y mecanismos de Incentivos de Aporte Previsional Voluntario Colectivo, entre otros.**

Posteriormente, la Comisión puso en conocimiento de la Sala del Senado las 32 propuestas aprobadas por la Comisión, que se pueden agrupar respecto a las que proponen medidas de mejoramiento del sistema de capitalización individual, en directo beneficio de sus cotizantes y pensionados, y aquellas que tienen la finalidad de restablecer el principio de la Seguridad Social como un derecho fundamental y dotar al país de un sistema de pensiones universal, solidario y público, sin fines de lucro, consagrando la posibilidad de que los trabajadores puedan elegir el sistema que administre sus fondos. Además, considera un gran número de propuestas que se dirigen a una mayor transparencia y efectiva protección de los fondos acumulados por los trabajadores.

Las 32 propuestas aprobadas por la Comisión fueron agrupadas en 11 temas, los cuales se detallan a continuación:

## **1. Creación Sistema Público de Pensiones**

Contenidas en las conclusiones 1, 2, y 32 del Informe :

a. Necesidad de crear un sistema de pensiones de carácter público, universal y solidario, consagrándose el derecho de las personas de elegir el sistema de administración de sus Fondos Previsionales, y de un Fondo Solidario para garantizar una pensión básica, de carácter universal, sin requisito de años, dirigida a los trabajadores y trabajadoras que por la naturaleza de sus contratos y tipo de labores no coticen regularmente.

b. Restablecimiento del principio de la Seguridad Social como un derecho según los estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo.

c. Establecer y permitir que personas con ingresos imposables por una suma igual o menor a un equivalente a 25 Unidades de Fomento puedan optar al momento de jubilar por incorporarse al Instituto de Previsión Social (IPS), con el cumplimiento de ciertos requisitos (v.gr. años de cotización, densidad en la cotizaciones, entre otros) para que esta pague su pensión de manera indefinida.

## **2. Regulación de la industria**

Contenidas en las conclusiones 10, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19 y 22, del Informe las que fueron agrupadas en cuatro grandes propuestas, a saber:

a. Comisiones: Eliminar las comisiones fijas a todo evento y establecer su cobro en relación al comportamiento de los fondos, y en el caso que se mantenga el mecanismo de comisiones fijas, éstas deberán expresarse en términos de porcentaje de la cotización efectuada por el trabajador. Establecimiento de un tope a las comisiones, siendo este el promedio aplicado por la AFP que obtiene la adjudicación de la cartera de nuevos cotizantes en los dos últimos procesos de licitación.

b. Multifondos: Disminuir riesgos de los fondos de pensiones mediante revisión de las reglas de multifondos, según edad, y distinguiendo también entre ahorro obligatorio y voluntario; aumentar la transparencia del portafolio de las AFP (obligación de publicidad de portafolios, actualización diaria, e indicación del detalle de los porcentajes invertidos y el valor de cada activo, en pesos chilenos); y disminuir el tiempo del trámite para cambiarse de fondo.

c. **Gobierno Corporativo: Representación de los trabajadores en los directorios de las AFP.**

d. Prohibiciones: Donaciones de las AFP en campañas políticas, partidos políticos y en todos los procesos electorales y de participación en el Fondo de Promoción y Educación Previsional.

### 3. **Cotizaciones**

Contenidas en las conclusiones 3 y 4 del Informe:

a. Aporte patronal a la cotización previsional de los trabajadores y avanzar a una contribución tripartita al sistema de pensiones.

b. Considerar en la estructura de los aportes, que no sean sólo de cargo del trabajador e incorporar un factor regional.

#### **4. Montos imponibles**

Contenidas en las conclusiones 6, 7, 8 y 23 del Informe:

- a. Establecimiento del carácter imponible de todas las sumas que el trabajador recibe como remuneración, de los montos del Seguro de Cesantía de la Ley N° 19.728, de los ingresos de los conscriptos del servicio militar.
- b. Aumentar el tope del sueldo imponible llevándolo a su equivalente de 60 Unidades de Fomento como proporción del ingreso per cápita del año 1981.

#### **5. Mayor control y fiscalización**

Contenidas en las conclusiones N° 15, 20 y 21 del informe:

- a. Fortalecer el sistema de fiscalización y aplicación de sanciones a quienes hacen uso indebido de las cotizaciones previsionales.
- b. Establecer la obligación de las AFPs de informar y notificar a los trabajadores, en un plazo de 30 días, sobre el no pago de sus cotizaciones previsionales.
- c. Establecer un Fondo especial, administrado por entidades públicas, destinado, exclusivamente a otorgar créditos para el pago de cotizaciones previsionales vencidas.

## **6. Emisión de bonos de longevidad**

Contenida en la conclusión N° 24: Con el objeto de mitigar el riesgo originado por los cambios demográficos, se propone que el Estado abra este mercado emitiendo dichos bonos, los cupones adicionales por mayor longevidad podrían ser garantizados por el Fondo de Reservas de Pensiones.

## **7. Daño previsional**

Contenida en las conclusiones N° 26 y 27:

a. Abordar la deuda previsional de quienes se cambiaron de sistema previsional mediante el aumento de aporte previsional solidario o un bono indemnizatorio.

b. Reparación del daño previsional de los funcionarios públicos por subcotización por parte del Estado y bajo valor del bono de reconocimiento.

## **8. Pensión de sobrevivencia**

Contenida en la conclusión N° 24: Pago del 100% de la pensión para la o el cónyuge sobreviviente cuando se origina la pensión de sobrevivencia o el montepío.

## 9. **Cotización de salud**

Contenida en la conclusión N° 29: Rebaja de la cotización de salud al 5 % a todas las pensiones.

## 10. Reajuste de pensiones

Contenida en la conclusión N° 31: Propone un aumento del 10%.

## 11. Otras materias

Contenidas en las conclusiones N° 5, 9, 17, 25 y 30:

a. Incentivos al Ahorro Previsional Colectivo y aumento de los incentivos tributarios para el ahorro individual o colectivo: Tales como las posibilidades de retiro en situaciones de enfermedades, educación y primera vivienda.

b. Trabajo pesado: Revisar y modificar el sistema en materia de procedimientos para calificar dicha condición, montos de las cotizaciones, edad legal para jubilarse e incorporar al Estado como tercer aportante.

c. Prohibiciones e inhabilidades respecto de los entes administradores de los fondos: Ampliar para los funcionarios públicos -ex autoridades o ex funcionarios de una institución fiscalizadora-, la actual inhabilidad establecida en la denominada ley de probidad, a un año.

- d. Compatibilidad del aporte previsional solidario que reciben los pensionados de menores ingresos con el desempeño de actividades remuneradas.
- e. Bono de navidad y aguinaldos para todos los pensionados, sin distinción de sistema previsional.