



Agrupación de Empleados Públicos  
por Reparación al Daño Previsional

“QUE NUESTROS ESFUERZOS DESAFIEN LAS  
IMPOSIBILIDADES.  
RECORDAD QUE LAS GRANDES PROEZAS DE LA HISTORIA  
FUERON CONQUISTADAS DE LO QUE PARECIA IMPOSIBLE”

José Martí

## **PRESENTACION DAÑO PREVISIONAL**

La Agrupación de Empleados Públicos por la Reparación al Daño Previsional, es una Organización que cuenta con personalidad jurídica, que agrupa a funcionarios públicos de diferentes Instituciones del Estado, todos ex cotizantes de las Cajas del Fisco traspasados al sistema de capitalización individual de las AFPs, quienes en forma voluntaria y espontánea se constituyeron en la agrupación antes mencionada, frente la evidente realidad de la abismante brecha en la tasa de reemplazo, con respecto de los funcionarios que se acogían a jubilación habiendo permanecido en el antiguo sistema del INP, lo que afectó en su momento a una gran cantidad de funcionarios producto de los programas de incentivos al retiro sectoriales implementados al finalizar la década de los 90, la gente que permaneció en el sistema antiguo, (INP), obtiene una tasa de reemplazo promedio del orden del 85% y si se van en grado tope obtienen una pensión asimilable a su sueldo de actividad, en cambio los pertenecientes al sistema del D.F. 3.500/80 obtienen una tasa de reemplazo del orden de un tercio de la renta en actividad y en el mejor de los casos a un 50%.

Esta situación se explica en parte por la intervención efectuada en el Gobierno del Presidente Alwin, iniciativa que busco corregir la inequidad del mecanismo de cálculo de las pensiones en el I.N.P ( Ley 19.200), en la discusión de dicha Ley se reconoció el diagnóstico del daño previsional, que no es otra cosa que la subcotización hasta el año 1992 de los funcionarios públicos, los que en la práctica cotizaban por 1/3 de sus remuneraciones, lo que evidentemente influía en bajas pensiones, esta Ley corrigió esa distorsión pero solamente considerando a los imponentes I.N.P., aún cuando en la discusión se reconoció que también esta situación afectaba a los funcionarios que se habían traspasado a las AFPs, los representantes del Gobierno, en especial los personeros del Ministerio de Hacienda como el Sr. Alberto Arenas hoy Director de Presupuesto, manifestaron y así quedó en las actas, que aún cuando se reconocía este problema, no existía disposición financiera para poder solucionarlo con esta Ley. En justicia esta Ley no solo debía corregir la base imponible de los imponentes del antiguo sistema, sino que en rigor también debió corregir la base imponible de los cotizantes de la AFP, corrigiendo el monto del Bono de Reconocimiento, cuyo valor nominal al día de hoy

es tan bajo que no constituye un aporte sustancial al capital individual de cada ahorrante.

La Agrupación desde sus inicios centró su accionar en obtener un diagnóstico acabado del problema del Daño Previsional, como asimismo buscar propuestas de solución, al mismo tiempo se efectuaban acciones de sensibilización y difusión hacia los mismos funcionarios públicos que aún no se percataban de esta problemática y hacia las autoridades de Gobierno, con todos los instrumentos al alcance (cartas, declaraciones públicas, audiencias con autoridades y parlamentarios, mails, publicaciones, actos públicos, etc). La primera fórmula de solución propuesta por la Agrupación y respaldada por la mayoría de las Asociaciones Gremiales del sector público, fue promover que el ejecutivo tomará la iniciativa de enviar un proyecto de Ley que permitiera el retorno de los funcionarios afectados por el Daño Previsional al INP, propuesta que no fue acogida tanto en el Gobierno del Presidente Frei como en el del Presidente Lagos.

Lo que sí se logró fue que el tema fuera recogido por la Mesa del Sector Público y la CUT, instancia de negociación anual con el Gobierno sobre materias de reajuste de remuneraciones, y se incluyera en el petitorio de dicha mesa, situación que fue recogida por las autoridades Ministeriales del Gobierno del Presidente Lagos (Ministros de Hacienda y del Trabajo), constituyéndose una Comisión con representantes de los Gremios y del Gobierno, la que funcionó en dependencias del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, a cargo de la Subsecretaria de la época y por parte de Hacienda los Sres. Alberto Arenas y Julio Valladares, la solución que se buscaba por parte de los afectados, no era ya el retorno al INP, sino una nueva fórmula llamada FOSTRAR la que era patrocinada por el presidente del Senado, Senador Don Andrés Zaldivar y que de hecho se llamó Proyecto Zaldivar.

Es relevante para nosotros referirnos hoy a ese proyecto, ya que según los representantes del Ministerio de Hacienda éste constituía una reforma al sistema del DFL N° 3.500 y eso era imposible en ese momento y solo cabía su discusión en el marco de una reforma al sistema de AFPs, situación que hoy acontece en el Gobierno de la Presidenta Bachelet. El epílogo de esta negociación que tardó varios años, se tradujo en un proyecto de Ley enviado por el Ejecutivo, que otorga un bono compensatorio bajo ciertos requisitos a parte del universo de funcionarios afectados, por lo que es rechazado por algunas organizaciones gremiales del sector, ya que la solución buscada debía satisfacer la demanda de una pensión digna con una tasa de reemplazo cercana a la del INP, debía ser una solución vitalicia y además contemplar la universalidad de los dañados previsionalmente, cosa que en dicho proyecto no acontece, cabe hacer presente que el proyecto en mención aún se encuentra en el parlamento, en la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado.

Es interesante señalar que el concepto de Daño Previsional, es reconocido por diferentes ámbitos de nuestra sociedad, es así que existen declaraciones públicas de la propia Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones reconociendo este hecho y declarando la responsabilidad del Estado en la materia, para lo cual demandaban una solución por parte del Gobierno y proponían fórmulas de solución; también existen proyectos de acuerdo de numerosos parlamentarios que también demandaban del Gobierno una iniciativa que solucionara este problema, con un fuerte apoyo al proyecto del FOSTRAR; este problema también ha sido reconocido en ámbitos internacionales como la OIT, la Internacional de Servidores Públicos y existe una demanda presentada ante los tribunales de justicia.

Lo relevante para nuestra Agrupación, ha sido el hecho de que fruto de los estudios realizados, tenemos un diagnóstico bastante acabado de las deficiencias del actual sistema de pensiones, en que este concepto del Daño Previsional es abarcable también a los trabajadores del sector privado y creemos que no basta con señalar una voluntad política de efectuar una reforma, ya que el DFL 3.500 ha sufrido una infinidad de modificaciones que han buscado ir corrigiendo las fallas detectadas, siempre apuntando a la responsabilidad individual de los cotizantes incentivando un mayor ahorro, cosa que con las actuales remuneraciones suena a broma, de autorizar variadas carteras de inversión asociadas a mayor o menor riesgo, aceptando la tesis sustentada por la Asociación de AFPs de que este es un tema asociado fundamentalmente a las rentabilidades, a liberalizar en mayor medida la regulación de inversión en el extranjero y a fomentar mayores conductas de ahorro de los trabajadores.

Para nosotros es bastante relevante señalar que debe despejarse previamente en esta discusión de la reforma, si el centro va a ser nuevamente la responsabilidad individual y el manejo mayoritariamente privado de la seguridad social, con una participación estatal de carácter subsidiario, o por el contrario si se va a reconocer la responsabilidad social estatal y privada, llevando a lo central la necesidad que más que una reforma es urgente una refundación del sistema de la seguridad social en Chile.

Planteamos esto, por el hecho de que las condicionantes que hoy significan que más de la mitad de los cotizantes de las AFPs, no va tener acceso siquiera a una pensión mínima; no surgen de las propias decisiones personales, sino que son fruto de decisiones de Estado tomadas en momentos que no existía participación democrática, mantenidas y profundizadas posteriormente en los Gobiernos de la Concertación y que se reflejan en el modelo de desarrollo adoptado por nuestro país.

Hoy llevamos más de 25 años de imposición de un modelo de sociedad de mercado (neoliberalismo), con apertura a la globalización, mediante la eliminación de las barreras arancelarias, la sustitución de la producción nacional en diferentes rubros por las importaciones masivas de productos foráneos a bajo precio, el desarrollo de un sector exportador basado mayoritariamente en materias primas forestales, mineras, agrícolas y de la pesca, sin un componente de valor agregado y con mano de obra temporal e informal. Este esquema adoptado por las recomendaciones del F.M.I. y el Banco Mundial, como condicionante a los paquetes crediticios de salvataje en momentos de crisis económica como la de 1982, significan la reducción del Estado productor y benefactor mediante la privatización de la mayoría de las empresas públicas, definir un Estado de carácter más bien subsidiario en aquellas materias de sensibilidad social (educación, salud, seguridad social, vivienda, etc.) y asignándole un rol de facilitador de la actividad privada y del mercado como el gran regulador de la dinámica económica de nuestro país.

¿En que se ha traducido todo esto y que relación guarda con el problema que nos convoca?. Evidentemente existe una directa vinculación, el hecho de convertirnos en una economía de competencia en los mercados internacionales, ha significado opciones que se han reflejado en disposiciones que han vulnerado fuertemente los derechos laborales de los trabajadores, afectando su calidad de vida e introduciendo la incertidumbre y el temor a no ver cubiertos los riesgos a que está sometido en esta nueva cultura del desarrollo y del trabajo (seguridad social), hoy los actores económicos con una ortodoxia rayana en el fanatismo proclaman que la panacea para terminar con los males sociales es el crecimiento sostenido de nuestra economía, ya que ésta mayor riqueza beneficiará a toda nuestra población, si bien es cierto, no se puede dejar de reconocer que hemos disminuido la pobreza más dura, esto no ha sido fruto del mercado, sino la acción estatal con programas focalizados, que es otro de los pilares de nuestro desarrollo, la focalización para aquellos sectores excluidos de la oportunidad de participar directamente, la focalización si bien ha significado un impacto en la pobreza, tiene la limitante de constituirse en un instrumento que fomenta la terrible desigualdad en el ingreso que tiene a nuestro país con el título de ser uno de los países del mundo con peor redistribución de la riqueza y que ha afectado fuertemente a nuestra clase media, mediante la aplicación y mantención de impuestos altamente regresivos.

Este vínculo surgido de hacer más competitiva nuestra economía y los factores de producción, ha significado tanto en el sector público como en el sector privado, una precarización laboral sostenida y en aumento, traducida en una flexibilización del mercado del empleo, con un fuerte aumento del trabajo con contratistas y subcontratistas, los contratos cortos o por faena, el trabajo como prestación de servicios a honorarios, el trabajo temporero y part time, el trabajo informal por

cuenta propia sobretodo para aquellos cesantes mayores de 40 años, que tienen serias dificultades de inserción laboral, por lo que aumentar la edad de jubilación nos parece un chiste de mal gusto, la externalización de servicios públicos, etc., todo esto se refleja por supuesto en la previsión, en que las lagunas han aumentado considerablemente, existiendo un promedio de menos de 6 cotizaciones al año en el caso de los varones y de menos de 5 cotizaciones anuales en el caso de las mujeres de más de la mitad del universo de cotizantes de las AFP; los montos por la reducción drástica de las remuneraciones por lo que se cotiza es insuficiente para garantizar siquiera una pensión mínima, en el caso de los funcionarios públicos tenemos más de 1/3 de contratos a honorarios con funciones permanentes y excluidos de los beneficios de la seguridad social y la existencia de una cultura de las horas extraordinarias no imponibles como una herramienta habitual para mejorar las exiguas remuneraciones de gran parte de los funcionarios, lo que obviamente se refleja en las cuentas de capitalización individual y que son la raíz del problema que hoy nos convoca.

Los supuestos que inspiraron la reforma del DFL3.500, tenían como objetivo terminar con las inequidades surgidas en el sistema antiguo, por la existencia de una multiplicidad de regímenes provisionales, con diferentes contribuciones y beneficios y la crisis que experimentaba el sistema de reparto solidario, por el aumento explosivo del sector pasivo y la disminución del sector activo contribuyente y financista de las jubilaciones, situación gatillada por el aumento de la cesantía que llegó a cifras de dos dígitos en la década de los 70, si bien es cierto se estableció un sistema que uniformaba los requisitos contributivos y jubilatorios, la inequidad aún permanece y se da entre las condiciones de jubilación del sector INP con respecto al sector de las AFP. Es bueno recordar que la problemática que discutimos hoy tiene 3 variantes que debemos considerar:

1. Los imponentes del INP, que según cifras aún permanecen en actividad en un número no inferior a los 130.000 trabajadores.
2. Los imponentes del antiguo sistema que se traspasaron al sistema de AFP, que en el caso de los funcionarios públicos su universo es de aproximadamente 178.637 funcionarios de diferentes grupos etareos.
3. Los imponentes que solo han cotizado al sistema de AFP, por haberse incorporado al trabajo a partir del año 1982.

En el caso de los primeros no cabrían mayores comentarios, ya que la Ley 19.200 los benefició en esta materia. El problema de los segundos reflejado en lo que denominamos Daño Previsional, es en conjunto con los terceros, que por las razones ya expuestas, tienen una proyección catastrófica de su jubilación, constituyen el universo que justifica la opción de nuestra Agrupación de una Refundación de la Seguridad Social chilena.

Al hablar de refundación estamos planteando claramente que no nos parecería digno que un esquema tan ampliamente participativo como éste, significara solamente reformas menores o cosméticas, creemos que es hora que se escuche a los dueños de los fondos, que hasta la fecha han sido un factor medular en el crecimiento económico de nuestro país, al inyectar ingentes recursos en el mercado de capitales, sin embargo estas tremendas utilidades a pesar de las rentabilidades asociadas, curiosamente no benefician a sus ahorrantes con pensiones dignas y satisfactorias y el mercado los condena a las pensiones mínimas o peor aún a las pensiones asistenciales si es que califican.

Para esa refundación, un elemento indispensable en la discusión, es el rol que el Estado debe jugar. Para nosotros el Estado debe constituir un pilar fundamental del sistema, haciéndose cargo del espíritu de la seguridad social definida por variados autores e Instituciones Internacionales como un pilar solidario y sin fin de lucro, con una intervención activa, que podría el fortalecimiento del propio Instituto de Normalización Previsional, INP; crear un fondo solidario que garantice un piso mínimo de pensiones independiente del capital individual, terminar con la contribución de los jubilados al de salud, ya que ellos no tienen derecho a licencias médicas y haría carne el discurso de nuestra Presidenta de atención gratuita en salud para los adultos mayores, disminuir de 240 meses a la mitad el periodo de cotizaciones para acceder a la garantía estatal, asimilar la pensión mínima al salario mínimo, simplificar la estructura de sueldos del sector público, refundiendo los múltiples componentes que conforman sus remuneraciones y considerando todos sus ingresos como base imponible.

Entendemos que el tema es complejo, pero una reforma permite hacer cambios de fondo considerando, además que si miramos a los países que se han ido incorporando a este modelo de capitalización individual, éstos tienen la tendencia de mantener un sistema mixto, ya que incorporan al Estado como un agente público de la seguridad social, que se haga cargo de los trabajadores que enfrentados al modelo económico han visto precarizada su fuente laboral y por ende sus cotizaciones.

La forma de financiamiento de este pilar estatal, podría surgir del actual gasto en previsión, que cubre las pensiones asistenciales, los bonos de reconocimiento, las garantías estatales, las pensiones Dipreca y Capredena, las pensiones del INP, etc. Para lo cual es absolutamente necesario incluir en esta reforma a las Cajas de Previsión de las Fuerzas Armadas y Carabineros. Cabe hacer presente que bastaría con mantener el nivel de gasto actual, para garantizar a futuro el soporte económico del pilar estatal de las pensiones, ya que el gasto por efectos naturales de mortalidad, tenderá a ir bajando

progresivamente. Otro actor importante y necesario de considerar en el financiamiento solidario, es el sector empleador, no puede ser posible que se estén otorgando mayores márgenes de flexibilidad laboral, que mediante la eliminación de derechos o protecciones laborales, abaratan los costos de producción y posibilitan la mayor competencia externa de nuestros empresarios, con el consiguiente retorno en utilidades que no chorrean al factor trabajador del proceso productivo, sin que exista una compensación redistributiva. Proponemos que el sector empleador contribuya a financiar mejores pensiones, con un aporte de sus utilidades en proporción directa del número de trabajadores, el que sería depositado en el Fondo Solidario administrado por el Estado, con un régimen de inversión y rentabilidad similar al de las AFPs.

También es necesario mejorar las regulaciones y el control del sistema privado creándose un Consejo de Control y Asesor de la Superintendencia de AFP, en la cual estén mayoritariamente representados los trabajadores, lo que le otorgaría, más transparencia al sistema y garantizaría una mayor confianza de los ahorrantes.

Además, es necesaria una mayor regulación en los costos de administración de las AFP, es inconcebible ver la magnitud de recursos que se gastan en publicidad y promoción. Sería importante que los excedentes por ejemplo de la contribución al seguro de invalidez y sobrevivencia, fueran incluidos en las cuentas de los cotizantes y no pasen a engrosar las utilidades de las AFP. Otro tema que se debe resolver es la excesiva concentración del mercado de AFPs, lo que ha transformado al sector en un oligopolio con tendencia a actuar en efecto manada.

A nuestra Agrupación le preocupa que no se de una mirada integral al problema de la seguridad social en Chile, hoy existen condicionantes de inestabilidad laboral, de cesantía, de temporalidad, de precariedad en las condiciones del trabajo y de las remuneraciones, que están significando que los trabajadores sientan una desprotección cada vez mayor frente a los riesgos que deben afrontar en su vida productiva, riesgos asociados a la salud, a los accidentes laborales, a la invalidez, a la cesantía, a la muerte y a la vejez, que sienten que el Estado no garantiza la cobertura, el acceso ni la solución a estos riesgos y, que se achaca a la responsabilidad individual y por ende la solución se le deja al propio afectado, sentimos que Chile va en sentido contrario a lo que están realizando otros países con mayor desarrollo en esta materia y que significa una garantía del Estado de proporcionar calidad de vida digna a sus trabajadores, sobretodo en el estadio de adultos mayores pertenecientes al sector pasivo.

Entendemos que en este Consejo hay una heterogeneidad de miradas e ideologías, que sustentan la visión con la cual van analizar cada una de las presentaciones, lamentamos que nuevamente se

excluyera a los trabajadores de integrarse a este trabajo al interior del Consejo.

Ejemplos de reformas desastrosas por la exclusión de sectores importantes para su implementación en este país existen bastantes, ejemplo el sector de la educación, la reforma procesal, etc., lo que significa constantes adecuaciones y modificaciones. Nos genera un cierto grado de desconfianza la conformación de un equipo del consejo con preponderancia de profesionales del sector económico y una visión más tecnocrática que humanista, tenemos la experiencia de la reforma en salud, donde se establecieron mecanismos de participación en las mesas de Huechuraba y que resultó al final, la reforma Sandoval, es decir, se legítimo un espacio para nada, esperamos que en este caso no sea esa la situación.

El señalar en forma cualitativa el contexto en que estamos construyendo esta reforma, nos parece del todo necesario, entendemos que se deben haber recibido numerosas presentaciones más cuantitativas y que los datos duros del diagnóstico de alguna manera ustedes lo manejan, por lo que nos pareció más importante en esta fase de la presentación centrarnos en elementos más subjetivos que también son importantes de considerar y que amplían la mirada y la comprensión del problema que tratamos de resolver.

Por último en esta fase de la presentación demandamos nuevamente la solución al Daño Previsional, el proyecto en discusión en el parlamento adolece de insuficiencias graves en cobertura, de inequidad, no contó con la aprobación de numerosas agrupaciones del sector público, por lo que consideramos que no da respuesta a nuestra demanda, los trabajadores públicos fueron presionados, amenazados o engañados para cambiarse de sistema, hipotecando su futuro, ya que la publicidad de la época señalaba que las jubilaciones iban a ser superiores a la del antiguo sistema, cosa que no ha sido así, entendemos que esta es la oportunidad tal vez mediante un articulado transitorio, que solucione definitivamente este tema.

Por Guillermo Peña González  
e-mail [guillepg2001@yahoo.es](mailto:guillepg2001@yahoo.es)