LEGISLATURA 369ª

CEI 58 – ACTUACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, COMISIÓN PARA EL MERCADO FINANCIERO Y SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS, EN LA FISCALIZACIÓN DE INVERSIONES DE AFP

SESION MIXTA

Sesión 15a, celebrada el lunes 6 de septiembre de 2021

De 15:34 a 17:40 horas.

SUMA

- **Expuso el abogado señor Guillermo Rioseco y, el doctor en economía, señor José Gabriel Palma.**

APERTURA DE LA SESIÓN

Se inició la sesión a las 15:34 horas.

PRESIDENCIA

Presidió el diputado Rodrigo González Torres.

ASISTENCIA

Asistieron de manera presencial los diputados integrantes de la comisión, señores Harry Jürgensen Rundshagen, Gaston Saavedra Chandía y Frank Sauerbaum Muñoz.

Concurrieron en forma telemática, los diputados (as) Rodrigo González Torres, Marcos Ilabaca Cerda, Carlos Kuschel Silva, Cristián Labbé Martínez, Cosme Mellado Pino, Jaime Mulet Martínez, Guillermo Ramírez Diez, Gael Yeomans Araya, Daniel Verdessi Belemmi,

Participó como invitado, de manera remota: el abogado señor Guillermo Rioseco y, el doctor en economía, señor José Gabriel Palma.

Actuó como Secretaria Abogado la señora Ana María Skoknic Defilippis y como Abogado Asistente el señor Ignacio Vásquez Mella.

CUENTA

Se recibieron los siguientes documentos en la cuenta:

1.- Oficio del Superintendente de Pensiones (N°24824), mediante el cual responde a uno de la Comisión y se refiere al acta de la sesión del 9 de agosto 2021 pasada, que contiene la exposición efectuada por el Sr. Gino Lorenzini en esa instancia parlamentaria. Respuesta Oficio N°: 12/2021

2.- Oficio del Presidente del Consejo Técnico de Inversiones, mediante el cual responde a uno de la Comisión sobre la solicitud de los audios de las sesiones efectuadas entre 2009 y 2011, donde se discutió el cambio del régimen de inversiones, en particular referido a las inversiones de los fondos de pensiones en empresas relacionadas con las AFP. Respuesta Oficio N°: 15/2021

ACUERDOS

Se adoptaron los siguientes acuerdos.

1. Oficiar al Presidente de la Cámara de Diputados, tenga a bien recabar el acuerdo de la Corporación para prorrogar por 15 días, a contar del día 24 de septiembre de 2021 -día en que vence su plazo de funcionamiento-, el plazo para el cumplimiento de su cometido, con la finalidad de recibir las exposiciones de los invitados propuestos y que se encuentran pendientes de ser recibidos por la Comisión.

2. Oficiar a la Biblioteca del Congreso Nacional. Acordó solicitar a esa Biblioteca elaborar un informe pormenorizado sobre la propuesta de pensiones del Ingeniero Civil Industrial, experto en políticas públicas, señor Manuel Riesco Larraín, expuesto en sesión N°11 de la Comisión, de fecha 26 de julio 2021. Al respecto, interesa conocer su factibilidad de aplicación y diferencias que tendría con el actual sistema de pensiones en Chile, en términos aritméticos.

3. La Comisión acordó que los diputados miembros pueden elaborar o formular preguntas concretas hacia los organismos públicos, a través de la Secretaría, previamente informando de estas a la Comisión.

4. La Comisión acordó prorrogar la sesión, por el tiempo que sea necesario, para terminar de escuchar a los invitados.

ORDEN DEL DIA

El doctor en economía, señor José Gabriel Palma y,

El abogado señor Guillermo Rioseco, expuso en base a una presentación[1] que dejó a disposición de la Comisión.

Exposiciones, en anexo.

*****

Para mayores detalles la sesión quedó grabada en un registro de audio en la Cámara de Diputados. Por haber cumplido con su objeto, se levantó la sesión a las **17:40** horas.

ANA MARIA SKOKNIC DEFILIPPIS
Secretaria Abogado de la Comisión

[1] https://www.camara.cl/legislacion/comisiones/documentos.aspx?prmID=3043 (Sesión 15)

COMISIÓN ESPECIAL INVESTIGADORA SOBRE ACTUACIONES DE LA SUPERINTENDENCIA DE PENSIONES, DE LA COMISIÓN PARA EL MERCADO FINANCIERO Y DEL SERVICIO DE IMPUESTOS INTERNOS EN LA FISCALIZACIÓN DE INVERSIONES DE AFP

SESIÓN EN FORMATO MIXTO:

(Presencial y vía telemática)

Sesión 15ª, celebrada en lunes 06 de septiembre de 2021,
de 15:34 a 17:40 horas.

Preside el diputado señor Rodrigo González.

Asisten la diputada señorita Gael Yeomans, y los diputados señores Marcos Ilabaca, Harry Jürgensen, Carlos Kuschel, Cristian Labbé, Cosme Mellado, Jaime Mulet, Guillermo Ramírez, Gastón Saavedra, Frank Sauerbaum y Daniel Verdessi.

Concurren, en calidad de invitados, el abogado señor Guillermo Rioseco y el doctor en Economía, señor José Gabriel Palma.

TEXTO DEL DEBATE

-Los puntos suspensivos entre corchetes corresponden a interrupciones en la transmisión telemática.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

La señora Secretaria dará lectura a la Cuenta.

*-La señora **SKOKNIC**, doña Ana María (Secretaria) [vía telemática] da lectura a la Cuenta.*

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Gracias, señora Secretaria.

Para referirse a la Cuenta, tiene la palabra la diputada Gael Yeomans.

La señorita **YEOMANS** (doña Gael) [vía telemática].- Señor Presidente, me gustaría saber el contenido de la respuesta del último oficio.

La señora **SKOKNIC**, doña Ana María (Secretaria) [vía telemática].- Señorita diputada, si quiere, se lo puedo leer. En todo caso, cuando ustedes vean el acta, pinchan el número 2 y pueden ver los oficios. Como justo lo tengo ahora, si quiere se lo leo.

La señorita **YEOMANS** (doña Gael) [vía telemática].- Después lo puedo revisar, no hay problema.

La señora **SKOKNIC**, doña Ana María (Secretaria) [vía telemática].- Lo tengo en pantalla, pensando en que me podrían preguntar sobre ello.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Todas las actas están en el sitio web, también hay información de las respuestas que han dado los respectivos consultados. Así que está todo en la página web que la señora Secretaria ha ido completando perfectamente, y también las actas taquigráficas.

Quiero informar a la comisión que tenemos una cantidad importante de invitados, nueve para ser preciso, por lo que no podremos cubrir lo que nos queda con la última sesión. Con la Secretaria hemos calculado que con 15 días de prórroga alcanzaríamos a terminar bien con todos los invitados.

Por lo tanto, pido el acuerdo de la comisión para solicitar a la Sala 15 días de prórroga para el trabajo de la comisión.

¿Habría acuerdo?

Tiene la palabra el diputado Cosme Mellado.

El señor **MELLADO** (don Cosme) [vía telemática].- Señor Presidente, ¿estima que 15 días serán suficientes? Si hay más invitados y también falta el informe final, tal vez 15 días no sean suficientes para cumplir con el objetivo.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Señor diputado, 15 días nos dan para realizar dos sesiones más, y de acuerdo con el calendario hay una semana distrital; además, solicitar 30 días solo nos daría para una sesión más. Entonces, no vale la pena. Hemos calculado bien los días; de hecho, a algunas sesiones vendrían dos o tres invitados del mismo ámbito y alcanzaríamos perfectamente con 15 días. Creo que es suficiente, porque hicimos superbién el cálculo con la señora Secretaria.

El señor **MELLADO** (don Cosme) [vía telemática].- Estoy de acuerdo, entonces.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Frank Sauerbaum.

El señor **SAUERBAUM**.- Señor Presidente, no sé quiénes más vendrán, pero perfecto que lo hagan.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente) [vía telemática].- Si quiere, puedo leer la lista, señor diputado.

El señor **SAUERBAUM**.- Señor Presidente, ningún problema que tengamos estos 15 días de prórroga.

Como en la última sesión se hicieron algunas aseveraciones no sé si graves, pero bastante cuestionables, me gustaría que nuevamente vinieran algunos representantes de los órganos del Estado que estamos cuestionando, como el superintendente y otros, a fin de que puedan explicar sus dichos, porque no sé si podremos elaborar el informe con la exposición inicial del señor superintendente y después con las acusaciones que se le hacen.

Por lo tanto, como no tenemos una respuesta a estos cuestionamientos que se hacen, sería bueno darle la oportunidad de contestar lo que estime pertinente respecto de las instituciones del Estado que estamos cuestionando.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Señor diputado, quiero señalar que entre los invitados hay varias entidades que efectivamente reunirían algunos de los requisitos que usted plantea, como la señora Alejandra Cox, presidenta de la Asociación de AFP; la señora Francisca Castro, presidenta de la CCR, y el señor Joaquín Echeñique, presidente del CTI.

También, hemos contemplado invitar a las empresas que han sido aludidas. Por si acaso, alguna de ellas podría quejarse de no haber sido escuchada, como, por ejemplo, Habitat, Banmédica, Volcom e ILC. Asimismo, faltan los señores Álvaro Gallegos, exsuperintendente; Marcos Kremerman y Luis Alberto Letelier, de Acafi, de las empresas cuyo accionar estaría siendo materia de algunas observaciones; por lo tanto, todos ellos van a tener la oportunidad.

Si fuese necesario, podríamos contemplar una sesión con los dos órganos principales, como la CMF y la superintendencia. No hay ningún inconveniente para que demos todas las oportunidades, de manera que podamos escuchar a todos quienes sean necesarios.

¿Habría acuerdo para solicitar 15 días adicionales?

Acordado.

Además, para garantía del diputado Frank Sauerbaum, quiero señalar que se han formulado distintas preguntas, pero que todavía no han sido contestadas, y otras que las señoras diputadas y los señores diputados quisieran hacer, sea a los intervinientes o a los distintos organismos del Estado.

Propongo que adoptemos un acuerdo para que, a través de la Secretaria, quien puede dar a conocer las preguntas a los órganos correspondientes y, por cierto, las respuestas dadas a todos los miembros de la comisión, los diputados puedan formular tales consultas.

¿Habría acuerdo?

Acordado.

En esta oportunidad, tenemos dos invitados, a quienes gradecemos mucho su participación.

La señora **SKOKNIC**, doña Ana María (Secretaria) [vía telemática].- Señor Presidente, ¿hago pasar a los invitados?

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Sí, por favor.

La señora **SKOKNIC**, doña Ana María (Secretaria) [vía telemática].- Señor Presidente, ya ingresaron a la Sala virtual.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Se encuentran con nosotros el señor Guillermo Rioseco, abogado; diplomado en Gestión Directiva en la ENA y en Administración y Economía en Icare; presidente y gerente general del Colegio de Corredores de Seguros y Asesores Previsionales, del cual fue su fundador, y también ha sido asesor parlamentario. Asimismo, está presente el señor José Gabriel Palma, economista, doctor en Economía, de la Universidad de Oxford, y doctor en Ciencias Políticas, de la Universidad de Sussex. Además, es profesor de Econometría y de Macroeconomía en la Universidad de Cambridge y la Universidad de Santiago de Chile.

Para iniciar su presentación, tiene la palabra el abogado señor Guillermo Rioseco.

El señor **RIOSECO** (abogado) [vía telemática].- Señor Presidente, *mari mari; pun may,* miembros de la comisión de la honorable Cámara de Diputados.

En el contexto de la investigación en curso, me parece muy importante remitirse al principio de la supremacía constitucional, por cuanto, de cierta manera, despeja la inquietud que existe al interior de la comisión -de la sola lectura y la revisión de las presentaciones que me han antecedido- respecto de un eventual conflicto sobre la interpretación que está haciendo la Superintendencia de Pensiones en cuanto a definir el régimen de inversión de las inversiones indirectas o directas.

He preparado una presentación que me parece bastante gráfica e ilustrativa, la cual enviaré a la Secretaría para compartirla con la comisión.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Mientras esperamos solucionar el inconveniente con la presentación del abogado Rioseco, ofrezco la palabra el señor José Gabriel Palma.

El señor **PALMA** (doctor en Economía) [vía telemática].- Señor Presidente, agradezco la invitación. Es realmente un placer estar presente en esta comisión especial investigadora, especialmente cuando uno vive en el extranjero, ya que es muy importante estar conectado con la patria, incluso ayuda a la salud mental.

Como he leído las presentaciones de otros invitados, quienes han explicado muy bien los detalles de esta triangulación, haré algunas observaciones desde una perspectiva macroeconómica, más general, para luego aterrizarlas al problema que estamos discutiendo en la comisión.

Algo que siempre me ha sorprendido es –por decirlo de alguna manera- la falta de consistencia interna entre teoría y praxis del modelo neoliberal, desde que partió hasta hoy. Paso a explicar.

Hay muchos modelos de desarrollo. Se puede estar de acuerdo con algunos y en contra de otros, pero lo mínimo que uno le puede pedir a un modelo de desarrollo es que tenga consistencia interna entre su teoría -en este caso la teoría económica neoclásica que informa el modelo- y la praxis, es decir, la forma en que se hacen las cosas.

Pareciera ser algo muy obvio, pero el éxito de cualquier modelo de desarrollo -el actual o cualquier otro que tengamos más adelante- depende básicamente de tres cosas: primero, que sea internamente inteligente; segundo, lo que podríamos llamar “letra chica”, es decir, la forma en la cual se implementa, y, tercero, el apoyo que logra generar ese modelo, que se ha dado

poco en el análisis en Chile. Por ejemplo, cuando me preguntan, tanto en Chile como en el extranjero, a qué se debió el auge entre 1986 y 1998 o qué pasó ahí, respondo que tuvo mucho que ver porque, por el plebiscito de 1988 y la afectación de la Concertación y de los principios básicos del modelo, se generó un apoyo hegemónico muy extraño –ciertamente, la historia […]-. Eso tiene que ver tanto como con cualquier otra cosa, si no más, porque, a lo menos durante un período, ese modelo pudo dar las tasas de crecimiento que fue capaz de dar.

Entonces, hay tres aspectos fundamentales: la consistencia interna, la letra chica –la forma […]- y el apoyo hegemónico que logre generar. Por supuesto, el modelo neoliberal partió mal en esos tres aspectos desde un principio. Primero, si uno analiza la forma en que se diseñaron las políticas, instituciones, etcétera, había una falta de consistencia interna muy fuerte entre las cosas que se hacían e, incluso, su propia teoría económica y perspectiva ideológica.

Déjenme darles un solo ejemplo desde el punto de vista de la perspectiva ideológica. Acuérdense del libro famoso de Milton Friedman, titulado *"Free to choose"* ("Libertad de elegir"). Él definía el modelo liberal como aquel que iba a generar una cantidad enorme de […] y la gente iba a ser libre para tomar la que quisiera.

Pero, de repente, se crean las AFP. ¿Y qué significa eso? Que en la decisión financiera más importante de las personas, la más importante de sus vidas, se acabó el *free to choose*, pues usted está obligado hacerla en las instituciones que nosotros definimos. Son aquellas las que decidirán desde las comisiones hasta la formas de operar, por lo que usted no tiene absolutamente ninguna elección. En otras palabras, para dar un ejemplo medio burdo, es como si saliera una legislación que establezca que todas las personas pueden tener un automóvil, pero nadie lo puede manejar, porque debe tener el chofer que nosotros le decimos. Pero, uno puede decir "Oiga, soy perfectamente capaz de manejar mis fondos de pensiones. Es mi plata, ¿por qué no la puedo manejar?", ante lo cual me pueden responder "No, usted tiene que tener el chofer que yo le digo." Acto seguido, puedo indicar "Pero si yo sé manejar, tengo carné de chofer." Ante ello, me responde que "No, usted tiene que hacerlo de esta forma.". Es decir, esa contradicción entre la forma en que se hicieron las cosas y la misma ideología y la teoría económica que están detrás,

fue lo que caracterizó este modelo desde el principio. Como dijo un huaso en Chile hace tiempo, en otro contexto: “Árbol que nace chueco, muere chueco”. O sea, si uno parte así, es muy difícil arreglar o rehacer después las cosas en el campo. Por supuesto, se necesita mucho apoyo hegemónico. Pero, más que todo, voy a referirme a la falta de consistencia interna que tiene este modelo, y en eso las AFP son un ejemplo transparente.

A mi juicio, el problema básico, o la insuficiencia, o el gran defecto o la gran inestabilidad de este modelo fue que desde el comienzo confundió lo que podríamos llamar medios con fines. Los fines de cualquier medio de desarrollo, en términos genéricos, son más o menos similares: debe ser eficiente, es decir, que genere una economía y toda una dinámica que sean favorables para todos, y eso tiene mucho que ver con su eficiencia y su consistencia interna; ser mínimamente equitativo y, por supuesto, ser sustentable en el tiempo. Asimismo, hoy debe ser sustentable en el tiempo, esto es, que pueda seguir funcionando con el paso de los años, y sustentable desde el punto de vista del medio ambiente, algo en lo que se enfatizaba muy poco en esos años. Básicamente, esos son los fines.

Ahora bien, otra cosa son los medios: la política económica, el tipo de instituciones, la naturaleza del Estado, el tipo de fondos de pensiones. O sea, cuáles son los medios para lograr los fines.

Lo que se hizo desde un principio, y creo que es la peor herencia del neoliberalismo de los Chicago Boys, es que se invirtieron las cosas. Los medios, las políticas económicas, la apertura comercial, la apertura financiera, el Estado subsidiario, el tipo de fondos de pensiones pasaron a ser un fin en sí mismos. Por lo tanto, al margen de que fueran efectivos o no y de que dieran lo que debían dar, se siguieron incrementando, porque pasaron a tener sentido en sí mismos. Eso no puede ser más contradictorio con la teoría económica neoclásica, pues lo que esta nos dice, si uno parte de los supuestos clásicos típicos y sigue toda la lógica, llega más o menos al paquete de políticas que se ha implementado en Chile, pero eso es cierto solo en un mundo donde no hay distorsiones y no hay falla de mercado. La misma teoría económica neoclásica nos dice que en un mundo donde hay hartas distorsiones –imaginen la cantidad de distorsiones de mercado que hay en este mundo- hay que repensar todo, hay que rehacer.

Es decir, la flexibilidad en política económica es la definición de eficiencia en la implementación. Pero, en este caso todos los medios, todas las políticas económicas, el tipo de institución, etcétera, pasaron a ser un fin en sí mismos. Básicamente, según mi parecer, esa es la definición de fundamentalismo. Es decir, cuando los medios pasan a ser fines, desde el punto de vista de la filosofía del pensamiento, es la definición de fundamentalismo.

Por supuesto, la implementación original -vamos a entrar al detalle, porque es cosa de ver cómo se hicieron las privatizaciones. Basta con leer el libro de María Olivia Mönckeberg para saberlo, o sea, la piñata de los recursos naturales: regala el agua, regala los recursos mineros y, además, regala todo sin siquiera establecer una condicionalidad, lo que haría que, por lo menos, dichos recursos se usasen de una forma que fuera consistente con lo que quería hacer el modelo.

Obviamente, la violación de los derechos de propiedad colectivos fue algo característico, y esa es una de las pifias de la ideología neoliberal en su concepción, porque, por un lado, deja muy claro la fragilidad de los derechos de propiedad individual –no cabe duda de eso- y, por otro, es muy ambigua en los derechos de propiedad colectiva. Derecho de propiedad es derecho de propiedad. Individual o colectivo son iguales.

Por ejemplo, en Chile, en el siglo XIX se firmó un tratado con los pueblos originarios que establecía que las tierras donde ellos vivían eran de ellos, pero pocos años después se olvidó ese tratado y se violaron todos esos derechos.

Lo mismo pasó en el modelo neoliberal: la Constitución de 1980 estableció que todos los chilenos somos dueños de los recursos naturales, no obstante, un año después, José Piñera saca su famosa ley minera en que decreta exactamente lo contrario: concesiones plenas. En un año una ley contradice absolutamente no solo la Constitución, sino todo lo demás. Nos trata de quitar a todos los chilenos la propiedad de los recursos naturales, pues dice que los chilenos somos dueños de los recursos naturales -y esto es textual en la ley- solo hasta que alguien los lleve en concesión. Desde ese día, la empresa o la persona que los pida en concesión pasa a ser el dueño absoluto, ilimitado, de todos los beneficios, etcétera.

En ese sentido, esa contradicción entre derecho de propiedad individual y derecho de propiedad colectivo es algo que realmente preocupa, y ojalá la

nueva Constitución sea lo bastante específica en establecer que ambos derechos tienen igual sentido, igual validez y son igualmente necesarios para que funcione este modelo de desarrollo o cualquier otro.

Desde el punto de vista de este modelo, hay tres cosas que son fundamentales para que el mercado sea eficiente en la asignación de recursos; para que el Estado subsidiario tenga sentido, y para que todas las cosas que nos dijeron se cumplan.

Primero, que los agentes económicos no tengan lo que en la jerga de la profesión se define como *rule-takers* y *price-takers*, es decir, que no tengan capacidad de influencia tanto en regulación como en precio. ¿Por qué? Porque supuestamente son mercados competitivos, de modo que sus agentes deberían funcionar dentro de esa fuerza del mercado competitivo. Repito, que no tengan influencia ni en la forma de hacer la regulación ni en la […]

El señor **GONZÁLEZ,** don Rodrigo (Presidente).- Señor Palma, acérquese más al micrófono para escucharlo mejor, porque de repente se interrumpe su audio.

El señor **PALMA** (doctor en Economía).- Como venía diciendo, señor Presidente, imagínese Chile.

Por darle un dato: en 2018, diez conglomerados chilenos tuvieron ventas de 120.000 millones de dólares en una economía como la nuestra.

En otras palabras, claramente vivimos en un mundo donde las condiciones para que funcione una economía de mercado no se dan, porque, primero, los agentes son muy poderosos; segundo, lo que hay que hacer para que funcione el mercado es que debe haber capacidad de lo que llamamos “internalizar las externalidades” que hay en la economía. Una de ellas obviamente es el medio ambiente. O sea, pase lo que pase en el medio ambiente, el mercado no lo internaliza en los precios. Por ejemplo, el precio del cobre no toma en sí el efecto dañino que puede tener su explotación en el medio ambiente, y lo fundamental para que funcione el mercado es que se debe internalizar al sistema de precios ese tipo de externalidades.

Entonces, lo básico que teníamos era un mercado en el cual había agentes poderosos capaces de manipular regulación y precios y, por otro lado, un Estado que no internalizaba, propiamente tal, las externalidades que existían.

Hay una tercera condición que solo voy a mencionar, por un tema de tiempo, y es que los contratos sean completos, pero eso dejémoslo para otro momento.

En otras palabras, vivíamos en un mercado altamente imperfecto. Por lo tanto, incluso dentro de las perspectivas neoclásica y neoliberal, había que replantear las cosas y rehacerlas, pero no se hizo, porque los fines se olvidaron y los medios pasaron a ser los fines en sí mismos. En ese sentido, la falta de consistencia es algo que realmente ha caracterizado la implementación de este modelo.

En el caso de las AFP es obvio. A nadie le debiera sorprender que un modelo neoliberal quiera hacer fondos de pensiones privados, pero la forma en que se estructuró desde un comienzo era una forma que no cabía en nuestra economía. Es decir, una economía de ingreso medio, con la desigualdad que hoy tenemos -acuérdense de que el salario medio en Chile es de 400.000 pesos- ni siquiera alcanza a sacar de la pobreza a una familia de cuatro personas. ¿Qué significa eso? Que, en el fondo, vamos a tener un sistema en el cual, si esa persona debe cotizar el 10 por ciento -40.000 pesos al mes-, no le dará para tener una pensión digna, por muy eficiente que fuese, en teoría, el sistema de pensiones. Eso no da.

Ese sistema se implementó porque se quería hacer privado, porque se quería hacer altamente rentable para los operadores, porque se quería que hubiera mucha liquidez disponible para los grandes grupos económicos, etcétera, pero el bienestar del pensionado o pensionada pasó a ser como un extra opcional. O sea, todo el sistema de las AFP no solo es contradictorio con la teoría neoclásica que hemos visto, sino que bajo ningún supuesto podría funcionar, porque en una economía como la nuestra, con la desigualdad y los salarios que tenemos, es imposible que esa mitad de la población de salario mediano hacia abajo -si el salario mediano es de 400.000 pesos, pero si lo bajamos es bastante menor- pueda acceder a una mejor pensión. Por lo tanto, ese es un sistema que bajo ningún supuesto o circunstancia podría funcionar. Sin embargo, se aplicó y se impuso a la fuerza. ¿Y qué pasó cuando empezó a fallar? Se aplicó el Estado subsidiario.

¿En qué consiste el Estado subsidiario? Consiste en algo muy simple: en que cada vez que haya una falla o una distorsión de mercado vamos a tirar

plata, vamos a recurrir a los subsidios. ¿Qué hizo la Comisión Marcel? Tirar subsidios, como el pilar solidario. O sea, dejar que las cosas sigan igual, pero que después el Estado vaya arreglando los problemas que esos sistemas van haciendo, en lugar de repensar el sistema para que funcione en una economía como la nuestra. En ese sentido, muchas veces llamo a este Estado subsidiario como “Estado parada militar tailandesa”. Ustedes me preguntarán qué tiene que ver esto.

Dentro de las cosas que he hecho durante mi carrera o profesión, hace muchos años realicé un curso de una semana en la universidad, en Bangkok, para luego terminar en una parada militar tailandesa. ¿Y en qué consistía esa parada militar? Era como cualquier otra, excepto que en Tailandia pasó una división con elefantes, que fue lo mejor de la parada militar; el problema es que cuando los elefantes iban pasando, dejaban sus “cositas” en el camino, y después venía la brigada de la infantería motorizada y no podían desfilar con toda esa mugre en el camino. Entonces pasó un grupo de conscriptos limpiando todo lo que habían dejado los elefantes. El Estado subsidiario es aquel que, luego de pasar la brigada de la élite, después va por detrás limpiando todo el desastre que va quedando.

Entonces, si las pensiones no funcionan, tirémosles subsidios, en vez de repensarlas para que funcionen en el mercado; tirémosle subsidios, que es un poco lo que sucede con los salmones chilenos, que tienen cuatrocientas veces más antibióticos que los noruegos, lo que genera problemas de resistencia y de vez en cuando de otro tipo con los subsidios. Entonces, en lugar de repensar cómo realizar las cosas, lo único que se hace es tirar subsidios.

En ese sentido, el gran economista y también premio nobel Douglass North, quien además venía del Consenso de Washington, tiene un concepto muy interesante que llamó “los sistemas de acceso limitado”. Esto es cuando unas élites nacional y extranjera se reparten las rentas y bloquean el acceso de otros, y eso es lo fundamental. O sea, es cosa de preguntarse qué nuevos conglomerados han nacido en Chile en este período. No los hay, porque se hacen las dos cosas, es decir, no solo se reparten las rentas entre ellos, sino que, además, bloquean el acceso a otros.

En esa línea argumentativa, el caso de las AFP es realmente muy decidor, porque dentro de la ideología neoliberal y de la economía neoclásica debería

haber alternativas para los fondos privados de pensiones. Uno podría tener la posibilidad de elección. Por ejemplo, me siento perfectamente capaz de administrar mis propios fondos y no necesito que otros lo hagan por mí; otros preferirán un sistema distinto.

Esa falta de diversidad, de dónde se debían generar las pensiones privadas, es algo completamente contradictorio con la misma ideología neoliberal, por supuesto el *free to choose*, y de la teoría neoclásica, porque sin competencia de verdad entre sistemas distintos -no dentro de un sistema con los mismos operadores compitiendo, sino con distintos sistemas- la competencia no funciona. Como decía Adam Smith, “sin competencia no hay progreso”.

Entonces, se diseñan las AFP y se promete el 70 por ciento del ingreso de reemplazo. Pero, resulta que la pensión mediana actualmente, la zona del medio, es de solo 15 por ciento; es decir, se prometió 70, pero se da 15. ¿Eso es porque las AFP son tan ineficientes? No, porque el sistema estaba estructuralmente diseñado de una forma que no cuajaba con nuestra realidad ni nuestra desigualdad, ni con nuestro ingreso por habitante ni con el hecho de que haya mucha movilidad de la fuerza de trabajo en algunos sectores, por lo tanto inevitablemente iba a haber lagunas, ya que las mujeres que tienen hijos tendrían que salirse de sus trabajos.

Para la realidad de nuestro sistema, el nacimiento fue estructuralmente ineficiente, pero, además -como les decía- fue algo totalmente contradictorio con la propia ideología -acuérdense del *free to choose*- y, además, con la teoría clásica de la forma en que hay que hacerlo. Por dar un ejemplo, se da garantía del Estado a estos fondos de pensiones, pero esas garantías no vienen con condicionalidad. En cualquier parte del mundo, la teoría neoclásica señala que cualquier garantía del Estado debe venir con condicionalidad, porque, de lo contrario, tergiversa los mercados. Si alguien da garantía sin condicionalidad, esa garantía lo único que hace es interferir en la forma de operar, porque puedo empezar a tomar muchos más riesgos de los que son privadamente eficientes. Eso es obvio, porque si todo sale mal y otro paga, cuál es el problema. Eso de dar garantías sin condicionalidad es un anatema a la teoría económica neoclásica y, por supuesto, a la ideología neoliberal. La condicionalidad obvia de esa garantía estatal pública a los fondos de pensiones es que, en su uso, debieran dar prioridad a aquellas cosas que la

economía chilena necesita, como, por ejemplo, la industrialización de los recursos naturales o el nuevo trato verde, o *green new deal*, que hoy puede ser el gran motor de desarrollo de la productividad.

Ya que en lo actual el extractivo se agotó, hay que generar nuevos motores de crecimiento de la productividad y, en ese sentido, la industrialización de las materias primas, el *green new deal*, todo lo verde, y la digitalización de nuestra economía, son los caminos obvios para generar crecimiento, especialmente en la productividad. A ese respecto, las AFP, que son empresas privadas, con todos los fondos que tienen, deberían haber tenido un rol fundamental en eso. Sin embargo, se les da la garantía, pero no se les pide la condicionalidad.

Otra cosa que esta comisión estudia es la mala regulación, o más bien, la poca regulación –además de ser mala en muchas cosas- que existe respecto del funcionamiento de los fondos privados de las AFP y la implementación de esa poca regulación, que se hace de la forma que ustedes saben. Sin embargo, aquello no es exclusivo de las AFP, sino que es algo generalizado en toda nuestra economía.

El otro día, la gobernadora de Aysén dijo que ni siquiera tiene plata para la bencina de las lanchas para inspeccionar si las salmoneras están cumpliendo con la regulación.

La señora **SKOKNIC**, doña Ana María (Secretaria) [vía telemática].- Señor Presidente, ¿puedo interrumpir un momento?

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Sí, señora Secretaria.

La señora **SKOKNIC**, doña Ana María (Secretaria) [vía telemática].- Señor Presidente, les quiero recordar que aún falta que intervengan dos invitados y que los diputados hagan sus preguntas. Digo esto porque son las 16:15 horas y la sesión concluye a las 17:00 horas.

El señor **PALMA** (doctor en Economía) [vía telemática].- Señor Presidente, me dijeron que tenía 30 minutos para exponer.

La señora **SKOKNIC**, doña Ana María (Secretaria) [vía telemática].- Claro, aún hay tiempo.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Tiene la palabra, señor Palma.

El señor **PALMA** (doctor en Economía) [vía telemática].- Entonces, esta cosa de la letra chica no es específica para las AFP. Por supuesto, pasa en

las AFP. Recuerden lo que ocurrió con AFP Cuprum cuando la exsuperintendenta de Pensiones permitió que se fusionara con una AFP fantasma, a pesar de que no tenía edificio, ni clientes ni plata para pagar los impuestos correspondientes. Pero eso no es típico solo en Chile, porque es casi la forma en que operó este sistema a nivel internacional, sino que todo el mundo conoce el sistema financiero. Por ejemplo, se descubrió que la sucursal del HSBC Bank, en México, se había transformado en el banco donde se lavaba todo el dinero de la droga mexicana. Estamos hablando de miles de millones de dólares, pero, ¿qué pasó? Hubo una multa y ni una solo persona se fue presa. Después se descubrió que cinco bancos internacionales -el J.P. Morgan, el mismo HSBC Bank, el Standard Chartered Bank, el Deutsche Bank y el Bank of New York Mellon- habían lavado dinero y realizado operaciones ilegales por un valor de 2 billones de dólares. ¿Qué pasó finalmente? Se les aplicó una multa y no hubo ni una persona que terminara presa.

Les voy a dar otro ejemplo. En cuanto a los impuestos a la herencia -en Inglaterra son voluntarios-, si usted no quiere pagarlos legalmente, hay mil formas para que eso funcione.

Por otro lado, miren al Asia emergente, un tema que tanto saco a la luz. En Corea se descubrió que el heredero de Samsung, la corporación más grande de ese país, estaba dando plata ilegal a la política, situación que no era tan grave, pero terminó preso. Imaginen ustedes si eso ocurriera en Chile, por la cantidad de personas que contribuyen ilegalmente a la política. O sea, la forma en que se aplica la regulación para que las cosas funcionen es esencial para que haya eficiencia en lo que se hace.

En ese sentido, espero que la nueva Constitución, en el ámbito de los derechos humanos, considere el derecho al consumidor, porque una economía capitalista que no lo haga, por definición será ineficiente, además de toda la razón filosófica de por qué deben haber derechos del consumidor, porque una economía de mercado no funciona sin que los consumidores tengan derechos; no funciona sin pensionados que tengan derecho a que la forma en que se calculen sus pensiones por lo menos les permita tener una pensión digna.

En ese sentido, si pensamos en un nuevo modelo de desarrollo, debemos recordar que este debe ser internamente consistente con los principios y la

teoría económica que lo informa. No puede ser que, por un lado, ande la filosofía y la teoría de la actividad económica y, por otro, la praxis, según los intereses de las personas que están operando, porque, primero, el sistema debe ser internamente consistente, pero este claramente no lo es. O sea, las AFP no son internamente consistentes ni con la ideología neoliberal ni con la teoría económica, porque ahí tenemos el resultado; segundo, debe ser bien implementado en la parte eficiencia y, tercero, debe generar consensos, porque sin estos no hay modelo de desarrollo que funcione.

De manera que lo fundamental es crear cosas que funcionen en el mercado. Por ejemplo, en términos de fondos de pensiones, implementar uno de seguridad social obligatorio, en que la gente deba contribuir a mal llamado fondo de reparto, para que asegure un mínimo de pensión digna para las personas, y después un sistema alternativo de ahorro voluntario. Debe haber alternativas, pero eso debe generar algo eficiente en su operación. No puede ser que algo ande por su cuenta y que el rol del Estado sea el de ir tirando plata por todos lados.

Pensemos en Europa. Hoy, algunos países europeos como Alemania, Francia y otros gastan el 25 por ciento del Producto Interno Bruto -un cuarto del PIB- para subsidiar ineficiencias, cosas redistributivas, etcétera. Por ejemplo, Corea termina con la misma distribución de ingresos que Alemania, aunque Corea genera esa distribución de ingresos en el mercado, es decir, en el mercado ya sale esa distribución del ingreso. En cambio, en Alemania la distribución del ingreso al mercado –esto es antes de impuesto y transferencia- es tan mala como la chilena, pero al final es mil veces mejor.

En ese sentido, lo que necesitamos a futuro es repensar de verdad un sistema de pensiones que sea capaz de dar en su operación algo digno a las personas, y la única forma para ello sería crear un sistema de seguridad social obligatorio con sistemas alternativos de ahorro voluntario. Por eso, analizar lo que hoy existe en la AFP es fundamental para que ese punto quede absolutamente claro.

Gracias.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Muchas gracias, señor Palma.

¿Habría acuerdo para prorrogar la sesión por 20 minutos?

Acordado.

Tiene la palabra el señor Guillermo Rioseco.

El señor **RIOSECO** (abogado) [vía telemática].- Señor Presidente, antes de retomar mis primeros planteamientos, me es difícil continuar –como sucede con los teloneros- después de la intervención de José Gabriel Palma, ya que él es una autoridad en materia económica, porque, afortunadamente, tiene una mirada crítica y técnica y no una visión tradicional, a la que están acostumbrados los economistas del país. Ellos todo lo encuentran bien y fascinante y consideran que los únicos que hacen bien las cosas somos los chilenos.

Señor Presidente, para conversar sobre el conflicto que subyace en esta comisión respecto de las facultades de la Superintendencia de Pensiones, que es lo que está en entredicho, a la luz de lo que significa el concepto de supremacía constitucional –me voy a apoyar en los trabajos del profesor Silva Bascuñán y de la constitucionalista Marisol Peña- es claro, y no hay lugar a dudas, que hay un ordenamiento jurídico; es más, se establece claramente que hay una jerarquía en nuestro ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, a la luz de las conversaciones y de las presentaciones que hemos podido observar, las normas contenidas en los artículos 45 bis; 47 bis, y 98, letra d), que son de rango legal y que tienen una característica clara y evidente, son prohibitivas. Así, el artículo 45 bis nos señala que: “Los recursos de los Fondos de Pensiones no podrán ser invertidos directa o indirectamente en acciones de Administradoras de Fondos de Pensiones,”. Esto no es nuevo y ustedes lo han escuchado. Este artículo 45 bis ya fue modificado en 1999; después, en 2002 y en 2008, y esto tiene que ver con un aspecto que vamos a considerar más adelante.

En seguida, el artículo 47 bis también insiste en esta prohibición: “…no podrán ser invertidos directa o indirectamente en títulos emitidos o garantizados por la Administradora…”. Este fue modificado una vez por la ley Nº 20.255, en marzo de 2008.

Después, el artículo 98, letra d), -este aspecto es importante- dice relación con la definición del concepto inversión significativa, lo que no implica eludir las normas de los artículos 45 bis y 47 bis. Esta no es una norma habilitante o

contradictoria con los artículos 45 bis y 47 bis. Esta norma también fue modificada en 1994 y en 2008.

Entonces, estamos ante un problema de interpretación. El artículo 19 del Código Civil señala: “Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión obscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma, o en la historia fidedigna de su establecimiento.”. Y aquí está el punto. La Superintendencia de Pensiones, en su presentación, se refiere al artículo 20 del Código Civil, pero de manera incompleta. Esta disposición señala, respecto de las definiciones legales, que –cito lo que dice la Superintendencia-: “…cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.”. Sin embargo, el texto completo del artículo 20 en cuestión señala: “Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas palabras; pero cuando el legislador las haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significado legal.”.

Está claro, entonces, que estamos en presencia de normas legales prohibitivas, como muy bien señaló el colega Alfredo Ugarte. No se divisa un margen para una interpretación diversa a lo que la ley con claridad establece. La voluntad del legislador se ha manifestado dos veces: una, en el artículo 45 bis y, otra, en el artículo 47 bis. Entonces, por lo menos, no diviso que haya espacio para una interpretación distinta del sentido que plantea la ley.

Ahora, esto no es novedad, como señalaba José Gabriel Palma. No es primera vez que la Superintendencia de Pensiones hace una interpretación que es contraria a lo que, por ejemplo, entiende o interpreta la Contraloría General de la República. Tenemos el caso de las AFP fantasmas que señalaba José Gabriel Palma. La fusión simulada de la AFP Cuprum con Argentum y de Provida con –se me fue el nombre-… Son dos fusiones simuladas, que fueron motivo de una comisión investigadora de esta honorable Cámara de Diputados y que significó que la Contraloría General de la República estableciera, a través de un dictamen, que estas fusiones se habían materializado de manera irregular, o sea, contrario a la ley. Es más, la Contraloría General de la República le ordenó a la superintendenta de Pensiones de la época, señora

Tamara Agnic, que debía iniciar un proceso de invalidación de las resoluciones que autorizaron estas fusiones. Sin embargo, la superintendencia se resistió al dictamen de la Contraloría, invocando una pretendida autonomía, facultad que no tiene. Sus actuaciones también son susceptibles de ser fiscalizadas por este órgano contralor, que es la Contraloría General de la República, por definición. Tuvo que apercibir, tuvo que reiterar este dictamen y, al final, la Superintendencia tuvo que acatar el dictamen e inició un proceso de invalidación, que concluyó que todo el procedimiento de autorización de las fusiones de estas cuatro AFP era conforme a derecho y que estaba dentro de las facultades que tenía la Superintendencia de Pensiones. Tal es así que se presentaron algunas acciones de nulidad de derecho público. Lo más sorprendente fue que el Consejo de Defensa del Estado se hizo parte para defender la postura de la Superintendencia que avalaba el *goodwill,* que significó usar un beneficio tributario, que estaba a punto de concluir, y que significó -desconozco el estado actual de trámite- más 400 millones de dólares menos de ingreso por concepto de impuestos.

Por lo tanto, para concluir esta parte, coincido con el colega profesor Ugarte en cuanto a que los plazos para impugnar las actuaciones del CTI y todo lo que tiene que ver con este […]. Entonces, la nulidad de derecho público, como él lo plantea, me parece que es correcta, puesto que una de las características fundamentales de la nulidad de derecho público es que son imprescriptibles, porque el fundamento básico es que el Estado no puede usar el principio general del derecho de la prescripción para avalar sus propios errores y sus propias infracciones de ley. En ese sentido -coincido-, el camino probable es que si se acredita definitivamente que esas actuaciones son en contra de la ley, lo que procedería es una acción de nulidad pública.

Respecto del tema “Crisis en el sistema previsional”, no nos pusimos de acuerdo con José Gabriel Palma, pero el régimen de capitalización individual creado por la reforma de 1981 no está en crisis. Este funciona de acuerdo con lo previsible: las cotizaciones de los trabajadores dependientes se efectúan con regularidad, las AFP cumplen con sus obligaciones legales, los afiliados tienen seguros, sus fondos; en dos años las inversiones han producido rentabilidades negativas. Solo en dos años, rentabilidades negativas;

eufemísticamente, cuando pierden. En 25 años de funcionamiento del sistema no se han producido fraudes ni ha quebrado ninguna AFP.

El régimen de capitalización individual, como mecanismo de financiamiento, no ha fracasado. Para trabajadores con empleos estables, que cotizan con regularidad a lo largo de toda su vida laboral, los fondos acumulados permiten financiar pensiones cercanas a sus ingresos en actividad.

El régimen de capitalización individual también ha tenido efectos positivos sobre el crecimiento y el desarrollo del mercado de capitales en el país. Esos efectos no se reflejan solo en indicadores macroeconómicos, sino en realidades más cercanas a las personas como, por ejemplo, el costo de los créditos hipotecarios, los créditos de consumo y los créditos para las pequeñas empresas.

Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional 2005, conocido como la Comisión Marcel.

Las proyecciones disponibles muestran que del total de la población adulta mayor, el grupo cubierto por una pensión contributiva se reducirá de 65 por ciento en la actualidad a alrededor de 50 por ciento en 2020, y que alrededor de 60 por ciento de los pensionados del sistema de AFP obtendrá una pensión igual o inferior a la pensión mínima garantizada por el Estado.

Por su parte, proyecciones de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones de la época –porque hoy se llama Superintendencia de Pensiones- muestran que 46 por ciento del flujo anual de nuevos pensionados del sistema de AFP, entre los años 2020 y 2025, tendrá una pensión inferior a la mínima y no tendrá acceso ni siquiera a la garantía estatal sin condicionamiento –que es un tema que le preocupa a José Gabriel Palma-, y que ese grupo estará mayoritariamente compuesto por mujeres; 65 por ciento de mujeres perjudicadas. Hay una declaración de principios al respecto.

Finalmente, es necesario tener en cuenta que los sistemas previsionales, por su propia naturaleza, se sitúan en una dimensión de largo plazo. Quiero obviar este comentario, pero tiene que ver con el mensaje presidencial que está a disposición de la comisión.

El ministro de Hacienda de la época declaró: “este proyecto de ley le va a cambiar la cara a Chile”. Estamos hablando de la reforma previsional de 2008, ley Nº 20.255, que entró en vigencia en marzo.

Aquí empezamos con el problema: La crisis Subprime de 2008. Según informe de la Superintendencia de AFP de la época, al 30 de abril de 2008, el valor de los fondos de pensiones ascendía a la suma de 119.433 millones de dólares. En el boletín de dicha superintendencia, de diciembre de 2008, el valor de los fondos de pensiones, producto del ahorro, al 31 de diciembre de 2008 fue de 74.313 millones de dólares. Es decir, se perdieron 45.120 millones de dólares. En valor presente -porque ese está un poco atrasado-, fueron 54.200 millones de dólares, el equivalente de los retiros.

No sé si ustedes recuerdan cuál fue la explicación de todo sistema: esto hay que verlo con una mirada de largo plazo, lo que se perdió se va a recuperar, pero nadie se refería a las personas que estaban en etapa de pensionarse, en edad de jubilarse.

Este es un dato que extraje del libro del exsenador Ricardo Hormazábal: “El Gran Engaño: 30 años del sistema de AFP”. Pero, cuidado, no solamente está la crisis de 2008. Hagamos memoria: 1982-1983, empresas relacionadas, Crav, Grupo Cruzat Larraín, Javier Vial, Fondos Mutuos, BHC; 1995, crisis Tequila; 1998, crisis Asiática; 2000, crisis Puntocom; 2001, crisis Tango; 2008, crisis Subprime; 2020, crisis pandemia Covid. El tema es que no hay registro público, no hay una mirada completa de cuántos miles de millones de dólares se perdieron en esas crisis. Les recuerdo que fueron 54.200 millones de dólares en 2008. ¿Se imaginan cuánto suma todo eso?

Otro dato -de alguna manera ya lo he insinuado- es que en cuarenta años el decreto ley Nº 3.500 ha tenido más de cincuenta modificaciones legales y su texto ha sufrido más de ochocientos cambios en su composición. Me remito a lo que señalaba José Gabriel Palma respecto de esta incoherencia del sistema. O sea, es un sistema que ha sido parchado durante 40 años. No soy bueno para los números, pero creo que son 50 modificaciones en 40 años. No nos pusimos de acuerdo, pero para confiar en un modelo, en un sistema, lo fundamental es que la gente debe conocerlo para apropiárselo, para confiar y para creer en él. Se reconoce, como dijo aquí la propia superintendenta Solange Berstein, que el sistema es árido, frondoso, con un abundante conjunto de normas legales y de carácter reglamentario.

Según la encuesta de Protección Social y Reforma de Pensiones, del Centro de Microdatos, de la Universidad de Chile, realizada entre 2006 y 2009,

el 34,3 por ciento de los afiliados conoce el monto de la cotización; el 1,7 por ciento, el monto de la comisión fija; el 2,1 por ciento, el monto de la comisión variable; el 21,6 por ciento, el monto del saldo acumulado en las AFP, y el 79,4 por ciento no sabe cómo se calculan las pensiones de las AFP y el 66,3 por ciento desconoce qué tipo de fondos existen.

Me permití tomar de la organización “Educación 2020” un texto del señor Mario Waissbluth, que habla sobre el analfabetismo. Las láminas señalan que el continente América Latina es de analfabetos funcionales y Chile es el mejor, o como señala el refrán “en el país de los ciegos, el tuerto es rey.”. Chile, salvo la enigmática Cuba, tiene los mejores resultados educativos de América Latina en todas las pruebas estandarizadas de lenguaje, ciencias y matemáticas. Tiene, además, la más alta cobertura de educación media, similar a los países de la OCDE, por un largo tiempo.

En 1998, Chile fue el único país de la región que participó en el Segundo Estudio Internacional de Alfabetización de Adultos (Sials), para personas entre 15 y 65 años. Quedó en el vergonzoso último lugar entre 50 países.

¿Se comprende lo que leemos? Cito a Educación 2020, el continente de analfabetos, si Chile es lo mejor.

En 2013 volvimos a presentarnos y los resultados siguieron siendo desastrosos. Una pregunta real de nivel 1 en prosa del Sials consiste en mostrarle a la persona una etiqueta auténtica de aspirina, donde dice claramente que el medicamento no debe tomarse por más de 7 días. Pregunta: señor, ¿cuántos días debe tomarse una aspirina como máximo? El 41 por ciento de las personas con educación media completa no la pudo responder ni tampoco el 35 por ciento de los respondientes con educación superior.

Informe 63/2019 de la OIT. La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones.

Como sabemos, la OIT fue creada en 1919, como parte del Tratado de Versalles. Además, es una fuente del derecho internacional del trabajo, la cual está integrada por 178 miembros y tiene como objetivo principal mejorar las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores.

La OIT no promueve un modelo determinado de seguridad social —hago énfasis al respecto—, pero sí impulsa un conjunto de principios básicos sobre los cuales debe construirse o adaptarse un sistema.

Los principios son claros: el papel prioritario del Estado para facilitar, promover y extender la cobertura en las prestaciones previsibles y no discriminatorias, en la administración sólida y transparente en los regímenes, en los costos de administración bajos, en la función protagónica de los actores sociales y en la igualdad de género.

Respecto de las razones de la OIT, cabe señalar que la privatización de las pensiones no dio los resultados esperados. Las tasas de coberturas se estancaron o disminuyeron, los niveles de las pensiones se deterioraron y se agravaron la desigualdad de género y de ingresos, lo que hizo que la privatización fuera muy impopular. El riesgo asociado a las fluctuaciones de los mercados financieros se trasladó a los individuos. Los costos administrativos se incrementaron, lo que resultó en menores niveles de prestaciones. Los altos costos de transición —un tremendo problema invisibilizado, a menudo infravalorado— crearon grandes presiones fiscales. Como decía el señor José Gabriel Palma, vamos repartiendo plata y subsidios para financiar la ineficiencia, la inoperancia.

Continuando con las razones de la OIT, se suponía que la administración privada debería mejorar la gobernanza, pero, por el contrario, la debilitó. Se eliminó la participación de los trabajadores en la gestión y, en muchos casos, las funciones de regulación y supervisión fueron capturadas por grupos económicos responsables de la gestión de los fondos, lo que generó graves conflictos de intereses.

Además, la industria del seguro, que en última instancia beneficia los ahorros previsionales, avanzó hacia la concentración.

¿Qué dijo la OIT en el informe N° 63? “La privatización de las pensiones se puede revertir rápidamente, en tan solo unos pocos meses. Para aquellos países que están considerando reconstruir sus sistemas públicos de pensiones, hay once pasos principales”.

Enseguida, hay una conclusión demoledora: “Considerando que el 60 por ciento de los países que habían privatizado los sistemas públicos de pensiones obligatorias han revertido la privatización, y teniendo en cuenta la evidencia acumulada de impactos negativos sociales y económicos, se puede afirmar que el experimento de la privatización ha fracasado”.

“Ningún país democrático avanzado e industrializado sustituyó su sistema público de pensiones por un sistema privado de cuentas individuales de capitalización plena”. A cada rato escuchamos que los sistemas de reparto están quebrados.

En la siguiente lámina se pueden observar un listado de países que suman una población de 375 millones de habitantes aproximadamente y que, hasta la fecha, han revertido el proceso de privatización.

A continuación, entramos a un tema que tiene que ver con la materia de la comisión especial investigadora, que es uno de los puntos que analiza la OIT.

“Deficiencias en la gobernanza: captura de las funciones de regulación y supervisión I”.

El objetivo principal de la regulación gubernamental de los fondos privados de pensiones es garantizar que las administradoras de los fondos actúen con interés de los trabajadores y pensionados, y no solo en el interés de las compañías administradoras. La regulación de los fondos de pensiones tiene por objeto abordar una serie de imperfecciones del mercado, tales como información asimétrica, el riesgo moral, el comportamiento individual miope y la competencia imperfecta.

Los esfuerzos regulatorios también van dirigidos a prevenir la evasión, la malversación, el fraude o la corrupción, la mala administración y las estrategias empresariales excesivamente arriesgadas. Obviamente, tomo riesgos, si total el Estado viene detrás y recoge las cacas de los elefantes. Para llevar a cabo esta función, es indispensable que las autoridades reguladoras sean independientes y dispongan de suficiente poder de intervención. Sin embargo, en muchos casos, la función reguladora de los fondos privados terminó capturada por intereses privados.

La “captura del regulador” es aquella situación en la que un organismo regulador, creado para defender el interés público, actúa atendiendo a determinados grupos de interés económico del sector a los que está encargado de regular y supervisar. La captura suele producirse de una forma no visible, incluso a través de situaciones como tráfico de influencias o el uso de información privilegiada, materia de esta comisión investigadora.

En el mismo tenor, en el sector de los fondos privados de pensiones, las funciones de regulación y supervisión frecuentemente eran capturadas por los

mismos grupos económicos responsables de la administración, lo que creaba graves conflictos de intereses.

El fenómeno de la captura de la regulación por parte de grupos sectoriales de presión en algunos mercados financieros está bien documentado en ciertos países como Irlanda y Estados Unidos. Lo más probable es que el señor Palma tenga información mucho más completa sobre esa situación.

En la mayoría de los países en desarrollo donde las estructuras financieras y regulatorias aún estaban poco desarrolladas, los procesos de privatización de las pensiones favorecieron la entrada de grandes conglomerados financieros extranjeros, lo que creo un cuasimercado en el que la competencia era limitada.

Los nexos estrechos entre los políticos y el sector financiero, así como la escasez de personal altamente especializado, en materia de regulación de los mercados financieros, contribuyeron a que se seleccionara reguladores provenientes del sector ya existente, dando así cabida a intereses privados. En relación con esto, entre otras cosas, los diagnósticos que explican la crisis de 2008, en que no hubo capacidad de los órganos reguladores para entender toda la cantidad de cosas que habían inventado quienes están detrás de los mercados financieros.

¿Quién se benefició de los ahorros para la jubilación de los ciudadanos? Esta es una pregunta importante desde la perspectiva del desarrollo nacional que hace la OIT y no yo.

En muchos países, las reservas de los sistemas de pensiones aún jóvenes y en su fase acumulativa se utilizaron para el desarrollo nacional. Por ejemplo, en Finlandia los fondos públicos de pensiones acumulados en las décadas de los treinta y los cuarenta se utilizaron para proyectos de electrificación rural e infraestructura básica, y a partir de 1961, para financiar la industrialización, beneficiando así a millones de finlandeses.

No obstante, el uso potencial de los fondos de pensiones para la inversión pública nacional se perdió casi por completo con el paso a los sistemas privatizados de capitalización, en los que los ahorros individuales se invierten en los mercados de capitales en busca de altos rendimientos, dejando de lado los objetivos nacionales de desarrollo.

Desde la perspectiva del desarrollo, es motivo de gran preocupación, en particular para los países en desarrollo, que los ahorros de jubilación de los ciudadanos se vayan hacia las grandes corporaciones financieras internacionales. La evidencia muestra que la privatización de las pensiones ha contribuido a la concentración del poder económico en manos de las empresas financieras internacionales.

¿Cómo revertir la privatización? Los once pasos que recomienda la OIT:

1. Iniciar el diálogo social para generar consenso y lanzar campañas de comunicación.

2. Conformar un comité técnico tripartito de reformas, encargado de diseñar e implementar la renacionalización del sistema de pensiones.

3. Promulgar leyes que definan las principales características de un sistema de reparto de beneficio definido, de conformidad con las normas internacionales en seguridad social de la OIT.

4. Crear un ente administrativo público de las pensiones que garantice la gobernanza tripartita, algo que no existe en Chile desde hace cuarenta años.

5. Transferir a los afiliados del sistema privado al público.

6. Transferir los recursos acumulados en las cuentas individuales del sistema privado de pensiones.

7. Establecer nuevas tasas de cotización y comenzar a recaudar las cotizaciones en el nuevo régimen público de pensiones.

8. Clausurar el mecanismo de recaudación de cotizaciones del sector privado.

9. Implementar los servicios de inspección y mecanismos de cobranza de las cotizaciones.

10. Crear una unidad o entidad encargada de la gestión de las inversiones del régimen público de pensiones.

11. Clausurar el ente de supervisión y regulación de las pensiones del sector privado.

Asimismo, se deben mejorar las pensiones como expresión comodín. Ese tema es lo mío.

Llama la atención que la comunidad de expertos, que presumen de ser rigurosos y serios, que descalifican y etiquetan a quienes discrepan de su defensa del mercado del ahorro forzoso individual para las pensiones, sea tan

imprecisa y utilice –por qué no decirlo- frases vagas que no dicen nada, como el comodín “vamos a mejorar pensiones” o “estamos haciendo los mejores esfuerzos para mejorar pensiones”. Eso se escuchó en 1981, 1991, 2001, en todos los años terminados en “1” y durante 40 años. Jamás se han referido a un monto, a un estándar medible o a un objetivo susceptible de evaluar. Lo que no se mide, no se puede evaluar y, por tanto, no se puede corregir, y lo que no se puede corregir es difícil de modificar o cambiar. En 40 años las AFP no han tenido objetivos específicos, por eso usan el eufemismo para distorsionar las cifras. Cuarenta años después avisan que el 10 por ciento de cotización es insuficiente, pese a que antes de las AFP no existía ninguna contribución menor al 25 por ciento.

¿Tasas de reemplazo o pensiones de casino?

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Señor Rioseco, le daré tres minutos más para que termine su exposición, de modo que los 20 o 25 minutos restantes queden para que los señores diputados puedan formular las consultas respectivas.

El señor **RIOSECO** (abogado) [vía telemática].- Señor Presidente, como se sabe, el estándar de la OIT en materia de pensiones es la tasa de reemplazo del 45 por ciento.

En virtud del tiempo, tendré que avanzar más rápido en mi presentación. Plantearé las cifras que ha habido en un período de 40 años.

Durante 40 años, las AFP han recaudado 212.249 millones de dólares, apenas pagaron 33.838 millones de dólares en pensiones, pero recibieron subsidios estatales por 53.449 millones de dólares; sin embargo, cobraron por concepto de comisión 71.951 millones de dólares. Algo está desbalanceado, ¿cierto? A modo de referencia, en 40 años Codelco extrajo 48 millones de toneladas de cobre fino y aportó al Estado 84.000 millones de dólares. Las AFP, en ese mismo período extrajeron de los chilenos 125.000 millones de dólares en comisiones y subsidios.

Finalizaré con algunas preguntas que tienen que ver con este gran tema del derecho de propiedad sobre el ahorro.

No hay duda alguna de que el ahorro es propiedad de las personas, porque es consecuencia de un acto voluntario e individual, no hay ni puede haber controversia respecto de eso. Pero, me pregunto si los funcionarios de las

Fuerzas Armadas y de Orden Público, de la PDI y de Gendarmería de Chile se cuestionan sobre la propiedad de los fondos.

Entonces, vuelvo a hacer la pregunta: ¿es importante la propiedad del ahorro o el beneficio para el que está diseñado el sistema o la institución, cual es pagar beneficios definidos?

No sabemos que exista algún tipo de malestar en los funcionarios de las Fuerzas Armadas y de Orden Público o algún dilema en relación con la propiedad de los fondos o su derecho a retirar el 10 por ciento de ellos. Es un tema ausente en la preocupación de esos funcionarios públicos. Ese es el tema, ahí está la diferencia o la anomalía, porque, de manera genial –diría hasta perversa-, se instaló la figura de la propiedad del ahorro, porque el ahorro siempre es personal, voluntario y de propiedad de las personas. Una cosa distinta es contribuir a un sistema público de pensiones que no tiene fines de lucro. El cuestionamiento que debemos hacernos como sistema es por qué en algunos casos es válida esa pregunta y en otros no.

En mi opinión, creo que todos conocemos la respuesta, que tiene que ver con la gran cantidad de conflictos de intereses que instaló el sistema, debido a su propia naturaleza. No se trata de que José Piñera sea tan perverso y haya diseñado esto de manera maquiavélica. Es probable que en su minuto o en su contexto….Sin embargo, respecto de lo que él definió cuando planteó el nuevo sistema de pensiones y se refirió al antiguo, diciendo que era un adefesio, yo diría que hoy muchos chilenos piensan que esto es un adefesio. La última pregunta que deberíamos hacernos con los datos que he aportado respecto de lo que recaudaron, lo que pagaron y de lo que recibieron en forma de subsidios fiscales, ¿ustedes creen que José Piñera sería capaz de convencer a este Congreso Nacional de que hay que instalar un decreto ley N° 3.500? Esa es la gran pregunta. ¿Él convencería al Congreso Nacional de que es necesario instalar el sistema de cuentas de capitalización individual? La pregunta queda abierta.

Muchas gracias por la oportunidad que me han brindado para plantear este tema desde la perspectiva de mis conocimientos, desde una mirada desprovista de conflictos de intereses y pensando definitivamente en beneficio de todos.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Muchas gracias, señor Rioseco.

Ofrezco la palabra para plantear preguntas.

Tiene la palabra el diputado Guillermo Ramírez.

El señor **RAMÍREZ** (vía telemática).- Señor Presidente, por su intermedio, agradezco a los señores José Gabriel Palma y Guillermo Rioseco por sus interesantes exposiciones. Escuché ambas intervenciones con mucha atención, pues el tema de pensiones me interesa mucho. En su momento, estuve en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social cuando se discutió el proyecto de reforma al sistema de pensiones, el cual, lamentablemente, quedó trancado en el Senado.

Desafortunadamente, tengo la impresión de que ninguno de los expositores, a pesar de que sus miradas sobre el sistema son muy interesantes, se refirió al motivo de la creación de esta comisión especial investigadora, cual es el investigar las actuaciones de la Superintendencia de Pensiones, de la Comisión para el Mercado Financiero y del Servicio de Impuestos Internos en la fiscalización de las inversiones realizadas por las AFP. Más bien, ellos manifestaron su opinión acerca del sistema de pensiones que tenemos en Chile hoy, sin referirse a las actuaciones de los referidos organismos en la fiscalización de las inversiones de las AFP. Por ello, quienes estamos presentes pudimos disfrutar de esas dos exposiciones, pero no sé qué tanto podamos sacar de ellas para efectos de redactar el informe final que debe presentar esta comisión. Más allá de eso, quiero decir un par de cosas.

Primero, ya que no hablamos del mandato de la comisión, sino que del sistema de pensiones, en general me gusta preguntar a las personas que critican el sistema –por supuesto, el sistema tiene “pifias” y no cumplió con los objetivos que se propuso en su creación- sobre cuáles son las alternativas que existen. De hecho, cuando participaba en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social y concurrían personas para criticar el sistema, les consultaba acerca de cuál era el sistema en virtud del cual habrá pensiones sustentables. Asimismo, les preguntaba sobre cuánto debía cotizar la persona, por cuánto tiempo y de qué forma con esos dineros se asegurarían las pensiones a futuro. Lamentablemente, esa pregunta nunca fue respondida, por lo que así de hace muy difícil avanzar en el desarrollo de un nuevo sistema de pensiones.

Por ejemplo, el señor Rioseco señaló que en el antiguo sistema de reparto las cotizaciones no bajaban del 25 por ciento; no obstante, si en el sistema actual tuviéramos cotizaciones del 25 por ciento, probablemente el monto promedio de las pensiones sería mucho mejor que el actual.

Asimismo, el señor Palma hizo alusión a las condiciones que debe tener el sistema para que funcione, como, por ejemplo, que no existan lagunas. No usó esa palabra, pero habló de cotizaciones regulares. Por cierto, no hay sistema alguno que alguien proponga y se sostenga si no hay cotizaciones regulares.

Creo que las intervenciones fueron interesantes, pero, lamentablemente, no se refirieron al mandato de la comisión y al criticar el sistema no proveen –si eso es lo que ellos eligieron hacer- una alternativa distinta con montos de cotización menores, o con menos años de cotización o con montos de pensiones más altos. Si ellos lograran dar con la fórmula, yo sería el primero en apoyar esa solución, pero lamentablemente no veo eso.

Quiero que las críticas que se hagan al sistema también vayan de la mano con la propuesta, porque, por ejemplo, cuando se dice que aquí no hay libertad para elegir, o el *free to choose* que me mencionó, claramente al menos puedo elegir la AFP, pero con un sistema de reparto no puedo elegir nada. Aquí, a lo menos, puedo elegir fondos, pero en un sistema de repartos, en general, no puedo ofrecer nada. O cuando se dice que se confunden los medios con los fines, asumo que el fin de las AFP es entregar buenas pensiones, pero se dice que debieran estar orientadas al *green new deal* o que debieran ayudar al desarrollo de país. Entonces, pongámonos de acuerdo primero en cuáles son los fines de los fondos de pensiones.

Considero que las exposiciones fueron muy interesantes. Estuve con la cámara prendida durante las dos intervenciones, escuchando muy atentamente, pero, lamentablemente, para efectos de esta comisión, las intervenciones no fueron de mucha ayuda.

Muchas gracias.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Muchas gracias, diputado Ramírez, muy interesante su intervención. Posteriormente nuestros invitados responderán.

Si les parece, ¿juntaríamos tres preguntas en un solo bloque? Después, hacemos tres preguntas adicionales, y con eso vamos a tener cubierto el conjunto de inquietudes.

¿Ofrezco la palabra a algún diputado o alguna diputada para formular una consulta? Si no hay más preguntas, respondemos inmediatamente estas.

Tiene la palabra la diputada Gael Yeomans.

La señorita **YEOMANS** (doña Gael) [vía telemática].- Señor Presidente, quiero agradecer las exposiciones. También estuve atenta, a pesar de no tener encendida la cámara todo el tiempo por problemas de conexión.

Respecto de las exposiciones, no coincido con lo señalado por el diputado Ramírez. En particular, el señor Guillermo Rioseco señaló, al inicio de su exposición, un tema que hemos abordado en la comisión y que tiene que ver con esta suerte de interpretación de la norma por parte del Consejo Técnico de Inversiones, en relación con el carácter prohibitivo de la misma. Eso está contemplado en el decreto ley N° 3.500 y tiene directa relación con esta comisión; de hecho, mi pregunta iba en ese sentido.

Respecto de ese punto, es importante empezar a dilucidar nuestro marco de acción como comisión investigadora.

El profesor Ugarte y otros expositores señalaron en su momento que no existía un marco de interpretación en el Consejo Técnico de Inversiones para quebrantar esa norma expresa, contenida en dicho decreto.

En ese sentido, quiero consultar al señor Rioseco cuáles son los marcos de acción -que usted también señaló- de la nulidad de derecho público. Si pudiera abordar un poco más el tema.

Sobre los otros puntos, considero que también son interesantes respecto de la crítica y análisis del sistema previsional en general, porque, efectivamente, cuando se cuenta con ese tipo de normativa, el enfoque del sistema previsional no está dado para la entrega de seguridad social, sino que hay inversiones de por medio que resultan fructíferas y que han generado bastante rentabilidad al negocio de algunas empresas. Incluso, en algunas empresas relacionadas hubo relaciones entre quienes estaban detrás de las AFP y las compañías aseguradoras ganaban seguros de invalidez, que revisamos a propósito de otra comisión investigadora, pero esa materia, lamentablemente, no ha sido abordada -y hay que decirlo- en ninguna

propuesta de reforma previsional que realmente se vaya a hacer cargo de eso. Necesitamos que se revise lo que está sucediendo con esta suerte de sistema que, al final, no pone el énfasis en lo que debería ser, cual es entregar seguridad social, sino en las inversiones que le generan rentabilidad en algunos negocios.

Gracias, señor presidente.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Quiero hacer dos preguntas, una de carácter legal y otra de carácter más bien económico o macroeconómico, especialmente al señor Rioseco.

Usted dijo que había cincuenta grandes modificaciones legales y ochocientas enmiendas al sistema previsional del decreto ley N° 3.500. ¿Cuáles son los principales hitos de esas modificaciones -por así decirlo- o las cinco o seis modificaciones importantes que se han producido? ¿Esas modificaciones han cumplido con el objetivo que planteaba el decreto ley N° 3.500, que -entiendo, y en eso no sé si compartimos entre todos los diputados la misma idea- era proteger el ahorro forzoso que se les exige a los trabajadores e incrementarlo para asegurar un mejor nivel y un mayor resultado de las pensiones? A mi juicio, todos compartimos ese objetivo. Lo fundamental del sistema es proteger el ahorro de los trabajadores, que no se pierda plata, que se aumente y que finalmente eso redunde en un mejor sistema, tomando en cuenta las características de este modelo; por cierto, puede haber otros. No estamos discutiendo si es bueno o malo, pero saber si los objetivos que se plantearon, con las modificaciones legales que se han hecho, han favorecido el objetivo central o lo han perjudicado.

Otra pregunta general quiero formularla al economista señor Palma, respecto de los modelos.

Usted decía que había tres elementos fundamentales para que los sistemas económicos que se implantan sean válidos. Uno era que tuviera consistencia interna; otro, que tuviera consenso y el tercero, en este momento se me pierde, pero no importa.

Dentro de esos tres objetivos, ¿usted ha visto algunos modelos económicos que pueden reunir esas tres características y cómo se ha traducido en sistemas de pensiones?

Esto complementa un poco las preguntas que hizo el diputado Guillermo Ramírez, en el sentido de plantear una pregunta sobre las alternativas.

Tiene la palabra el señor Guillermo Rioseco.

El señor **RIOSECO** (abogado) [vía telemática].- Señor Presidente, para mí no es fácil distinguir, pero diría que hay tres -no cinco- grandes modificaciones al decreto ley N° 3.500, que es la ley N° 19.795, que introdujo los multifondos, y la que planteó la creación de dos fondos o el 1 o el 2. No lo recuerdo bien, pero era una señal. Y, por supuesto, la ley N° 20.255, de 2008, que, a lo menos, introduce el pilar solidario.

En relación con la creación de multifondos, se comete un error casi infantil. Es decir, al administrar una cartera de inversión de renta variable todos entendemos que no es lo mismo que administrar una cartera de fondos de renta fija. Sin embargo, el legislador en esa época tomó la decisión -según él, para facilitarle la capacidad de comprensión a los afiliados- y estableció que la comisión a cobrar por administrar cualquier fondo, renta variable o fija, dentro de este portafolio de cinco fondos, es la misma. Desde luego, ahí tenemos una modificación un tanto inexplicable.

Ahora, la reforma de 2008 introdujo el pilar solidario y estableció una serie de criterios. O sea, hace una reflexión, pero, a la luz de los resultados, consolida el modelo en la línea que planteó precisamente el señor José Gabriel Palma, es decir, el Estado subsidiario que va detrás repartiendo plata a una industria ineficiente.

Cabe recordar que el Estado ha desembolsado 53.000 millones de dólares en cuarenta años para subsidiar a la industria de las AFP, pero ello ha sido contra nada. O sea, el sistema de pensiones autofinanciadas son 33.000 millones de dólares y el total de las pensiones pagadas por el sistema son 84.000 millones de dólares. Obviamente, hay que sumar los 33.000 más los 50.000, lo que da 84.000 millones de dólares, pero al final el Estado se da cuenta de que terminó pagando mucho más.

Aunque hay otra reforma en la que tuve alguna participación, tiene que ver con las asimetrías de la información, problema clásico de los mercados financieros, en donde la gente no entiende lo que sucede. El que gana aquí es el que maneja la información, y ahí es donde se crea la asesoría previsional, estos supuestos terceros confiables. Pero, nuevamente tenemos a un

superintendente, un regulador que entiende la norma de otra manera, y valida los ejércitos de vendedores de las compañías de seguros, que responden a un interés concreto de su empleador. Esa es una cuestión que nadie entiende.

Por ello, en la reforma previsional de este gobierno, que, como dice el diputado Guillermo Ramírez, por su intermedio, está detenida en el Senado, se valida que los afiliados van a estar nuevamente a expensas del ejército de vendedores, que los van a llevar para el lado que a ellos les conviene y no estarán en función de lo que ellos necesitan.

Para finalizar, cuando nos criticaron como país por las políticas públicas para enfrentar la pandemia de la covid-19, recuerdo que las autoridades, los distintos sectores, los especialistas y todo el resto del país reaccionaron como un todo. Entonces, por qué la equivalente de la OMS, que es la OIT, no tiene una reacción de la misma envergadura. Es decir, la OIT, la fuente internacional del derecho del trabajo, dice que el sistema previsional que tenemos fracasó y que nadie se hace cargo. Ha sido invisibilizado, pues no se discute ni en los medios, ni en la prensa especializada ni en la televisión. Es como algo referencial, algo marginal. Pienso que eso es preocupante, porque si todos los sectores afirmaran que el tema de las pensiones es algo muy importante y prioritario y si un organismo especializado de las Naciones Unidas dice que el sistema que tenemos fracasó, ¿por qué no nos hacemos cargo? ¿Por qué los ministros del Trabajo, las autoridades especializadas no se hacen cargo y salen a desvirtuar y a decir que ese informe está equivocado?

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- La diputada Gael Yeomans consultó respecto de aspectos relacionados con la validez de la norma legal en relación con las normas reglamentarias.

El señor **RIOSECO** (abogado) [vía telemática].- Señor Presidente, sí, disculpe.

Asumo que los plazos están prescritos, están precluidas las acciones, salvo una eventual nulidad de derecho público que por definición es imprescriptible y que, en alguna medida, puede resolver el tema del plazo y ser discutida en un tribunal, si definitivamente la superintendencia se excedió en sus atribuciones al intentar interpretar de una manera distinta lo que establece una norma de rango legal versus otra de carácter reglamentario, que hizo y que a

todas luces tiene un sentido diverso, o sea, el artículo 45 bis, el artículo 47 bis y, de alguna manera, también el artículo 98, letra b) son claros y precisos.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- ¿Tiene la Contraloría facultades interpretativas en ese caso?

El señor **RIOSECO** (abogado) [vía telemática].- Señor Presidente, puede emitir una opinión, pero el problema está en el asunto de los plazos. O sea, la invalidación tiene un plazo de dos años y esto ocurrió prácticamente hace diez años. Por lo tanto, sería una declaración que no tiene mayor efecto si lo que se quiere es remediar esa situación. Así que me parece que el espacio que se abre es en el ámbito jurisdiccional a través de una acción de nulidad de derecho público.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Gracias, señor Rioseco.

Le ofrezco la palabra al señor José Gabriel Palma, para responder las preguntas formuladas tanto por el señor Rioseco como por nosotros.

Es importante ver si existen alternativas, soluciones, mejores sistemas que usted conozca que se hayan aplicado y donde haya habido esa coherencia, esa aceptación, esa forma de construir un sistema de pensiones que, a lo menos, ofrezca niveles fundamentales de satisfacción.

El señor **PALMA** (doctor en Economía) [vía telemática].- Gracias, señor Presidente.

Dos cosas, una muy breve, respecto de lo que dijo el diputado Guillermo Ramírez en cuanto a que no había relevancia en lo que yo dije con la comisión.

Bueno, al parecer, hay un problema de comprensión. O sea, la relevancia es absoluta. Básicamente, el sistema de las AFP fue estructuralmente diseñado de una forma que no va a funcionar de ninguna forma que se lo reforme. O sea, cortemos con la cosa de las leyes cortas; cortemos con tratar de que arreglando así en los extremos, esto va a llegar a ser un sistema que funcione.

Una economía como la chilena, con el ingreso por habitante que tenemos, con la desigualdad grotesca que existe en Chile; un sistema de ese tipo no funciona en ninguna parte del mundo y no va a funcionar en Chile.

Entonces, básicamente aquí hay que hacer cirugía mayor, y para hacer cirugía mayor, como escribí en una columna reciente, Chile es el reino de las leyes cortas; o sea, realmente esa idea de que se pueden arreglar los

pequeños detalles para que algo que es estructurado intrínsecamente no relevante para nuestra realidad pase a serlo es realmente difícil de entender.

Ahora, sobre alternativas, por supuesto, las hay. El diputado Guillermo Ramírez dice que nadie ha presentado alternativas. ¡Por favor, diputado, en qué mundo vive! O sea, el señor Riesco, en esta misma comisión, presentó una alternativa concreta.

Hay otras personas que han presentado, en esta misma comisión, alternativas concretas, y todo el detalle que se ha discutido desde los temas, en las presentaciones de los señores Ugarte, Tromben, Lorenzini, Cárcamo han sido absolutamente relevantes. El punto que quiero enfatizar es que de una vez por todas hay que entender que hay cosas que necesitan cirugía mayor, y que no hay forma, con leyes cortas, de transformar.

Ahora bien, alternativas hay muchas. Déjeme darle solamente una, por ser obvia. Lo básico es que no tiene sentido económico tener ahorro forzoso. Los únicos sistemas de seguridad social que funcionan son aquellos en que no hay ahorro forzoso. Primero, hay un sistema de seguridad social que, obviamente, es forzoso, en el sentido de que hay que contribuir a ese sistema para que, por lo menos, el sistema pueda dar una pensión mínima digna y, recordemos, con las mismas contribuciones que hay en Chile, las mismas contribuciones que hacen las personas, un sistema de seguridad social duplicaría las pensiones. La aritmética es muy clara. Con las mismas contribuciones que hacen hoy los trabajadores, el monto total que se destinaría a pensión podría duplicarse. Ahí está la aritmética clara y eso ha sido presentado muchas veces, no solamente el trabajo mío y el del señor Riesco, sino muchos otros más.

Ahora, ya que quieren y a la gente siempre le gustan otras experiencias concretas, veamos el sistema de Nueva Zelanda. ¿En qué consiste el sistema de ese país? Una economía que en Chile se muestra como un ejemplo muy bueno.

Primero, no hay ahorro forzoso, punto. De ahí se parte. Segundo, hay un sistema de seguridad social, que en Chile es el mal llamado sistema de reparto. La gente tiene que contribuir obligatoriamente a ese sistema de seguridad social, el cual se compromete a dar, a lo menos, una pensión mínima digna a las personas. Además, allá se les da a todos, no solo a los que contribuyen. O sea, si una dueña de casa se quedó criando a los niños,

cuidando a los viejos, haciendo otro tipo de cosas, no veo por qué no va a tener derecho a recibir una pensión digna. Ese es otro punto.

Por ahora, partamos por la gente que contribuye.

¿En qué consiste ese sistema? Primero, en la contribución obligatoria y, como les digo, eso bastaría para duplicar las pensiones en Chile. Eso no significa que cada pensión aumente al doble, porque las millonarias no hay para qué duplicarlas, pero el monto que se gasta mensualmente en pensiones se podría duplicar.

Segundo, ahí se agrega un sistema "voluntario" de ahorro, que puede ser privado o público. En Nueva Zelanda existen los dos. Hay un sistema adicional al obligatorio. Uno es privado y el otro es público. ¿En qué consiste el público? Consiste en que en vez de hacer una contribución de, por ejemplo, el 10 por ciento, como en Chile, uno decide voluntariamente hacer una de 13, 14 o 15 por ciento, y ese extra, además de tener la base digna común para todos, le asegura una pensión final mayor, y, como consecuencia, el Estado se compromete a realizar una contribución adicional, y si no quiere hacer el público, existe el privado. Pero, lo básico de lo privado es que sea voluntario y, además, que haya alternativas reales. El *free to choose* debe funcionar. Una persona, por ejemplo -si quiere-, debería poder administrar su propio fondo de pensión. Eso no se hace en Nueva Zelanda, pero no veo por qué yo no podría hacerlo, aunque dentro de ciertos límites. Obviamente, no voy a poner toda la plata en *bitcoin,* porque sería absurdo, pero debiera haber distintos tipos de administración, y si quieren elegir las AFP, perfectamente podrían hacerlo, pero sería uno más, pues existirían alternativas.

¿Por qué, si quiero hacer en ese sistema ahorro voluntario, y si lo hago en el privado, me fuerzan a elegir un solo tipo de institución? En Nueva Zelanda existe una variedad de instituciones en las que las personas pueden hacer su ahorro adicional voluntario. Les aseguro que ese sistema tiene consistencia interna, que se aplica en forma eficiente y que genera un grado de consenso -que es el tercer punto que Rodrigo olvidó mencionar, y que es fundamental-, porque para que todo ese sistema funcione no solo debe tener, analíticamente, racionalidad y lógica, sino que además debe tener un sistema de apoyo hegemónico de la población.

Pregunten en Nueva Zelanda cuál es el apoyo que tiene ese sistema de pensión y pregunten en Chile cuál es el apoyo que tiene el sistema de las AFP. Ahí van a encontrar dos números bastante distintos. Por lo tanto -diputado Ramírez-, decir que no hay alternativas es algo que realmente no comprendo.

En esta comisión hubo personas que presentaron alternativas, y en el resto del mundo hay una cantidad enorme de alternativas. Personalmente, la que más me gusta es la estructura de Nueva Zelanda.

Primero, porque hay seguridad social obligatoria, que da una pensión básica digna a todas las personas. Acuérdense de las cifras que he repetido. Bastaría con la contribución que se hace hoy para duplicar el gasto en pensiones.

Segundo, respecto de lo adicional voluntario, hay que terminar con el ahorro forzoso, que no tiene sentido ni analítica ni económicamente. Tener ahorro forzoso es una muy mala forma de asignar recursos. Entonces, lo adicional es voluntario. A ese respecto, el sector público puede tener alternativas para que la gente haga su ahorro adicional voluntario en el sistema público, para aumentar lo que el Estado le entrega al final -además del básico, el adicional-, o sistemas privados de ahorro voluntario, pero con alternativas concretas para que la gente pueda escoger entre esas opciones reales.

Además, agregaría una alternativa más, cual es que tengo todo el derecho y el conocimiento para administrar mis propios fondos adicionales voluntarios. No necesito estar pagándole comisión a nadie para que me haga algo que probablemente realizo igual o mejor. Ahora bien, aunque eso no existe en Nueva Zelanda, no hay razón para no hacerlo en Chile, pero dejemos ese punto de lado.

En cuanto al ahorro forzoso, en el sentido que usted lo piense es ineficiente, no funciona y claramente no ha funcionado en Chile. Por lo tanto, hay que pensar en un sistema como el de Nueva Zelanda, con una contribución obligatoria, que en el caso chileno bastaría para duplicar las pensiones, y a partir de allí crear sistemas adicionales, tanto públicos como privados, para que la gente voluntariamente pueda aumentar su pensión final. Eso funciona en Nueva Zelanda y en otros países, donde existe un sistema claro, consistente y eficiente en la implementación y, además, un apoyo hegemónico fundamental de la población. Por eso funciona, porque no solo analíticamente tiene sentido, sino porque también tiene sentido políticamente y un apoyo

fundamental. Por eso, pregunten en Chile cuánta gente apoya el sistema actual.

Gracias.

El señor **GONZÁLEZ,** don Rodrigo (Presidente).- Tiene la palabra el diputado Ramírez.

El señor **RAMÍREZ** (vía telemática).- Señor Presidente, nada me alegraría más que tener sistemas alternativos que dupliquen las pensiones, como se asegura acá.

Quiero pedir al señor Palma que nos haga llegar esas propuestas para analizarlas, porque, con mi experiencia en esta materia, puedo decir que muchas veces se ha hecho ese tipo de aseveraciones en la comisión. No desconfío de la palabra del señor Palma -se lo digo en serio-, pero cuando uno analiza esas propuestas se da cuenta de que hay letra chica que señala que se puede echar mano a los fondos de pensiones actuales, quitándoselos al trabajador, o se informa un alza de impuestos, que Chile simplemente no puede sostener. Quisiera ver esas propuestas para analizarlas, porque nada me gustaría más que apoyar un sistema que sea sustentable, en ambos sentidos de la palabra, y que aumente las pensiones, lo que, al final del día, es mi única preocupación. No soy un defensor de las AFP. Simplemente creo que en general todas las propuestas aseguran peores pensiones y menos sustentabilidad que el sistema que tenemos hoy día. Entonces, si el sistema que propone el señor Palma se puede aplicar en Chile, voy a ser el primero en apoyarlo.

Muchas gracias.

El señor **GONZÁLEZ**, don Rodrigo (Presidente).- Excelente.

Señor Palma, tiene un gran desafío.

El señor **PALMA** (doctor en Economía) [vía telemática].- Diputado Ramírez, delante suyo está la propuesta que hizo, por ejemplo, don Manuel Riesco en esta misma comisión. Ahí están los números que muestran que con la actual cotización se puede duplicar el número de pensiones. Están las cifras en blanco y negro, está la aritmética. Lo tiene delante de sus ojos, o sea, ya está presentado.

Por otra parte, no tengo ningún problema en detallar el sistema de Nueva Zelanda. Es un sistema que tiene las tres características: consistencia,

eficiencia y apoyo solidario, que, básicamente, no es ahorro forzoso. Hay que hacer cotizaciones forzosas al sistema de seguridad social y lo adicional es voluntario, y en ese ahorro voluntario no hay ninguna razón para que el Estado no tenga una alternativa pública, y quedarían las alternativas privadas como otra opción.

Esa es la propuesta de Manuel Riesco de cómo un fondo de seguridad social duplicaría las pensiones; los números están ahí. Bájelo nomás.

El señor **RAMÍREZ** (vía telemática).- Lo bajamos. Hicimos correr los números, pero no dan. Por eso, preferiría que usted me enviara la propuesta de Nueva Zelanda.

El señor **PALMA** (doctor en Economía) [vía telemática].- Perdón, diputado, pero los números del señor Riesco dan.

El señor **RAMÍREZ** (vía telemática).- No dan.

El señor **PALMA** (doctor en Economía) [vía telemática].- El punto fundamental es la estructura, y la estructura de Nueva Zelanda funciona. Ese mundo es real. Es una economía que está en la tierra y tiene esas tres características. No más ahorro forzoso. Eso es lo fundamental para que funcione, lo que, por supuesto, hay que aterrizarlo en Chile. Respecto de eso no me cabe la menor duda. En eso usted tiene toda la razón. Hay que aterrizarlo en Chile, pero, ese sistema de contribución, por ejemplo, la misma que hay ahora, el 10 por ciento a la seguridad social, asegura una pensión mínima, y segundo, lo adicional voluntario. Cualquier persona que conozca un poco el mundo de las pensiones sabe que esa alternativa es una, porque hay más. Me quise concentrar solo en esa, que es la que más me gusta, pero hay otras que funcionan en el mundo real y muchas que no funcionan como la nuestra. Pero hay algunas que funcionan, y la de Nueva Zelanda es clara: contribución forzosa, participación mínima y adicional voluntario, que puede ser público o privado. No cabe duda de que es un sistema consistente y eficiente, que tiene apoyo popular y apoyo hegemónico y, además, que funciona. ¿Cómo aterrizarlo? Habría que analizar la cotización necesaria para la pensión mínima, y la actual cotización del 10 por ciento es perfectamente sustentable para dar esa pensión mínima.

El señor **RAMÍREZ** (vía telemática).- ¿Esa prestación mínima en Nueva Zelanda es el 10 por ciento menos?

El señor **PALMA** (doctor en Economía) [vía telemática].- La cotización que hace la gente para lo obligatorio es un poco menos del 10 por ciento, y eso da para la seguridad social. Pero nosotros tenemos otro ingreso por habitante y otra desigualdad, y la desigualdad grotesca que hay en Chile tiene efectos conocidos.

Uno de los temas concretos de la desigualdad es que las pensiones son más complicadas, porque en un mundo como el chileno, con un ingreso por habitante de 25.000 dólares, en el que el salario mediano sea de 400.000 pesos, que no alcanza a sacar a una familia de cuatro personas de la pobreza, bueno, hay que diseñar el sistema de pensiones para ese mundo de desigualdad.

El señor **RAMÍREZ** (vía telemática).- ¡Exactamente! Y para que el sistema neozelandés funcione acá, tendríamos que tener una cotización de 20 por ciento, que las familias chilenas tuvieran que poner el doble.

El señor **PALMA** (doctor en Economía) [vía telemática].- No.

El señor **RAMÍREZ** (vía telemática).- Hay que mirar los números.

El señor **PALMA** (doctor en Economía) [vía telemática].- El 10 por ciento alcanza para dar a las personas una pensión básica mínima y ahí hay que agregar lo voluntario, y lo voluntario es voluntario. Si usted quiere poner 10 por ciento, lo pone, pero si no tiene para lo voluntario…

El señor **RAMÍREZ** (vía telemática).- Usted acaba de decir que la realidad de Nueva Zelanda es distinta a la de Chile. Allá los salarios son mucho más altos, yo asumo que […]

-Diputados e invitado hablan al mismo tiempo.

El señor **GONZÁLEZ,** don Rodrigo (Presidente).- Muchas gracias por la propuesta. Creo que debemos asumir el desafío que nos plantea el diputado Guillermo Ramírez, en especial solicitar a la Biblioteca que estudie si los números de la propuesta que hizo el señor Riesco dan o no, porque sería bastante interesante. Ahí hay un ente objetivo que nos puede indicar antecedentes.

El señor José Gabriel Palma nos ofrece una propuesta sobre el modelo neozelandés. Seguramente los candidatos presidenciales también van a ofrecer algunas propuestas, pero lo interesante es que se abren alternativas.

Además, como planteó el señor Rioseco, lo importante es que el sistema legal que tenemos, con todas sus reformas, indudablemente que, en lugar de ir beneficiando de manera creciente y progresiva a los trabajadores, al final los fue empobreciendo y el sistema de pensiones se fue deteriorando. Ocurrió lo contrario, y si se hubiese mantenido la ley tal como estaba inicialmente, incluso con las deficiencias del modelo, las pensiones de los trabajadores habrían quedado más protegidas.

Lo importante es que hemos conversado un tema, que es parte del informe, porque este debe tener un contexto. Insisto en que vamos a dar respuesta a todas las preguntas que se hicieron en la convocatoria, pero dentro de un contexto, el cual hemos analizado hoy.

Hemos llegado al término de la sesión. Si ustedes acuerdan prorrogar la sesión, no tengo ningún problema en continuar con el debate.

¿Habría acuerdo de la comisión para prorrogar la sesión? O bien, lo dejamos para las preguntas que le puedan hacer directamente a los expositores, conforme al acuerdo que tomamos al inicio, cada uno de los presentes, a través de la Secretaría, de manera que todos sepamos las preguntas y también conozcamos las respuestas, para que formen parte del informe final de conclusiones.

Tiene la palabra el diputado Cosme Mellado.

El señor **MELLADO** (don Cosme) [vía telemática].- Señor Presidente, pido que se hagan llegar las presentaciones de ambos expositores a nuestros correos electrónicos.

El señor **GONZÁLEZ,** don Rodrigo (Presidente).- Muy bien, señor diputado.

Sin duda, ha sido una sesión muy interesante. Agradecemos de manera especial a los señores Guillermo Rioseco y José Gabriel Palma, porque han dedicado tiempo de su intenso trabajo.

Quiero recordar que el señor José Gabriel Palma es creador de una alternativa al sistema de cálculo del Índice de Gini, el índice de la desigualdad, y ha hecho un tremendo aporte a la ciencia económica, muy reconocida por los organismos internacionales.

Les damos las gracias por haber estado con nosotros.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 17:40 horas.

CLAUDIO GUZMÁN AHUMADA

Redactor

Jefe (S) Taquígrafos de Comisiones.