

REPÚBLICA DE CHILE
DIARIO DE SESIONES DEL SENADO
PUBLICACIÓN OFICIAL
LEGISLATURA 327ª, EXTRAORDINARIA
Sesión 22ª, en 11 de enero de 1994
Especial
(De 15:28 a 19:50)
PRESIDENCIA DE LOS SEÑORES GABRIEL VALDÉS ,
PRESIDENTE, Y BELTRÁN URENDA, VICEPRESIDENTE
SECRETARIO, EL TITULAR, SEÑOR
RAFAEL EYZAGUIRRE ECHEVERRÍA

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

I. ASISTENCIA

Asistieron los señores:

- Alessandri Besa, Arturo
- Calderón Aránguiz, Rolando
- Cantuarias Larrondo, Eugenio
- Cooper Valencia, Alberto
- Díaz Sánchez, Nicolás
- Feliú Segovia, Olga
- Fernández Fernández, Sergio
- Frei Bolívar, Arturo
- Frei Ruiz-Tagle, Carmen
- Gazmuri Mujica, Jaime
- González Márquez, Carlos
- Hormazábal Sánchez, Ricardo
- Huerta Celis, Vicente Enrique
- Jarpa Reyes, Sergio Onofre
- Lagos Cosgrove, Julio
- Larre Asenjo, Enrique
- Lavandero Illanes, Jorge
- Letelier Bobadilla, Carlos
- Martín Díaz, Ricardo
- Mc-Intyre Mendoza, Ronald
- Navarrete Betanzo, Ricardo
- Núñez Muñoz, Ricardo
- Ortiz De Filippi, Hugo
- Otero Lathrop, Miguel
- Pacheco Gómez, Máximo
- Páez Verdugo, Sergio
- Palza Corvacho, Humberto

-Papi Beyer, Mario
-Pérez Walker, Ignacio
-Piñera Echenique, Sebastián
-Prat Alemparte, Francisco
-Ríos Santander, Mario
-Romero Pizarro, Sergio
-Ruiz De Giorgio, José
-Ruiz-Esquide Jara, Mariano
-Siebert Held, Bruno
-Sinclair Oyaneder, Santiago
-Soto González, Laura
-Sule Candia, Anselmo
-Thayer Arteaga, William
-Urenda Zegers, Beltrán
-Valdés Subercaseaux, Gabriel
-Vodanovic Schnake, Hernán
-Zaldívar Larraín, Andrés

Concurrieron, además, los señores Ministros de Hacienda, del Trabajo y Previsión Social y Secretario General de Gobierno.

Actuó de Secretario el señor Rafael Eyzaguirre Echeverría, y de Prosecretario, el señor José Luis Lagos López.

II. APERTURA DE LA SESIÓN

--Se abrió la sesión a las 15:28, en presencia de 44 señores Senadores.

El señor VALDÉS (Presidente).- En el nombre de Dios, se abre la sesión.

III. TRAMITACIÓN DE ACTAS

El señor VALDÉS (Presidente).- Se da por aprobada el acta de la sesión 17a, ordinaria, en 11 de agosto de 1993, en su parte secreta, que no ha sido observada.

El acta de la sesión 13a, ordinaria, en 10 de noviembre del mismo año, en su parte pública, se encuentra en Secretaría, a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

IV. CUENTA

El señor VALDÉS (Presidente).- Se va a dar cuenta de los asuntos que han llegado a Secretaría.

El señor LAGOS (Prosecretario).- Las siguientes son las comunicaciones recibidas:

Mensajes

Cuatro de Su Excelencia el Presidente de la República:

Con el primero solicita el acuerdo del Senado, exigido por el N° 6) del artículo 49 de la Constitución Política, para ausentarse del territorio nacional el 15 de febrero próximo con el objeto de asistir a la provincia de Neuquén, República Argentina, oportunidad en que se inaugurará el Gran Oleoducto Trasandino, que unirá la señalada provincia con el puerto chileno de San Vicente, en Talcahuano.

El señor THAYER.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor THAYER.- Señor Presidente, tengo entendido que cuando el Primer Mandatario pretende ausentarse del país por un lapso inferior a 30 días sólo debe comunicarlo al Senado.

El señor FERNÁNDEZ.- Pido la palabra.

El señor VALDÉS (Presidente).- Puede usar de ella, señor Senador.

El señor FERNÁNDEZ.- En conformidad a la norma constitucional a que se hizo referencia, el Presidente de la República requiere autorización del Senado para ausentarse del país en los últimos 90 días de su período cualquiera que sea la duración de su viaje al extranjero.

-Se accede a lo solicitado.

El señor VALDÉS (Presidente).- Continúa la Cuenta.

El señor LAGOS (Prosecretario).- Con el segundo mensaje, el Jefe del Estado retira y hace presente nuevamente la urgencia, en el carácter de "suma", al proyecto de ley que establece plantas de personal de los servicios administrativos de los Gobiernos Regionales.

Con el tercero retira la "Simple Urgencia" que hizo presente para el despacho del proyecto de ley que crea juzgados de letras y cargos que indica, y modifica la composición de las Cortes de Apelaciones que señala, a la vez que, respecto del mismo, hace presente la urgencia en el carácter de "suma".

-Quedan retiradas las urgencias, se tienen presentes las nuevas calificaciones y se manda agregar los documentos a sus antecedentes.

Con el cuarto retira la urgencia que hizo presente para el despacho del proyecto de acuerdo que aprueba el Tratado entre Chile y Alemania sobre Fomento y Recíproca Protección de Inversiones, suscrito el 21 de octubre de 1991.

-Queda retirada la urgencia y se manda agregar el documento a sus antecedentes.

Oficios

Cuatro de la Honorable Cámara de Diputados:

Con los tres primeros comunica que ha dado su aprobación a los siguientes proyectos de ley:

1.- El que modifica el artículo 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, en relación a la oportunidad en que han de ponerse en conocimiento de la Corte Suprema los proyectos de ley que incidan en la organización y atribuciones de los tribunales.

-Pasa a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

2.- El que otorga beneficios que indica a los integrantes de la delegación que representó a Chile en la VIII Olimpiada Iberoamericana de Matemática, realizada en Ciudad de México en septiembre de 1993. (Calificado de "suma urgencia").

-Pasa a la Comisión de Hacienda.

3.- El que modifica la ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, facultando a éstas para ejercer funciones y colaborar con las autoridades competentes en materias relativas a la seguridad de la comunidad local. (Calificado de "suma urgencia").

-Pasa a la Comisión de Gobierno, Re-gionaiización y Descentralización.

Con el cuarto comunica que ha aprobado en general el proyecto que concede amnistía a infractores del artículo 139 de la ley N° 18.700, Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, que fue rechazado por el Senado, como Cámara de origen, y respecto del cual Su Excelencia el Presidente de la República hizo uso de la facultad que le confiere el artículo 65 de la Constitución.

-Pasa a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

De la Excelentísima Corte Suprema, con el que emite su parecer acerca de las indicaciones formuladas, en el segundo trámite constitucional, al proyecto de ley que establece normas sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado. (Calificado de "suma urgencia").

-Se toma conocimiento y se manda agregar el documento a sus antecedentes.

Del Excelentísimo Tribunal Constitucional, con el que remite copia autorizada de la sentencia que dictó al ejercer el control de constitucionalidad del proyecto de ley sobre plena integración de las personas con discapacidad.

-Se comunicó a Su Excelencia el Presidente de la República el texto del proyecto aprobado por el Congreso Nacional, señalando la norma que ese Excelentísimo Tribunal declaró inconstitucional, y se mandó archivar el fallo junto a sus antecedentes.

Del señor Presidente del Tribunal Calificador de Elecciones, con el que comunica al señor Presidente del Senado el Acuerdo de Proclamación del nuevo Presidente electo de la República, don Eduardo Frei Ruiz-Tagle. Además, acompaña documentos fidedignos que contienen los resultados oficiales obtenidos en la respectiva elección, verificada el 11 de diciembre de 1993.

El señor VALDÉS (Presidente).- Asimismo, el señor Presidente del Tribunal Calificador de Elecciones informó que el Acuerdo de Proclamación de los Parlamentarios, Senadores y Diputados, será comunicado al Senado y a la Cámara Baja, respectivamente, el 26 del mes en curso.

-Se convoca a sesión del Congreso Pleno para el 11 de marzo de 1994, oportunidad en que el Presidente Electo prestará, ante el Presidente del Senado, el juramento o promesa de rigor, en los términos y para el efecto previstos en el inciso cuarto del artículo 27 de la Constitución Política de la República.

Del señor Ministro de Hacienda, con el que da respuesta a un oficio enviado en nombre del Senador señor Arturo Frei relativo al financiamiento para la ejecución del proyecto "Habilitación Consultorio O'Higgins, de Concepción", en la Octava Región.

Del señor Intendente de la Octava Región, del Biobío, con el que responde un oficio enviado en nombre del Senador señor Cantuarias respecto de las diligencias judiciales efectuadas para determinar las circunstancias y las responsabilidades que correspondieren por el accidente que costó la vida al profesor don Octavio Salinas Careaga, de la Escuela N° E-681, de Coronel.

-Quedan a disposición de los señores Senadores.

Informes

Nuevo segundo informe de las Comisiones de Hacienda y de Educación y Cultura, unidas, recaído en el proyecto, en segundo trámite constitucional, que modifica la ley N° 18.591 y establece normas sobre fondos solidarios de crédito universitario. (Calificado de "suma urgencia").

De la Comisión de Medio Ambiente y Bienes Nacionales, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que faculta al Ministerio de Bienes Nacionales para concluir el proceso de asignación de sitios en el sector de Canteras, de la provincia del Biobío (Calificado de "simple urgencia").

-Quedan para tabla.

Permiso Constitucional

La Senadora señora Frei ha solicitado permiso constitucional, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 57 de la Carta Fundamental, para ausentarse del país a contar del 15 del mes en curso.

-Se accede a lo solicitado.

Solicitud

De don Víctor Manuel Yáñez Donoso, con la que pide la rehabilitación de su ciudadanía.

-Pasa a la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía.

El señor VALDÉS (Presidente).-Terminada la Cuenta.

AUTORIZACIÓN A COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES PARA VIAJAR A ZONA LÍMITROFE DE LAGUNA DEL DESIERTO

El señor VALDÉS (Presidente).- La Comisión de Relaciones Exteriores solicita el acuerdo de la Sala para viajar a la zona limítrofe de Laguna del Desierto el jueves 13 del presente.

-Se accede.

AUTORIZACIÓN A COMISIÓN DE TRANSPORTES Y TELECOMUNICACIONES PARA SESIONAR SIMULTÁNEAMENTE CON LA SALA

El señor COOPER.- Pido la palabra.

El señor VALDÉS (Presidente).- La tiene, Su Señoría.

El señor COOPER.- Señor Presidente, pido a la Mesa recabar la anuencia del Senado a fin de que la Comisión de Transportes y Telecomunicaciones pueda sesionar paralelamente con la Sala.

Será una reunión muy breve, destinada a tomar acuerdos.

El señor MC-INTYRE.- Sólo ocuparemos cinco o diez minutos, señor Presidente.

El señor VALDÉS (Presidente).- Si es así, no habría problema, porque a continuación discutiremos y votaremos un importante proyecto.

Si le parece a la Sala, se accedería a dicha solicitud.

Acordado.

V. ORDEN DEL DÍA

Boletín N°909-05

REFORMA DE LEGISLACIÓN SOBRE MERCADO DE CAPITALES

El señor VALDÉS (Presidente).- Proyecto, en segundo trámite constitucional y con urgencia calificada de "suma", que modifica las leyes de Mercado de Valores, de Administración de Fondos Mutuos, de Fondos de Inversión, de

Fondos de Pensiones y de Compañías de Seguros, y otras materias que indica, que cuenta con informe de la Comisión de Hacienda.

El señor Ministro de Hacienda ha solicitado autorización para que ingresen a la Sala los señores Julio Bustamante, Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones, y Eduardo Bitrán, asesor de dicha Cartera.

-Se accede.

-Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 7ª, en 30 de junio de 1993.

Informe de Comisión:

Hacienda sesión 18ª, en 14 de diciembre de 1993.

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- Esta iniciativa, iniciada en mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, fue aprobada en general por la unanimidad de los integrantes de la Comisión de Hacienda.

El informe deja constancia de que son disposiciones de ley orgánica constitucional las siguientes:

ARTÍCULO PRIMERO, letra b), respecto del artículo 155 en su letra g). ARTÍCULO SEGUNDO, N° 5), inciso final del N° 9 del artículo 13 que se agrega en la letra iii). ARTÍCULO CUARTO, N° 10), inciso segundo del artículo 44 del decreto ley N° 3.500; N° 11), incisos décimo, vigésimo y final del artículo 45; N° 14), incisos primero, tercero, decimoquinto, vigésimo tercero letra b), vigésimo cuarto letra b), vigésimo quinto, trigésimo primero y trigésimo segundo del artículo 47; N° 17), artículo 49; N° 21), inciso segundo del N° 12) del artículo 94; N° 22), párrafo final de la letra f) que se sustituye en el artículo 98. ARTÍCULO QUINTO, N° 6), artículo 21, en su letra j), N° II), incisos segundo y tercero. ARTÍCULO SÉPTIMO, N° 1, artículo 3º del decreto con fuerza de ley N° 101, de 1980, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

Todas esas disposiciones requieren para su aprobación del voto favorable de las cuatro séptimas partes de los señores Senadores en ejercicio (esto es, 26 votos), de acuerdo con el artículo 63, inciso segundo, de la Constitución Política de la República.

La Comisión también hace presente que son de quórum calificado, cuya aprobación exige el pronunciamiento positivo de la mayoría de los señores Senadores en ejercicio, las que siguen:

ARTÍCULO SEGUNDO, N° 5), inciso final que se agrega al N° 2 y N° 10, nuevo, ambos del artículo 13. ARTÍCULO TERCERO, N° 4), inciso final del artículo 6º de la ley N° 18.815; N° 5), inciso final del artículo 7º; N°s. 6), 7) y 8), y N° 15), inciso primero del artículo 19. ARTÍCULO CUARTO, N° 1), letra a), inciso octavo, del artículo 23 del decreto ley N° 3.500, y la letra b), en la frase que se agrega al final del inciso quinto (que ha pasado a ser decimosegundo) relativo a rentas vitalicias; N° 5), inciso segundo que se intercala al artículo 34; N° 11), incisos cuarto, séptimo, octavo, noveno, decimoprimer, decimosegundo, decimotercero, decimocuarto, decimoquinto, decimosexto, decimoctavo y decimonoveno del artículo 45;

N° 12, incisos primero y segundo del artículo 45 bis; N° 13), artículo 46; N° 14), incisos segundo, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo, decimoprimer, decimosegundo, decimotercero, decimocuarto, decimosexto, decimoséptimo, decimoctavo, decimonoveno, vigésimo, vigesimoprimer, vigesimosegundo, vigesimotercero, vigesimocuarto (con excepción de las respectivas letras b) de estos dos últimos), vigesimosexto, vigesimoséptimo, vigesimoctavo, vigesimonoveno, trigésimo, trigesimosegundo y trigesimotercero del artículo 47; N°s. 18), 19) y 20); N° 21), letra e); N° 36), artículo 113, y N° 46, artículos 139, 146 y 152.

Finalmente, la Comisión propone aprobar el proyecto con las modificaciones que indica su informe.

El señor VALDÉS (Presidente).- En discusión general la iniciativa.

Ofrezco la palabra.

Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor FOXLEY (Ministro de Hacienda).- Señor Presidente, al Senado de la República corresponde hoy día votar en general el proyecto de ley de reforma del mercado de capitales, que legisla sobre uno de los cambios más importantes que se han realizado en el ámbito macroeconómico y financiero durante el Gobierno del Presidente Aylwin. Y le otorgamos una alta prioridad porque, de ser aprobada, estamos convencidos de que mejorará significativamente la eficiencia de los actuales canales que transfieren el abundante ahorro nacional hacia las inversiones y, por lo tanto, hacia la capacidad productiva y la generación de empleos.

La economía chilena ha mostrado una evolución positiva en los últimos años. La tasa de crecimiento en los pasados tres años ha alcanzado 7,5 por ciento de promedio, que es la tercera más alta del mundo después de la de China y de Tailandia. Y para todo el período del Presidente Aylwin, esa tasa será, en promedio, de 6,4 por ciento, que representa la mayor de América Latina.

El crecimiento muy elevado de la economía chilena obedece a que el país ha ido haciendo un esfuerzo creciente de inversión. En 1989 invirtió algo menos del 24 por ciento del Producto Interno Bruto, y en 1993, más de 27 por ciento -tal vez cerca de 27,5 por ciento-, tendencia que ha continuado y que nos llevará a una tasa de inversión superior a 28 por ciento -quizá de 29 por ciento- durante 1994. Con esto, Chile se acerca en este ámbito a cifras como las que exhiben los países de más dinámico crecimiento en el mundo.

Sin embargo, para lograr un muy alto desarrollo, una fuerte generación de empleos y, por lo tanto, un mejoramiento en las condiciones de vida de la población, no basta que la inversión aumente cuantitativamente, sino que es muy importante que ella se oriente a proyectos de alta rentabilidad privada o social, según sea el caso, y que den origen a un incremento de la productividad global en la economía. Y en esto -hay que decirlo claramente- Chile ha tenido un déficit considerable: las tasas históricas de aumentos de productividad han sido muy bajas -en las últimas décadas han fluctuado

entre cero y uno por ciento anual-, tendencia que hemos logrado romper durante el Gobierno del Presidente Aylwin con incrementos de productividad de alrededor de un 3,5 por ciento anual en promedio. Esto significa que nuestro país está invirtiendo más y en mejor forma. Ésa es, en definitiva, la razón económica, sólida, por la cual tenemos una alta tasa de crecimiento y un mejor crecimiento, que sustenta el aumento de los salarios reales, superior al 3,5 por ciento anual, y que hace posible terminar 1993 con una inflación de 12,2 por ciento, la más baja de los últimos doce años. La economía chilena también crece mejor porque se están creando más puestos de trabajo y de calidad superior. En los dos últimos años se han generado en promedio alrededor de 220 mil empleos al año, cifra que sólo en 1993 alcanzó aproximadamente a 300 mil.

Creemos que éstos son resultados muy positivos y tienen el mérito de haber sido alcanzados en el momento en que la economía mundial está pasando por una fase de estancamiento y recesión. Los países europeos hoy día no crecen a más de 1 por ciento; Japón lo hace a una tasa incluso menor que ésa. Chile, por su parte, se halla culminando, además de estos buenos resultados económicos, un ciclo, un proceso, de restauración y consolidación de su vida democrática.

Antes de entrar en el tema específico del proyecto en análisis, es útil señalar que los resultados positivos en crecimiento, en inversión y en empleo han tenido como consecuencia final, definitiva, el hecho de que, al cabo de cuatro años de Gobierno, un 10 por ciento de la población chilena ha podido superar su condición de pobreza. Nos interesa, por lo tanto, contribuir a asegurar que nuestra economía continúe en los próximos años en una senda de crecimiento con mayor equidad.

La reforma en estudio constituye una transformación modernizadora, que repercutirá en la eficiencia del proceso de ahorro e inversión, y en la magnitud y seguridad de las pensiones que recibirán los trabajadores en el futuro y en la transparencia y profundidad con que operan los mercados de capitales nacionales.

En términos específicos, los objetivos fundamentales de la reforma son, en primer lugar, desarrollar mecanismos e instrumentos eficientes para movilizar el ahorro nacional -actualmente representa el 21 ó 22 por ciento del Producto Interno Bruto- hacia la inversión productiva, especialmente en infraestructura, donde tenemos déficit muy importantes, y en vivienda. Y como consecuencia de este desarrollo, esperamos, con mejor y más infraestructura, que nuestra economía genere una tasa de crecimiento de largo plazo más elevada.

El segundo objetivo es aumentar tanto la rentabilidad como la seguridad de los fondos previsionales al permitir una mejor diversificación de las inversiones de los fondos de pensiones.

La tercera finalidad es mejorar la transparencia del mercado de capitales y reducir los conflictos de intereses, de modo de incrementar la confianza en el funcionamiento eficiente y equitativo del mercado de capitales, contribuyendo así a su profundización.

¿Qué esperamos como resultado de esta reforma?

En primer lugar, la flexibilización de los requisitos de inversión en acciones de los fondos de pensiones, compañías de seguros y fondos mutuos permite esperar una ampliación significativa de las posibilidades que tendrán las medianas empresas para financiar expansiones de su capital a través del mercado de capitales. A menudo, estas empresas (o las pequeñas que están creciendo), innovadoras y con buenos proyectos, ven limitadas sus posibilidades cuando sólo pueden recurrir a endeudamiento, y no a aumento de capital. Por ello, ampliar las posibilidades de financiamiento vía capital representará un gran estímulo para el crecimiento y diversificación de las empresas medianas y pequeñas que se sometan a las normas de las sociedades anónimas abiertas.

Desde el punto de vista de los inversionistas, este proceso permitirá aumentar significativamente las posibilidades de diversificación de los portafolios accionarios, los cuales, en el caso de Chile, se encuentran muy concentrados en algunos sectores de la economía.

Por otra parte, para los intermediarios de valores el proyecto implicará ampliar el volumen del negocio de intermediación.

En el caso de las empresas medianas que son sociedades anónimas cerradas, se incrementan también las oportunidades para acceder al mercado de capitales al perfeccionarse la legislación sobre Fondos de Inversión. Los Fondos de Desarrollo de Empresas adquirirán especial importancia como un vehículo para aportar capital a proyectos y a empresas medianas que deseen crecer sin recurrir a endeudamientos excesivos.

En segundo término, el desarrollo de nuevos instrumentos financieros en los cuales puedan invertir los inversionistas institucionales y la flexibilización de los límites de inversión de éstos permitirán a los fondos de pensiones y a las compañías de seguros elegir carteras de inversión más diversificadas, con una combinación más adecuada entre riesgo y rentabilidad y con plazos que se ajusten mejor a las características de sus pasivos. Como resultado de esta flexibilización puede esperarse, claramente, un mejoramiento en las pensiones, tanto a consecuencia de mejores y más seguras inversiones por parte de las AFP, como por la reducción de los riesgos financieros en la provisión de rentas vitalicias.

En tercer lugar, la disposición de nuevos instrumentos para el financiamiento de proyectos facilitará la inversión privada en otras áreas de infraestructura. Esperamos que la emisión de bonos convertibles para aquellos de empresas sin historia (empresas nuevas) se constituya en un mecanismo adecuado para financiar en el país proyectos de más de 30 millones de dólares de

inversión. En el sector energía y obras públicas en concesión, este esquema de financiamiento puede ser muy apropiado.

Cuarto, el desarrollo de la securitización en Chile debiera incidir significativamente en las alternativas de financiamiento para la vivienda. La securitización posibilita el desarrollo de bonos con características de plazos y riesgos que pueden satisfacer de modo más adecuado las necesidades de inversionistas específicos. Como consecuencia de ello, se podría esperar un premio de mercado por estos instrumentos. Por otra parte, ello permite aumentar la competencia en el mercado de mutuos hipotecarios y de letras hipotecarias, mejorar la liquidez y dimensionar más eficientemente los requisitos de capital. Todo ello debería redundar en menores costos de financiamiento de la vivienda en Chile.

En quinto lugar, el establecimiento de regulaciones sobre conflictos de intereses y uso de información privilegiada incidirá en mayor transparencia del mercado de capitales. Esta mayor transparencia debería significar una protección más adecuada de los recursos de ahorro forzoso y voluntario en manos de administradoras profesionales, como, asimismo, el desarrollo de más confianza en la integridad del mercado por parte de los inversionistas individuales y, como consecuencia, mayor profundización y participación de los agentes económicos en este mercado.

Vale la pena mencionar en especial la regulación del poder de voto de las AFP con los recursos del Fondo de Pensiones. A través de la discusión en el Congreso, el Gobierno ha mantenido su posición en el sentido de que resulta fundamental que éstas voten, en las sociedades anónimas en las cuales el Fondo posee acciones, mediante directores independientes. Entendemos por directores independientes aquellos que no están vinculados a los grupos de accionistas controladores o que pueden llegar a tomar control con el voto de las administradoras de fondos de pensiones.

El señor VALDÉS (Presidente).- Excúseme, señor Ministro.

Ha llegado la hora de término de esta sesión especial.

Si le parece a la Sala, se empalmaría con la sesión ordinaria fijada a continuación.

Acordado.

Recupera el uso de la palabra el señor Ministro.

El señor FOXLEY (Ministro de Hacienda).- Gracias, señor Presidente.

La norma recién indicada pretende asegurar que las AFP usen el poder de voto sólo con el fin de proteger el interés del Fondo como accionista minoritario. Resulta contrario a los intereses de éste el que la administradora renuncie a ejercer un contrapeso en el directorio de la empresa, votando por los grupos de accionistas que controlan la sociedad.

En sexto lugar, las normativas atinentes a la clasificación de riesgo - explicitadas en el proyecto- ya han generado una reestructuración de la industria del ramo que aumentará notablemente la calidad e independencia de esa función. Para un mercado de capitales es fundamental contar con una industria de clasificación de riesgo confiable y con alta capacidad profesional.

Finalmente, en la Comisión de Hacienda del Senado se llegó a acuerdo sobre una indicación del Gobierno que busca aumentar la transparencia en el mercado de rentas vitalicias previsionales.

Con todo, señores Parlamentarios nos han hecho presente la necesidad de disponer de mayor tiempo para analizar una iniciativa compleja y de gran relevancia, como es esa indicación relativa a las rentas vitalicias. Considerando el interés del Ejecutivo en que se realice una discusión en profundidad de ella, hemos accedido a separarla y convertirla en un proyecto de ley diferente, que iniciará su trámite a la brevedad. Su aprobación por la Comisión de Hacienda, con el apoyo tanto de Senadores de Gobierno como de Oposición, constituye una señal positiva que nos permite esperar con confianza que el Congreso Nacional corregirá los abusos que se producen en este mercado, los que afectan irreversiblemente a quienes contratan una renta vitalicia al momento de jubilarse.

Por todas las consecuencias positivas que tendrá la reforma, estamos confiados en que el Poder Legislativo aprobará el proyecto. Los Parlamentarios de Gobierno y de Oposición de las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Diputados y del Senado han realizado un extraordinario trabajo, el cual ha permitido mejorar sustancialmente la propuesta inicial del Ejecutivo. En nombre del Gobierno, deseo expresarles nuestro profundo reconocimiento.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Está inscrito para intervenir en primer lugar el Honorable señor Piñera.

El señor PIÑERA.- Muchas gracias, señor Presidente.

Hoy día nos corresponde tratar una iniciativa de extraordinaria importancia. Es cierto que cuando hablamos de la normativa del mercado de capitales y revisamos leyes como las de Mercado de Valores, de Fondos de Pensiones, de Fondos de Inversión, de Administración de Fondos Mutuos y muchos decretos (incluido el DFL sobre compañías de seguros), da la impresión de que se está ante un tema muy técnico y alejado del interés de las grandes mayorías del país. Pero eso no es correcto: todas esas leyes tienen estrecha relación con el bienestar de muchos millones de chilenos.

En primer lugar, cabe destacar que la actual preceptiva sobre la materia data básicamente de fines de la década de los años 70 y comienzos de la de los 80, etapa en que se intentó por última vez llevar a cabo una fuerte revisión, reactualización y modernización de los cuerpos legales relativos al

mercado de capitales. Me refiero, concretamente, a los atinentes al mercado de valores y a las sociedades anónimas, los cuales fueron promulgados simultáneamente en tal época y le cambiaron la cara al mercado de capitales chileno.

Debemos recordar que, en ese entonces, dicho mercado estaba reducido al ámbito del sector bancario, donde sólo existían instrumentos tradicionales como depósitos a la vista, préstamos comunes y corrientes y ciertos servicios relacionados con custodias y cobranzas.

A partir de la dictación de esas normativas, empezó a generarse en el país un mercado de capitales mucho más sofisticado y profundo, que comenzó a prestar un servicio muy importante al desarrollo económico.

Sin embargo, ello coincidió con la crisis económica de los años 1982-1983. Conviene resaltar que dos de las tres peores crisis de este siglo (las de los períodos 1973-1975 y la recién anotada) se dieron en lapsos muy cortos. Por tal motivo, esa legislación, cuyo propósito era enfrentar una situación nueva, más que aprovechar una gran oportunidad, debió encarar una grave crisis.

Hoy, de nuevo se habla de modernizar las disposiciones que rigen la materia. Han transcurrido 13 años; pero 13 años que, en mi opinión, por el progreso experimentado en el ámbito del mercado de capitales, en el sector bancario equivalen probablemente a varios siglos de avance, de acuerdo con la velocidad normal de los adelantos que tenían lugar en éste.

No quiero relatar aquí toda la historia, pero lo cierto es que, en cuanto a mercado de capitales, a intermediación de fondos, al proceso de ahorro e inversión, el progreso en los últimos 13 años ha sido realmente espectacular. Lo mismo ha ocurrido en Chile en términos de volúmenes, de sofisticación, de tecnología, de instrumentos.

Por esa razón, señor Presidente, pensamos que hoy, junto con modernizar la legislación del mercado de capitales, resulta indispensable abordar la normativa que rige al sector bancario, la cual se desea reformar a través de un proyecto que está empezando a ser tratado por el Congreso. De manera tal que al examinar esta iniciativa nunca debemos perder de vista que una parte de la modernización se halla relegada en otra.

En segundo lugar, quiero hacer notar que la relación existente entre el desarrollo del mercado financiero y el progreso económico es muy estrecha -tal vez, una de las más estrechas-. Sobre el particular, hay índices que pretenden medir el grado de avance de los países en materia financiera. Uno de ellos es el Coeficiente de Interrelación Financiera, que en el caso del nuestro ha experimentado una variación positiva bastante fuerte en las últimas dos décadas.

Lo anterior se debe a una realidad nueva: los inversionistas institucionales. Y hay que decirlo claramente: hoy, en Chile, las compañías de seguros y las administradoras de fondos de pensiones representan, en el mercado de

capitales, un porcentaje gigantesco del ahorro de largo plazo. Los dineros acumulados por estos dos tipos de empresas llegan, a la fecha, a una cifra superior a los 16 mil millones de dólares; exceden el 50 por ciento del producto nacional bruto, y, lo que es más importante, la tendencia a futuro es de una continuación de su crecimiento hasta alcanzar, probablemente, una vez el producto nacional bruto hacia fines de este siglo o a comienzos de la próxima década.

No obstante, señor Presidente, los Fondos de Pensiones y las compañías de seguros han tenido más recursos que invertir que oportunidades donde hacerlo, pues, normalmente, la legislación ha ido atrás, en el sentido de que las ha restringido. Por ese motivo, las mejores posibilidades de inversión durante estas últimas décadas han quedado fuera del ámbito de los Fondos de Pensiones y de las compañías de seguros y, en consecuencia, aunque de modo indirecto, fuera del ámbito de las pensiones de los trabajadores chilenos.

Durante mucho tiempo los Fondos de Pensiones estuvieron impedidos de comprar acciones, en circunstancias de que su retorno sistemáticamente triplicó o cuadruplicó el de los papeles públicos, a los cuales, por razones de límites, los Fondos de Pensiones y las compañías de seguros debieron recurrir en porcentajes que muchas veces superaron la mitad de sus inversiones.

Por consiguiente, abrir hoy día nuevos espacios a los actuales requerimientos de inversión de los Fondos de Pensiones y de las compañías aseguradoras es, en la práctica, anticiparse en el tiempo y permitir que las inversiones sean rentables y seguras y, por ende, que las pensiones que genera el sistema sean mejores para los más de 4 millones de chilenos cuyas perspectivas en esta materia dependen del resultado de la gestión de las empresas.

Es importante recordar que detrás de dichos inversionistas institucionales obviamente, las futuras pensiones de más de 4 millones de compatriotas y las actuales de todos aquellos que ya han recurrido a la modalidad de retiros programados del nuevo régimen.

Sin duda, señor Presidente, el objetivo de la ley en proyecto es lograr que el mercado de capitales chileno sea transparente, equitativo y eficiente. Y, para ello, la iniciativa incursiona en materias de distinta naturaleza. Sin embargo, como no es el caso entrar aquí a un análisis detallado, sus fines pueden resumirse en tres. El primero es ampliar las posibilidades de inversión tanto a través de la autorización en instrumentos que hoy se hallan vedados (pese a que son de transacción ordinaria en los mercados financieros internacionales), como mediante el aumento del límite en los actuales instrumentos y de abrir nuevas oportunidades de inversión a muchos de los inversionistas institucionales, incluyendo a las AFP, compañías de seguros y fondos mutuos, en el exterior.

En último término, apunta a perfeccionar los mecanismos de regulación, tanto las normas de autorregulación como las de fiscalización de las superintendencias respectivas. En esta materia, existe un tema que debe ser enfrentado derechamente: el de los conflictos de intereses. Frente a su existencia, lo peor es ignorarlos y no regularlos. Este asunto fue uno de los más debatidos en la Cámara de Diputados y en el Senado. Creemos que se ha llegado a un acuerdo sustantivo cuyo objetivo básico, más que establecer el camino de la prohibición, al cual se recurre solamente como última instancia, es el de tipificar las conductas indeseadas, crear mecanismos para detectarlas oportunamente y disponer sanciones muy severas para las personas en las que radica la fe pública -por ser actores principales de este mercado de capitales- y que no cumplan o no manejen en forma adecuada esos conflictos de intereses.

Se trata básicamente de un cuerpo legal que permita al mercado de capitales chileno competir en igualdad de condiciones con los de otros países, particularmente en un momento en que Chile no sólo aspira a que su mercado preste servicios internamente, sino que pueda convertirse en exportador de servicios.

Había muchas cosas que estaban vedadas, sin beneficio alguno para el país -al contrario, le causaban grandes perjuicios-, y que mediante la iniciativa en debate ya no lo estarán. Una de ellas, por ejemplo, es la que autoriza a las AFP para invertir en el extranjero, y para que, además, aprovechando su experiencia, incursionen en actividades relacionadas con su rubro en otros países.

Hoy día, la antigua noción de que todo peso chileno invertido en el exterior perjudica al país ha quedado atrás. Por ejemplo, nadie podría pensar que las compañías nacionales que han invertido afuera, y con mucho éxito, no están incrementando nuestro bienestar, puesto que las utilidades obtenidas por ellas retornan al país. No existe ninguna razón para que únicamente las grandes empresas, grupos económicos, compañías eléctricas, etcétera, realicen inversiones en países vecinos en momentos cuando, como todos sabemos, por la situación que ellas atraviesan, experimentarán una enorme valorización con el tiempo, como ya la han tenido. Excluir de esta oportunidad a los ahorros de los trabajadores chilenos sólo les estaba significando a la larga una pensión menor y con mayores riesgos.

Hay dos o tres temas expuestos por el señor Ministro a los cuales deseo referirme.

Para no hacer un análisis detallado del proyecto, sólo quiero hacer presente que modifica sustancialmente las leyes sobre mercado de valores, fondos de inversión y de seguros, los decretos leyes sobre administración de fondos mutuos y, particularmente, el N° 3.500 sobre administradoras de fondos de pensiones. El señor Ministro ha esbozado algunos de sus elementos y las nuevas oportunidades. Sin duda que los nuevos proyectos, las iniciativas sin historia, las empresas medianas o pequeñas no abiertas, que se encontraban

prácticamente excluidas del mercado de capitales, luego de la aprobación de esta normativa legal, podrán captar no sólo deudas sino también capital, que les permitirá un desarrollo equilibrado en su estructura de pasivos con relación al capital propio.

El primer punto se refiere al proceso de comercialización de las rentas vitalicias. Después de que millones de chilenos son obligados durante toda su vida a ahorrar el 10 por ciento de su renta para destinarlo a un propósito final, que es el de garantizarles una pensión digna y adecuada -proceso durante el cual las empresas, cuyo único giro es administrar los fondos, se encuentran sujetas a gran cantidad de regulaciones sobre cómo, dónde y cuánto invertir- no parece lógico que, en el momento crucial, cuando ese ahorro acumulado a lo largo de toda una vida se transforma en una renta vitalicia destinada a cubrir las necesidades de la tercera edad, se los deje en tierra de nadie. Porque, la verdad sea dicha, en aquel instante, el individuo que ha estado siempre sometido a un proceso que garantiza una inversión segura y rentable, expuesto a un mercado que muchas veces no comprendía y que le entregaba gran cantidad de información imposible de ser entendida, se ve enfrentado a una situación en que los costos de desintermediación alcanzan, a veces, un 4 por ciento del ahorro de toda su vida, lo cual significa en la práctica que en los últimos tres años no estaba imponiendo para mejorar su pensión futura, sino para cubrir el costo de comercialización.

Se requieren sin duda corredores de rentas vitalicias que presten servicios útiles y valiosos, así como lo han estado haciendo. No se trata de excluirlos, sino de que el Estado tiene, en nuestra opinión, la obligación de garantizar una información completa, oportuna y pormenorizada, a fin de que tan importante decisión sea tomada en forma libre y contando con amplios antecedentes. El Estado no puede pretender reemplazar a cada imponente en su capacidad de resolver en dónde contratar su renta vitalicia.

Como ya se anunció, esta materia será postergada, pero, quiero expresar al señor Ministro que, a nuestro juicio, es fundamental legislar con mucha celeridad sobre el particular, porque indudablemente existe incoherencia entre la regulación existente durante todo el proceso en que una persona se encuentra ahorrando y para beneficiarse con una pensión o renta vitalicia, y el corto período en que se adoptan las decisiones fundamentales.

El otro tema -abordado también por el señor Ministro- es el de la elección de directores en compañías donde las Administradoras de Fondos de Pensiones tienen inversiones. En este caso, lo que realmente interesa proteger es la inversión de la AFP, que cuando coloque fondos de los trabajadores en una sociedad anónima, ésta marche bien. Y la mejor forma que tiene para garantizar tal propósito es ejercer su poder político, utilizando sus acciones a fin de influir en la decisión que se tome respecto de quiénes administrarán esa compañía. Desde este punto de vista, lo importante no es que designen personas independientes o no independientes, sino a las más idóneas para el cargo, que en su administración se protejan los intereses de todos los

accionistas, incluyendo las inversiones realizadas por las AFP. En este sentido, creemos que, en el fondo, prohibir a una AFP, en algunas instancias, coordinarse con otra u otros inversionistas institucionales o privados para que, en conjunto, dirijan una compañía, significa restarles un poder que el resto de los accionistas de esa sociedad considera positivo.

Por lo tanto, tocante a la elección de directores, queremos garantizar en la ley, de la mejor manera posible, que la decisión que al respecto adopten las AFP vaya en beneficio del fondo de inversiones y no de otros intereses que, en este caso, serían absolutamente indebidos.

Debo manifestar que en este proyecto se ha trabajado incansablemente durante largas jornadas. Han intervenido, además de Parlamentarios, representantes del Ministerio de Hacienda, de las Superintendencias, y de institutos privados.

Algunos temas aún no han sido resueltos y será necesario someterlos a un mayor estudio. En última instancia, el Senado deberá decidir respecto de todos, pero es importante informar a la Sala que, sobre varias materias muy significativas se produjo un acercamiento de posiciones, motivo por el cual parte relevante del informe está constituida por recomendaciones unánimes. En otros aspectos, hay decisiones alternativas. Pero, en esencia, como lo mencionó el señor Ministro, esta iniciativa ha sido un ejemplo de cómo puede ser tramitado un proyecto, más allá de consideraciones político-partidistas de corto plazo, pensando sólo en realizar un buen trabajo, para contar con una buena ley y un eficiente mercado de capitales para Chile.

Por lo tanto, agradezco las palabras del señor Ministro hacia los Parlamentarios, en general, al reconocer su significativo aporte.

Quiero destacar, asimismo, la labor cumplida en esta materia por los representantes del Ejecutivo, tanto los asesores del Ministerio de Hacienda como los Superintendentes, porque se está logrando una adecuada legislación; sin perjuicio de que hay elementos sobre los cuales no hubo acuerdo, y que requerirán mayor debate.

En general, el proyecto cumple y satisface los requisitos y aspiraciones de las distintas visiones de los inversionistas institucionales, de los actores del mercado de intermediación, y de las distintas compañías. También -lo más importante de todo-, ha tenido siempre presente el interés de quienes no están representados directamente en estas conversaciones, como son los imponentes: los trabajadores chilenos que imponen en las AFP, los que ya gozan de una renta vitalicia y todos los que han invertido en fondos de pensiones, en fondos de inversión, y en fondos mutuos.

Entiendo que exista interés en promulgar a la brevedad este proyecto, pero pienso que el Senado debiera considerar esta materia con mayor profundidad, porque estamos innovando en forma significativa, y de modo

trascendente muchas veces, sobre uno de los mercados más importantes para el desarrollo de nuestro país.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Zaldívar.

El señor ZALDÍVAR.- Señor Presidente, el Senado se encuentra debatiendo un proyecto de singular relevancia que, desde el punto de vista de la economía, es uno de los más importantes que se hayan discutido en este último tiempo, no sólo por el número de sus disposiciones ni el volumen del informe, que refleja -y es cierto- un intenso trabajo de la Comisión de Hacienda.

Adhiero al reconocimiento brindado a los funcionarios de Gobierno que participaron en la Comisión en el estudio de la iniciativa, a los Superintendentes, a los asesores del Ministerio de Hacienda, al propio Secretario de esa Cartera, que concurrió en la primera instancia, y a los funcionarios de la Comisión de Hacienda, los que indiscutiblemente han trabajado activamente para entregarnos esta documentación tan fundamental, que nos ilustrará en un tema de por sí complejo, no sólo desde el punto de vista jurídico.

En la página 5 del informe se detallan los textos legales que el proyecto modifica en su conjunto, todos los cuales se refieren a una misma materia, en el sentido de establecer una normativa que regule en el futuro el mercado de capitales de nuestro país. Éste es uno de los temas que mayor trascendencia reviste en el mundo de hoy, por lo que su aplicación implica un cambio casi revolucionario.

Como muy bien dice el autor futurista Alvin Toffler, la humanidad basó su poder y riqueza, primero, en la tierra. Después, con motivo de la revolución industrial -señala-, cambia tal concepto, y quienes poseen las chimeneas, las industrias, se adueñan del poder y la riqueza. Pero ha sobrevenido una nueva revolución: la del conocimiento, la informática y la comunicación. Y proporciona cifras para demostrar la trascendencia que ella reviste para los países, principalmente como el nuestro, que pretende ubicarse entre los de economías desarrolladas.

Dicho autor señala que hoy día se exporta por concepto de bienes intangibles -es decir, en servicios, conocimientos, patentes o licencias- más dólares de los que se importan en el mundo entero por alimentos y combustibles. Menciona el caso de la famosa empresa "Merrill-Lynch", de la bolsa de valores de Estados Unidos que, en 1984, puso en el mercado un valor de su creación -cuya sigla era "CGT"- y que ese año captó 5 mil millones de dólares. A fines de 1990, había acumulado en sus carteras inversiones por sobre 70 mil millones de dólares.

Sin ir más lejos, hace algún tiempo conocimos en el país una sigla que tal vez no nos ha llamado mucho la atención: "ADR", que en inglés significa

"American Depositary Receipt". En lo personal, me he sentido impactado, porque estuve inmerso en el manejo de la economía del país en la década de los años 60, cuando me correspondió ser Ministro de Hacienda. Y recuerdo perfectamente que para que el país pudiera captar recursos en el mercado financiero -y esto no como una excepción, sino como regla general-, principalmente a través de los organismos internacionales de crédito, se debía hacer un esfuerzo inmenso, movilizar todo el aparato financiero del Estado, y no se trataba de más de 250 ó 300 millones de dólares. Ahora puede leerse en la prensa que empresas chilenas han entrado al mercado norteamericano y, en poco menos de un año, han colocado estos famosos ADR por un monto de un mil 750 millones de dólares.

Éste es el mundo en que debemos ubicarnos, y ningún país, cualquiera que sea su posición ideológica o su proyecto político-económico, deja de reconocer en el mercado de capitales, no a nivel nacional, sino internacional, el objetivo principal para lograr el desarrollo.

Hay un dato que también es importante tener presente cuando se hacen consideraciones como éstas, porque estamos ante un mundo muy complejo. Cuando nos hablaban de dinero, estábamos acostumbrados a pensar en el papel moneda. Nuestros antepasados pensaban, más bien, en la moneda con respaldo, la de oro. Hoy todo eso ha desaparecido; se habla del dinero "plástico", "electrónico" y de lo que recientemente se ha denominado el "paradinerero".

Como todos sabemos, se llama dinero "plástico" a las tarjetas de crédito, que tanto abundan. Daré sólo una cifra: La tarjeta "Visa", que en 1990 contaba con 200 millones de suscriptores, emitía diariamente -de esto deben tomar nota los bancos centrales del mundo-, sin pedir autorización a nadie, 600 millones de dólares. Es decir, en un mes emitía una cifra algo superior al 50 por ciento del producto geográfico bruto de nuestro país.

El "paradinerero", por su parte, lo hemos podido ver en televisión en estos días. Una compañía telefónica ha sacado una tarjeta magnética que permite al usuario (cuesta 5 mil pesos) efectuar llamadas en los nuevos aparatos telefónicos sin necesidad de recurrir a las monedas. Esto no sólo se traduce en comodidad para el cliente, sino que tiene un efecto financiero de gran trascendencia, al reducir los costos de operación. Baste recordar que la compañía japonesa que inició este tipo de suscripción de tarjetas, la NTP, colocó en el primer año 217 mil millones de yenes (es decir, aproximadamente un mil 200 millones de dólares) por el prepago de llamadas telefónicas.

Podríamos seguir relatando muchos de estos cambios que se están produciendo en el mundo moderno, del cual Chile no debe quedar marginado. Por eso, me alegro -felicito al Gobierno y a las autoridades económicas- de que se haya planteado en el Parlamento la necesidad de modificar nuestra legislación en términos tan complejos como los que se proponen a fin de que el país pueda dar algunos pasos tímidos en el próximo

tiempo en orden a desarrollar no sólo el mercado de capitales interno, que es muy importante, sino, también, el externo. En mi opinión, Chile tiene ventajas comparativas en la materia y podría llegar a ser un exportador de servicios y valores financieros, principalmente a América Latina.

Además, creo que el proyecto se justifica plenamente desde el punto de vista interno, por las cifras que han dado el Senador señor Piñera y el propio señor Ministro de Hacienda. Es necesario regular las inversiones en el mercado de capitales de un sector que está acumulando un fuerte contingente de recursos y que administra dineros de terceros: el de fondos previsionales. En la actualidad, considerando los fondos de pensiones y los de las compañías de seguros, se manejan recursos del orden de 17 mil millones de dólares - es decir, casi el 50 por ciento del producto geográfico bruto del país-, y se espera que a fines del siglo la cifra suba a 30 mil millones de dólares.

Ahora, a mi modo de ver, los fondos de pensiones han debido funcionar con una legislación que se ha quedado atrasada y que restringe sus márgenes de operación. Gran parte de sus recursos se encuentra acumulada prácticamente en siete grandes empresas chilenas. No tienen posibilidad de acceder a otras; no pueden crear nuevas empresas ni emitir o comprar valores representativos de bonos que pudieran financiar nuevos proyectos. Están imposibilitados de invertir en fondos "securitizados" o en el ámbito habitacional a través del sistema de "leasing", donde quizá, gracias a la ley que se acaba de despachar, podría producirse una transferencia de recursos muy importante. Y tampoco puede llevar adelante inversiones en concesiones de obras públicas e infraestructura, otra área que en el mundo moderno ha sido potenciada por esta clase de inversiones capturadas en el mercado.

El proyecto apunta a estas restricciones. Primero que nada, promueve nuevas oportunidades de inversión y de financiamiento; protege mucho más las eventuales inversiones; perfecciona -tal como señaló el señor Ministro- el sistema de clasificación de riesgo a fin de dar mayor garantía a los imponentes de los fondos de pensiones; mejora el marco regulatorio, para que el mercado de capitales realmente pueda ser manejado de manera transparente y para evitar que un eventual fracaso en dicho mercado pudiera hacer fracasar nuestra economía, razón por la cual regula el tema de los conflictos de intereses y da normas relacionadas con lo que se llama la información privilegiada. Al respecto, el proyecto -en torno a este punto trabajamos intensamente en la Comisión- prohíbe a aquella persona que, por su cargo, tenga acceso a una información de la sociedad y sus negocios que aún no haya sido divulgada oficialmente, hacer operaciones que redunden en un beneficio para sí o para un familiar en virtud de tal información, o beneficiarse personalmente con inversiones hechas con fondos de los administrados. Creo que se ha avanzado en la materia y que se ha mejorado mucho la legislación.

Además, se permite la emisión de bonos sin historia; se crean las cuotas de fondos de inversión de desarrollo de empresas, que permitirán el apoyo a pequeñas y medianas empresas cerradas y a nuevos proyectos.

Señor Presidente, creo que estamos ante una iniciativa que da recién unos primeros pasos para colocar al país en la posibilidad de proyectar su propio mercado de capitales, y, al mismo tiempo, insertarse en el nuevo mundo, donde el poder y la riqueza están constituidos más bien por el conocimiento que por los bienes físicos, como pudiera pensarse.

Me alegro de haber podido participar en la elaboración y estudio del proyecto. Creo que contiene materias que deberemos perfeccionar. Durante la elaboración del segundo informe en la Comisión acordamos, junto a la Honorable señora Feliú y los Senadores señores Piñera, Lavandero y Gazmuri, que aquellas materias que no aprobamos por unanimidad -son las menos- serían objeto de indicaciones y que procuraríamos despacharlas a la brevedad. Pienso que ha sido malo que al Parlamento le haya tomado tanto tiempo el estudio del proyecto, pero, dada su trascendencia, tal vez habría sido muy difícil haberlo hecho en un plazo menor.

Muchas gracias.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Hormazábal.

El señor HORMAZÁBAL.- Señor Presidente, en el transcurso del debate un distinguido señor Senador señaló que existía un grupo muy importante de chilenos que no había participado en la discusión, pero que debía tener la certeza de que sus intereses estaban siendo bien resguardados. Creo que tiene razón en ese aspecto, porque estamos hablando de un proyecto relativo al mercado de capitales, materia que, como en sucesivas oportunidades se ha dicho, es muy técnica y especializada.

Eso es así, por cierto, ¿Pero cuál ha sido el objeto, la preocupación de la iniciativa? Qué hacer con parte importante del ahorro nacional, la cual, en las actuales circunstancias, alcanza a cerca del 34 por ciento del producto geográfico bruto y que, hacia fines de esta década, probablemente representará el 90 o el 100 por ciento del mismo. Digámoslo de una manera sencilla: con los recursos acumulados en los fondos de pensiones se podría comprar, hoy, el 34 por ciento de todo lo que Chile produce, y a fines de la década, el 100 por ciento de ello. De manera que quien tenga el control sobre estos recursos o la posibilidad de manejarlos o influir sobre ellos tendrá un poder decisivo en la vida nacional, no sólo en el ámbito económico.

¿Y quiénes son estos 4 millones de chilenos que están siendo cuidados y resguardados -de muy buena fe, no me cabe duda- por la actitud diligente de los Diputados y Senadores que han abordado el tema? Los trabajadores chilenos dependientes o independientes que cotizan en las AFP. Y ocurre que, singularmente, un proyecto que ha sido calificado de tan relevante e importante no es tema de debate en las organizaciones sindicales chilenas

o en la opinión pública, porque se lo ha revestido del carácter técnico y especializado. No se trata de discutir cómo funciona el sistema previsional, pero, sí, cómo se administran mejor los fondos, cómo se los puede hacer producir más. Deseo insistir en lo que era y es mi posición: esta materia está indisolublemente vinculada a la forma en que la sociedad chilena va a responder a los requerimientos de seguridad social de sus trabajadores. Ése es el punto.

El señor Ministro de Hacienda ha tenido la gentileza de anunciar que para dar lugar a una discusión más profunda, va a desglosar una materia relativa a una de las modalidades de jubilación: la renta vitalicia. Espero que por lo menos ese aspecto pueda ser revisado por el organismo técnico del Senado, que es la Comisión de Trabajo y Previsión Social, porque entre los mecanismos relevantes para efectuar un estudio de esa naturaleza cabe destacar aquello en que incide lo que se conoce por la experiencia de nuestras Comisiones especializadas.

Señor Presidente, ¿es sólo un problema técnico lo que se halla en discusión? Tengo a la vista el informe voluminoso, serio y muy completo que se ha presentado, el cual, entre otras cosas, dice que uno de los objetivos específicos que se persiguen es "g) permitir a las Administradoras de Fondos de Pensiones incursionar en negocios en el exterior, constituyendo en el país sociedades filiales que podrán otorgar asesorías en el exterior en materias de administración previsional, e invertir a través de estas filiales en administradoras de fondos previsionales en dichos países;". O sea, el proyecto pretende sacramentalizar y establecer por ley lo que ya algunos funcionarios del Estado y algunos representantes del Gobierno anterior salieron a defender como el modelo chileno novedoso de seguridad social. Se desea que en virtud de una ley aprobada por la unanimidad de los Diputados y Senadores se exprese que el modelo es bueno, y tanto, que lo exportamos. Ello se hará sin mi voto, al menos, porque, modestamente, discrepo de ese enfoque.

¿Cuáles son las características que determinan que este sistema -exportable ahora, de acuerdo con la iniciativa en estudio- sea tan bueno? ¿Acaso una de ellas es la de que conduce a mejores pensiones? Podría cansar a los señores Senadores con la literatura existente, generada en las propias administradoras de fondos de pensiones y en los organismos especializados, que señala que si en la actualidad las pensiones son mejores que las del sistema antiguo, se debe a un doble fenómeno: en primer lugar, al deterioro que en este ámbito se produjo durante el Régimen anterior -lo hemos probado latamente en cada discusión habida acerca de la política que en materia de pensionados ha mantenido el actual Gobierno, en comparación con la aplicada por el que lo precedió-, y, en segundo término, a que aquellas otorgadas conforme al sistema nuevo están financiadas en dos tercios por el bono de reconocimiento. Y éste no es más que el aporte del Estado por

los años en que el trabajador se desempeñó antes de incorporarse al nuevo régimen previsional.

Es decir, si hoy se reciben mejores pensiones en algunos aspectos, se debe a que el Estado coloca los recursos, y no a que el sistema, en sí, sea bueno.

Segundo hecho: ¿se ha probado en el país, en un debate real, cómo van las pensiones de las mujeres, con el nuevo sistema? Porque está demostrado - aquí tengo el boletín estadístico de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones- que las mujeres perciben un ingreso ascendente a 75 por ciento del que obtienen los hombres. Naturalmente, eso no es imputable al sistema previsional en vigencia; obedece a la estructura de las remuneraciones que se pagan en la sociedad chilena.

Sin embargo, si el nuevo sistema funciona sobre la base de que la pensión depende de cuánto se logra acumular en la "libretita", la mujer parte discriminada, pues cada mes coloca 75 por ciento del monto que registra el hombre. Además, se ha verificado, según las estadísticas, que trabaja menos años remuneradamente, por lo que el espacio de tiempo en que puede aportar a la "libretita" es menor que el del hombre. Asimismo, se ha constatado su sobrevida respecto del varón -vive más-, de manera que, como hay que calcular su pensión por un número mayor de años, ésta se reduce. Y como también se supone que tiene el privilegio de poder jubilar a los 60 años, significa que ahorra cinco años menos que el hombre.

¿De qué modo la sociedad enfrenta este punto? En el sistema antiguo - que no era bueno-, la trabajadora podía acumular algunos años extras por el hecho de la maternidad. Por permitir esta cualidad maravillosa que las sociedades se desarrollen, la nuestra se sentía obligada a reconocer a la mujer un papel determinante en el sistema previsional. En el actual, eso no existe.

¿De qué manera se garantizan, por ejemplo, las pensiones para los trabajadores? Hay estadísticas que prueban que la estructura de renta en la sociedad chilena se traduce en que la mayoría de las personas que aportan a las administradoras no van a contar con recursos para obtener la pensión mínima.

Se presenta como exitoso un modelo que ha dado rentabilidades, en 13 años, de 13 por ciento real. ¿En qué se fundamentó tal porcentaje? Si estudiamos en dónde invirtieron las administradoras, en 1981 y 1983, la mayoría de sus recursos, encontraremos que ellos fueron colocados en depósitos de corto plazo en el sistema financiero, en el cual tuvieron lugar numerosas quiebras y la consiguiente intervención. Esos fondos empozados se habrían perdido de no respaldar el Estado a los bancos.

Además, las altas rentabilidades se basaron en letras hipotecarias emitidas, en los años de mayor especulación financiera en Chile, a tasas de 25 por ciento real o de 18 por ciento real. Esto obligó, alrededor de 1985, a que el Gobierno anterior emprendiera otra reprogramación, que produjo un conflicto

de intereses entre las administradoras de fondos de pensiones y los bancos, los cuales prepagaron las obligaciones al 8 por ciento.

No se trata sólo de una cuestión técnica, señor Presidente. Este sistema tiene que ir a "la prueba de la blancura", sobre la base de un análisis serio y ponderado en lo referente a en dónde radican los elementos que establecen el porqué aparecen rentabilidades tan altas, y a la manera como puede demostrarse a los chilenos la concreción de una de las razones que justificaban la reforma, esto es, que no siguiera aumentando el gasto público.

Sobre el particular, cabe advertir que hoy el Estado gasta más que nunca en materias previsionales, pues debe responder por las pensiones del sistema anterior -ya no se recibe lo que podría representar la cotización de afiliados adicionales - e ir haciéndose cargo, al mismo tiempo, del pago de los bonos de reconocimiento que se demandan en el nuevo sistema. Las cifras son increíblemente claras. Hasta el año 2015, aproximadamente, conforme a las proyecciones estadísticas, el Estado destinará cantidades impresionantes de recursos a este rubro, que superan con creces los abismantes déficit que llegó a presentar el sistema previsional.

Sin embargo, se dice que éste es un problema técnico y que el tema de las jubilaciones no es tocado en el proyecto.

Entonces, ¿a qué tiende la iniciativa? De partida, no estoy de acuerdo en que el régimen de administradoras de fondos de pensiones debe ser mostrado como modelo y exportado, ya que su financiamiento se ha obtenido gracias al despojo de los derechos previsionales de que fueron objeto muchos trabajadores chilenos, por el hecho de que se redujeron las prestaciones de seguridad social que podían entregarse, y, también, debido a que tales entidades han sido subsidiadas por el Estado, para permitir que se logren algunas rentabilidades muy altas.

Como experiencia, el Senador que habla puede hacer presente que, cuando fue dirigente sindical de los trabajadores bancarios participó en la organización de una administradora, a fin de empezar a enfrentar precisamente, algunos de los problemas de dependencia que generaba el control que los grupos económicos estaban alcanzando sobre la economía chilena, usando los recursos del sector laboral.

El sistema actual -lo puedo probar cuando discutamos la parte técnica- es más caro que el antiguo, desde el punto de vista de los trabajadores. Me permito citar las cifras oficiales. Tengo en mi mano el Boletín Estadístico N° 117, de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones. ¿Cuál es el costo previsional, para diciembre de 1993, de los afiliados dependientes con un ingreso imponible de 60 mil pesos? Varía entre 28 por ciento y 42,98 por ciento. ¡A 42,98 por ciento de la cotización obligatoria puede ascender el costo previsional!

Y, como una primicia para los señores Senadores, dejo constancia de que las dos administradoras que cobran las comisiones más caras en Chile a

los trabajadores de más modestos recursos -cerca de 300 mil- son aquellas de las cuales era Presidente don Francisco Javier Errázuriz, quien va a ser nuestro colega.

Ahora bien, consideremos el sistema desde el punto de vista de si es más barato. ¡No es más barato! Y ahí están las cifras oficiales, para certificar de qué manera se abusa. Además, es regresivo, porque en la medida en que aumenta el ingreso el costo es más bajo. ¿Por qué? Por el efecto distorsionador de la comisión fija, que es regresiva para quienes perciben más bajos recursos.

Nos dicen algo más: "Se trata de prevenir algunos conflictos de intereses". Esto es muy elíptico. Quiero decirlo de otra forma: "Se trata de prevenir sinvergüenzuras que se han dado en el sistema". Tocante a la adquisición de acciones, por ejemplo, en este proyecto objetivamente se progresa mucho, pues ni siquiera durante el Gobierno de Pinochet se atrevieron a admitir porcentajes de compra tan altos. ¿Por qué? Porque los que estudiaron el tema -recuerdo al respecto un análisis del Honorable colega Thayer y del abogado Eduardo Fernández, quien fue gerente de la Caja Bancaria- señalaron expresamente que no podía permitirse la inversión en acciones, que eran, de por sí, especulativas. Y, como el objetivo final consistía en otorgar una pensión, se trataba de evitar que el resultado de ésta pudiera depender de alguna maniobra de manipuladores del sistema.

¿Esa era sólo una prevención abstracta? El año recién pasado estuvimos debatiendo las tarifas eléctricas. De acuerdo a los antecedentes técnicos que existían, ellas debían bajar, como de hecho ocurrió, excepto en las zonas rurales, donde subieron. Pero, en forma previa a que se determinaran los montos respectivos, las empresas del sector lanzaron a sus sindicatos ante la opinión pública. Se dijo, entonces: "Miren, si bajan las tarifas, vamos a tener menos utilidades, y nuestras remuneraciones están pactadas conforme a un porcentaje de las utilidades de las empresas". O sea, se planteaban la situación de los trabajadores, por una parte, y el interés nacional en tarifas bajas en la electricidad, por la otra.

En segundo lugar, colocaron en crisis la Bolsa de Valores, porque empezaron a bajar las acciones de las empresas en el rubro. Y si en ese momento, según algunos estudios, un trabajador hubiera ejercido el derecho a jubilar, su pensión -ya afectada por el sistema, debido al costo previsional y a otras características- se habría visto reducida en 8 por ciento, a lo menos, por el solo efecto del impacto que hubiese provocado en ella una baja como la referida.

De ese modo, entonces, la opinión técnica de algunos especialistas en seguridad social que advirtieron sobre el riesgo de invertir en instrumentos de carácter especulativo quedó demostrada. Y ella sigue vigente, porque cualquier trabajador puede encontrarse mañana, el próximo año o en diez años más con que si las acciones bajan, por los ciclos de la economía o por

los manejos arbitrarios de algunos grupos económicos, el hecho afecta su pensión.

Sin embargo ése es sólo un problema técnico. ¿Qué otra cosa pasó con el tema de las acciones? Que las administradoras de fondos de pensiones se pusieron de acuerdo para controlar directorios de empresas, lo que hasta obligó a que un fallo de la Corte Suprema, de 25 de mayo de 1993 - ante un recurso de mi estimado amigo el abogado demócratacristiano don Ramón Briones-, determinara que en esa concertación se había atentado contra la libre competencia y se había incurrido en conducta monopólica. El considerando 2º del mencionado fallo señala que esas entidades se concertaron "para elegir a determinadas personas lo que, a pesar de ser negado en las declaraciones prestadas en los autos que se tienen a la vista, aparece reconocido como efectivo por algunos directores de las mismas en las actas de sesiones de la Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones;". Es decir, el hecho de otorgar a esos grupos la posibilidad de adquirir, usando la plata de los trabajadores, el control de empresas llevó, adicionalmente, a prácticas que fueron consideradas por los tribunales pertinentes como atentatorias contra la libre competencia.

El Gobierno está atento al punto. Incluso, con fecha 20 de julio de 1993 la Comisión Resolutiva de la Ley Antimonopolios ofició al Gobierno para que tuviera presente la posibilidad de corregir los artículos 45 bis, inciso noveno, del decreto ley N° 3.500, de 1980, y 66 de la ley N° 18.046.

Es decir, aquí no se trata de un problema de arbitrariedades en abstracto, sino de abusos comprobados por el Tribunal Supremo del país respecto a la manipulación fraudulenta llevada a cabo por las administradoras de fondos de pensiones con los recursos de los trabajadores para tomar el control de las empresas.

Pues bien, ¿qué nos sugiere el proyecto del Ejecutivo sobre el particular? Nos propone nombrar directores independientes. ¿Quiénes son estos directores independientes? ¿Los que no militan en partidos? ¡No! Claramente, no. Directores independientes son aquellos que no tienen relaciones de intereses económicos con las AFP ni con las empresas donde se desea realizar inversiones.

¿Quién posee esa calidad en Chile? ¿Quiénes pueden aparecer como postulantes a directores independientes? ¿Cuál es la naturaleza humana? ¿Cuál es la actitud de los grupos económicos? Ya lo hemos visto. Cuando se intervino la banca en el período anterior, se estableció que ninguna persona natural podía adquirir más de determinado porcentaje de los bancos. Y yo puedo demostrar a Sus Señorías cómo se concentró.. Porque estos grupos son especialistas en parar "palos blancos" y en formar sociedades para poder alterar el sistema.

Entonces, ¿qué problema hay en que una sociedad consultora independiente pero que tiene vínculos de negocios con tal empresa o grupo económico

pueda proponer a profesionales solventes -probablemente, hasta con títulos en el extranjero- para postular como directores independientes? ¿Cómo podemos probar eso? ¿Cuál es la manera?

Ahora, el proyecto apunta bien a otro aspecto.

Hoy los directorios de las administradoras de fondos de pensiones saben cuándo invertir en acciones y de qué empresa (en el lenguaje de los entendidos, éstas pasan a denominarse "acciones afepeables"). ¿Y qué ocurre cuando se da la señal de que las acciones de determinada empresa serán adquiridas por una de dichas administradoras? Aquéllas suben su valor de inmediato. ¿Y qué han hecho algunos grupos empresariales que manejan las AFP? Emplean capitales propios, por un lado, o el fondo de encaje, que es del patrimonio de la propia administradora, para comprar anticipadamente esas acciones a menor precio; y luego, al materializarse la compra por parte de la AFP, obtienen un sobreprecio automático. Es decir, consiguen pingües ganancias sobre la base de la plata de los trabajadores y del conocimiento de la información.

¿Qué hace el proyecto? Como sabe que el problema existe, dice: "Vamos a establecer sanciones". Y usa cierta nomenclatura, señalando: "El sistema de los directores independientes ha dado resultado en Estados Unidos y en otras partes".

Ignoro si esa fórmula solucionará los problemas de Chile. A lo mejor resolvió los del país del Norte.

En Chile, ¿cuál es la manera de regular esa información? ¿Cómo se impide a un miembro de un directorio que pertenece a todos estos grupos y que está interesado en esta cultura dominante de ganar plata de cualquier modo tener la "nombrada" y el dato respecto a las acciones que van a subir?

Todos estos mecanismos emanan de esfuerzos honestos del Gobierno por advertir, limitar o impedir el manejo fraudulento de los recursos de esos cuatro millones de trabajadores chilenos que se hallan ausentes de lo que está pasando con sus dineros.

Pero, ¿es posible ejercer ese control? En este aspecto, en la Comisión se hizo hasta un debate teórico. ¿Es comprensible la existencia de mecanismos preventivos o solamente procede aplicar sanciones luego de producido el hecho?

Los sistemas aquí propuestos son mixtos. ¿Podrán dar resultados? A mi juicio, no.

Entonces, entre otras cosas, se señala como elemento positivo que ahora las administradoras de fondos de pensiones podrán invertir en empresas pequeñas, en títulos de deudas o en acciones. Porque muchas veces el empresario pequeño siente que no tiene acceso a los aumentos de capital. La pregunta es: ¿cuánto demorarán estos tiburones de la economía chilena

en empezar a desplazar a los pequeños empresarios, con la presión que significa contar con la posibilidad de comprarles o no acciones, y en pasar a controlar después, no sólo todas las grandes empresas que tienen bajo su tuición -como las eléctricas, que son claves en el sistema económico chileno-, sino además estas otras? Con la plata de los trabajadores, estamos dando a esos grupos la posibilidad de inmiscuirse en otros sectores de la economía. ¿Y cuál es la razón? La diversificación del portafolio, la ampliación de las inversiones y el beneficio de los pequeños empresarios.

Honestamente, creo que vincular a estos empresarios y meterlos en el medio con los grandes grupos de la economía chilena puede afectar su esfuerzo y su trabajo, al cual se han entregado durante tanto tiempo.

Después, para obtener las mayores ganancias posibles de la inversión en el extranjero, viene la ampliación del porcentaje. ¿Por qué no invertir en el exterior? Un distinguido colega señalaba: "¿Por qué negarse a las grandes oportunidades de realizar negocios que se están dando en países que deben pagar altos costos y que tienen activos bajos? Entonces, hay que aprovechar la ocasión". ¡Que la aprovechen los grandes capitalistas chilenos, como lo están haciendo ahora, pero con su plata! ¿Por qué tienen que ir a invertir fuera del país el dinero de los trabajadores chilenos aprovechándose de los problemas de otros? ¿Por qué no usar esos recursos para desarrollar esta nación?

Con agrado y admiración, he escuchado al Ministro de Hacienda, señor Alejandro Foxley, señalar los grandes logros que ha obtenido la política desarrollada por este Gobierno. Sin embargo, también le he oído decir: "Pero no nos equivoquemos. Me voy con una gran insatisfacción. ¡Hay tanta pobreza todavía!".

Existe tanta gente que necesita respuestas de la sociedad chilena. Entonces, ¿por qué no usamos estos recursos, que son de largo plazo por naturaleza, para financiar proyectos de inversión en Chile, para estimular a los empresarios para que vayan a las regiones pobres? ¿Por qué, junto con medidas como liberarlos del impuesto a la renta si generan empleos y ayudan a obtener una mejor calidad de vida no les decimos: "Aquí tienen recursos de largo plazo para que contribuyan a desarrollar Chile, donde una pobreza lacerante golpea a más de cuatro millones de compatriotas"? Y, entonces, de nuevo un llamado a la solidaridad de nuestros trabajadores: "En vez de ir a ganar cuotas de interés mayor fuera de Chile, ¿por qué no gastar esos dineros en más infraestructura, en mejores empresas, en desarrollar este país tan repobre, donde un grupo que posee tanta plata desea convencernos a todos de que estamos viviendo en una nación desarrollada?".

Señor Presidente, desde el punto de vista de la inversión de largo aliento en Chile, los fondos de las administradoras de fondos de pensiones son perfectamente factibles para todo lo señalado por el señor Ministro: para apoyar las licitaciones a fin de que el sector privado se haga cargo de los

caminos y de las obras de infraestructura -ámbitos donde tiene un gran rol que cumplir-, etcétera.

¿Por qué necesariamente invertir tales recursos en acciones? Soy partidario de que el mercado de capitales se agilice, se active y proporcione al empresario emprendedor los fondos necesarios para invertir y aportar su talento. Pero, ¿por qué en acciones, lo cual obliga a establecer fiscalización y permite la sinvergüenzura? ¿Por qué no en bonos de largo plazo, que pueden tener una garantía seria y, al mismo tiempo, impedir a los referidos grupos económicos, que todavía manejan los fondos de los trabajadores, tener injerencia indebida en las empresas en comento?

En todo caso, no se trata de impedir el desarrollo del mercado de capitales, sino más bien de restar mecanismos de control a los grupos económicos.

¿Y es esta preocupación por los grupos económicos una simple abstracción de un modesto Senador que no puede compartir el modelo descrito? No.

La economía chilena se encuentra en una de las más altas fases de concentración que hayamos conocido. Según datos estadísticos que se basan en documentos oficiales entregados por un destacado amigo mío, ingeniero comercial, don Reinaldo Sapag, en promedio las acciones de las empresas más importantes en Chile se han incrementado en 652 por ciento. Naturalmente, parte de ese aumento ha ido a los fondos de pensiones, porque parte de esos recursos están invertidos en acciones.

La concentración del poder económico que aquí se ha dado es brutal. Ricardo Lagos, mi estimado amigo, señalaba, en la década del 60 los riesgos de la concentración de ese poder. Fernando Dahse, sociólogo de talento, hacía presentes en una publicación referente al Mapa de la Extrema Riqueza en Chile los graves peligros que se cernían sobre el país por el alto grado de concentración económica existente. Mi apreciado amigo Alejandro Foxley, hoy Ministro de Hacienda, escribía en 1981 en la revista "Mensaje": "Lo que nos interesa destacar de este fenómeno de la concentración del patrimonio es su repercusión sobre la distribución del ingreso. La concentración de activos tiende a generar en el mediano y largo plazo una estructura de ingresos más concentrada. Esto ocurre por dos razones: la primera es que los ingresos dentro de los poseedores del capital tienden a hacerse más concentrados; y segundo, que los grupos económicos generan una estructura de salarios relativos con mayor dispersión. Conocida es la explosión hacia arriba en las remuneraciones de los empleados altos y ejecutivos en estas actividades, a expensas de los que están situados en los niveles más bajos. Este fenómeno se transmite a otros sectores. Por ambas razones, es dable esperar una fuerte concentración del ingreso a futuro.". Como en otras materias, Foxley tiene razón.

En este punto, señor Presidente, las estadísticas sobre distribución del ingreso en Chile muestran que los gerentes, los administradores y los

sectores de más altos ingresos están copando la mayor distribución del producto.

Entonces, si el sistema no es ineficiente, si no es tan truculento, ¿por qué se adelantan a decir: "¡He aquí el modelo! ¡Véndase en América Latina! ¡Aquí está la solución para los problemas de los chilenos!", sin que previamente se haya efectuado un debate nacional y sin que antes se haya podido acreditar que tal mecanismo es injusto, caro e ineficiente, y facilita la plata de nuestros trabajadores para que los grandes conglomerados económicos la usen a fin de concentrar su poder y ampliarlo?

Dichos grupos económicos son peligrosos, porque son los principales avisadores en el sistema chileno de prensa y comunicaciones. Y son peligrosos porque están, a mi juicio, afectando un valor profundo en nuestra sociedad: están convirtiendo a cada chileno en alguien que sólo vive, llora y muere por cuánta tasa de interés logran sus fondos.

Por ello, me resulta mucho más impactante leer, en la última versión del Catecismo de la Iglesia Católica, lo siguiente:

"Todo sistema según el cual las relaciones sociales deben estar determinadas enteramente por los factores económicos, resulta contrario a la naturaleza de la persona y de sus actos."

"Una teoría que hace del lucro la norma exclusiva y el fin último de la actividad económica es moralmente inaceptable. El apetito desordenado de dinero no deja de producir efectos perniciosos. Es una de las causas de los numerosos conflictos que perturban el orden social."

No quiero que existan trabajadores chilenos que con su plata exijan a CHILECTRA o a las empresas de agua potable que cobren más caro por sus servicios ya que a ellos les interesa sacar unas décimas más. Deseo que la luz y el agua lleguen a un precio justo a los chilenos pobres de mi Región o de otras partes del país; que no suceda lo que acontece hoy día en la Cuarta Región, donde por la luz pagamos 40 por ciento más caro que en Santiago y por el agua soportamos un aumento de sobre 250 por ciento. No quiero que trabajadores chilenos anden pidiendo a todas las empresas que estimulen sólo el lucro, que no respeten las remuneraciones de quienes laboran en ellas ni la convivencia porque hay que darles rentabilidad para que vengan los grupos económicos a invertir en acciones. No estoy dispuesto a que la sociedad chilena se mueva sólo por el "cómo voy en mi interés personal". Prefiero que los fondos de nuestros trabajadores sean administrados para crear un país más justo y solidario.

Entiendo y valoro la actitud del Gobierno de procurar solucionar problemas tangenciales que se presentan en el sistema. Pero no puedo prestar mi voto para proyectar un modelo que sigo creyendo contrario a los grandes intereses nacionales y a los trabajadores de mi patria.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Thayer.

El señor THAYER.- Señor Presidente, habría deseado escuchar previamente a la Honorable señora Feliú, quien integró la Comisión de Hacienda. Pero mis palabras van a estar muy en la línea de la inquietud que agita al señor Senador que recién usó de la palabra, salvo que yo saco una conclusión distinta. Porque ése es el destino de las cuestiones difíciles: tienen todas las opciones que implica intentar la solución de grandes problemas -ventajas y desventajas- y cuesta mucho justipreciarlas.

Escuché con mucho interés -como siempre acostumbro a hacerlo- al Honorable colega que me precedió, con quien hemos compartido muchas inquietudes en la Comisión de Trabajo y Previsión Social. Sin embargo, debo ordenar mis breves observaciones en un sentido que me conduce a la aprobación general del proyecto en análisis.

No voy a detenerme en resumir los objetivos y el marco global de principios que inspiran esta compleja legislación, porque ya lo han efectuado con brillo otros oradores y porque nos encontramos ante el compromiso y el interés de dar curso rápido a una decisión respecto de un problema de tanta trascendencia. Por consiguiente, en la discusión particular examinaremos cómo se compondrán los directorios elegidos por las AFP, cómo han de votar quienes representen a esas administradoras en directorios de empresas, en qué medida se admite la inversión extranjera en fondos de pensiones, etcétera.

Lo que me interesa analizar sucintamente es la vinculación existente entre una parte muy principal de los recursos que constituyen el patrimonio apto para inversión en Chile y el origen de esos fondos, que de manera muy importante provienen de un ahorro popular destinado sustancialmente al financiamiento de objetivos de carácter previsional o de seguridad social, particularmente el financiamiento de las pensiones vitalicias y el de las pensiones de jubilación, asuntos que comprometen a dos grandes tipos de entidades, las únicas a que me quiero referir: las compañías de seguros y las administradoras de fondos de pensiones.

Siempre existió en el régimen jurídico chileno interés por tutelar el manejo que los administradores de sociedades anónimas realizaban de los fondos que aportaban innumerables accionistas, muchos de los cuales invertían sus ahorros confiando en la lucidez, acierto y prudencia de aquéllos. Y si en el mundo entero han prosperado tales sociedades como sistema importante de uso de fondos de inversión y si incluso la legislación de muchos países -la de Chile, desde luego- ha exigido la estructura de sociedad anónima para dar forma a cierto tipo de actividades -por ejemplo, las que realizan los bancos, las compañías de seguros y las administradoras de fondos de pensiones-, es porque ya existía el hábito de un razonable control a la manera como se administraban estos recursos, ajenos en gran medida al grupo administrador.

Cada vez que una entidad debe operar principal o exclusivamente administrando fondos ajenos, esa cautela debe extremarse. Y con mayor razón se extrema cuando se trata de fondos aportados en definitiva para el cumplimiento de una finalidad a largo plazo; esto es, cuando lo que se busca es un tipo de inversión que rente y asegure de tal manera que en el momento en que deba pagarse la pensión vitalicia o la pensión correspondiente al régimen normal de seguridad social estén los fondos y en cuantía suficiente como para justificar lo que tenía en su expectativa el trabajador o quien celebró el contrato pertinente.

Como mis Honorables colegas saben, el sistema de pensiones existente en Chile hasta antes de 1981 quebró estrepitosamente, tras un proceso que se fue manifestando a través de largo tiempo.

Este es un problema que de alguna manera -lo he repetido aquí en más de una oportunidad- afecta a los sistemas previsionales de muchas partes del mundo. Y lo que se está haciendo en nuestro país es una tentativa audaz, original, importante, pero aún no comprobadamente cierta en el sentido de que el sistema, al momento en que esté pagando las pensiones que debe solventar, vaya a funcionar adecuadamente.

Nos hallamos todos corriendo cierto riesgo. ¿Y por qué lo enfrentamos? Porque no existe otra alternativa que encararlo, ya que -repito- el sistema fundado en la administración estatal de estos fondos quebró en Chile. Y como se ha recordado aquí, si el Estado actualmente está incurriendo en un costo particularmente alto y de alguna manera todos concurrimos a posibilitar el financiamiento de las pensiones que hoy se pagan a través de los bonos de reconocimiento, es porque los fondos que éstos representan no se encontraban, pues se perdieron, ya que el sistema fracasó, por diversas causas, que no es del caso explicar acá.

Los señores Senadores conocen esas causas tan bien como quien habla, o mejor. Yo sólo tengo la experiencia de haber sido hace 25 años Ministro del Trabajo e intentado una reforma previsional sobre bases enteramente distintas de las actuales, fundadas precisamente en la iniciativa que adoptó el ilustre tío del señor Senador que se sienta a mi derecha, cuyo informe fue preparado por el ilustre padre del Honorable colega que se ubica delante mío, Senador señor Prat. En tal calidad, traté de llevar adelante una reforma, no digo del sistema previsional, sino del conjunto de normativas de esta índole que existían en aquella época. Pero la resistencia social y política fue tan fenomenal, que no resultó posible mantener la iniciativa. Y eso constituyó una de las causas por las cuales dejé dicha Cartera.

Por esas razones, miro el nuevo sistema con suma atención, con el mayor interés y con la honestidad de quien vio fracasar el sistema anterior y se enfrentó a la total imposibilidad social y política de realizar una reforma previsional fundada en los principios del que fue conocido como "informe

Prat" y que más tarde resumió en dos importantes volúmenes don Carlos Briones, en lo que solía llamarse "informe Briones".

¿En qué estamos ahora? Nos encontramos en torno de lo que son, no los primeros, sino los segundos pasos de un nuevo sistema, prolijamente estudiado, iniciado -vuelvo a señalar- con audacia y que requiere y requerirá progresivas adecuaciones según el ritmo que vayan imprimiendo los acontecimientos sociales y el desarrollo económico, social y cultural de nuestro país.

Este sistema, con fallas y aspectos que a muchos todavía nos merecen reparos y preocupaciones, a juicio de numerosos expertos en el mundo entero -incluidos la OIT y los organismos internacionales de seguridad social-, está dando buen resultado.

Aquí hay un punto sobre el que deseo llamar la atención: en esta materia no existe alternativa, no hay posibilidad alguna de contar con un sistema de pensiones sin que medie ahorro popular, donde el propio interesado de algún modo realice aportes para el financiamiento de las respectivas pensiones.

¿Cuál era la esencia del sistema anterior? En él operaban distintas cajas de previsión que de alguna forma cortaban el nexo entre los aportes que efectuaban el trabajador, el empleador y el Estado y la base de cálculo tomada en cuenta para determinar el monto de la jubilación. Entonces, el resultado incoercible fue que durante el largo plazo no se realizaban aportes o éstos se hacían por montos muy pequeños, y cuando se acercaba la época en que el trabajador podía optar a la respectiva pensión (cinco últimos años, dos o tres con reajuste o 36 últimos meses), se subía la base imponible, la que, aplicada a las remuneraciones de los últimos tres o cinco años, con cierta variación, debía constituir el parámetro conforme al cual se determinaba la pensión que sería pagada en función de una antigüedad de 25, 30 ó 40 años de aporte.

Ése y otros factores condujeron a la quiebra del sistema.

Bien dice el refrán que "Los dineros del sacristán cantando vienen, cantando van". Como durante décadas llegaban recursos a las cajas de previsión y no había sino limitadamente obligación de pagar pensiones, sobraban fondos y faltaban pensiones para pagar. Surgía, entonces, el apetito de aprovechar esos dineros en forma inmediata, de manera sana o no tan sana. Se creaban sistemas de pago de pensiones que eran prematuras, en que mediante un pequeño ahorro, por un corto tiempo, se debían pagar beneficios de largo plazo. O se establecieron otros, optimistas, como el de la llamada "perseguidora", que condujo, al cabo de no demasiado tiempo, a hechos que muchos vimos con nuestros ojos, cuando en el comprobante de pago de la respectiva Caja de Previsión -en mi caso, recuerdo haberlo visto en la de Empleados Públicos y Periodistas- se decía: "De cargo de la Caja, 0,95 por ciento; de cargo del Fisco, 99 y tantos por ciento". Porque no había recursos.

Todo el mérito del actual sistema reside en procurar que haya fondos. Y para ello se establece cierta relación entre el ahorro y la pensión que se percibirá al cabo de un tiempo de trabajo razonable, que podrá ser acortado, en el caso de labores pesadas -se está estudiando el problema-, pero que, en principio, termina el beneficio por tiempo, por antigüedad, y como norma se paga la pensión de vejez a los 60 ó 65 años. Hay casos especiales pero no tengo para qué detenerme en ellos.

¿Qué acontece dentro de este esquema? Que el nuevo sistema está recibiendo recursos, sin tener todavía muchas pensiones que pagar -las nuevas-, pero el Estado enfrenta el costo de las antiguas y miserables jubilaciones provenientes del ordenamiento que quebró.

¿Qué pretende este proyecto, que merece mi apoyo? Que la inevitable inversión de recursos que se debe hacer para obtener renta, rendimiento, aprovechamiento de los que se acumulen, producto de la fe y el esfuerzo laboral de millones de trabajadores, para que sea buena, requiere no sólo de un adecuado control, sino también de un criterio de inversión que se adecue a los fines de un tipo de obligación de muy largo plazo, y que debe ser absolutamente segura o lo más parecida a la plena seguridad en el tiempo. ¿Y qué busca este sistema? Una cosa que es inevitable de intentar pero difícil de lograr: que hombres con experiencia en el manejo de recursos propios y ajenos administren los de los demás con más cuidado y, por lo menos, con igual interés que si fueran de ellos. Eso en primer término. En segundo lugar, que el criterio de inversión de esos fondos no sea aquel con que el empresario enfrenta una empresa de riesgo, cuando, con autorización de los capitalistas respectivos, arriesga -repito premeditadamente la expresión- sus propios recursos en una inversión en que puede ganar o perder, en la que puede ganar mucho o perder mucho. En este tipo de inversiones se deben moderar los ritmos y preferir las más seguras, pero, al mismo tiempo, rentables. Y ocurre que en la época en que escribimos nuestro modesto libro "El Nuevo Régimen Previsional y de Cotizaciones", sobre el nuevo sistema de seguridad social, estábamos hablando -como era normal- de aquello con lo cual partió. Se comenzó invirtiendo en lo más seguro: en bonos del Banco Central y en títulos, en definitiva, muy vinculados al Estado. En lo particular, se inició con instrumentos que daban una renta fija y no implicaban riesgos como, los de las empresas. Pero sucede que la inmensa cuantía de los capitales, con la sola opción de invertir en Chile y en este tipo de títulos, aconseja ir más lejos y dar un nuevo paso, como el indicado en la ley en proyecto. Que implica un riesgo, sí; pero, a mi juicio, se trata de uno calculado y -creo- razonablemente pensado y adecuado a los fines que se persiguen con estos recursos, particularmente con los relacionados con pensiones vitalicias y con las que pagan las AFP.

Por haber estudiado el proyecto y conocer la jerarquía y seriedad con que el equipo económico del Gobierno, los señores Superintendentes y los integrantes de la Comisión de Hacienda lo han discutido y examinado - así como la Cámara de Diputados, primero, y ahora el Senado lo han ido

perfeccionando-, creo que no cabe otra alternativa sensata que aprobarlo. Porque el sistema, hasta el momento, está resultando bueno para Chile, por las pensiones que otorga, y está apuntando hacia un futuro que se presenta indudablemente más promisorio que aquel que fracasó -repito-, en forma estrepitosa y perjudicial.

Ésa es la razón que, en conciencia, me lleva a dar mi aprobación a la iniciativa que hoy se somete a conocimiento de esta Cámara Alta.

He dicho.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Lavandero.

El señor LAVANDERO.- Señor Presidente, seré muy breve.

Intervengo sólo para afirmar un poco la estructura del proyecto en estudio, pues creo necesario especificar algunos antecedentes para que la Sala, al votar, los tenga en cuenta.

Se ha señalado que el principal objetivo perseguido es perfeccionar la legislación que regula el mercado de capitales. Pero, además, se imponen obligaciones en distintos ámbitos que en la actualidad no existen. De manera que no se puede juzgar que ciertos aspectos quedarán en peores condiciones respecto de la situación vigente. De ahí que discrepe, en alguna forma de lo señalado por un señor Senador que me antecedió en el uso de la palabra y que pertenece a nuestra bancada. La iniciativa no entra al fondo de la cuestión. A lo mejor, si tuviéramos el número suficiente de Senadores podríamos hacerlo y modificar conforme a lo planteado por el señor Senador, y muchos de nosotros estaríamos de acuerdo. Pero aquí no se puede cantar con toda la voz que se tiene, sino con la que se puede.

Por lo tanto, dentro de lo posible, hemos hecho lo que estaba a nuestro alcance para mejorar las actuales circunstancias y, también, para preservar, de alguna manera, con relación a lo que hoy existe, los fondos de los trabajadores afiliados a las administradoras de fondos de pensiones.

Ahora bien, el proyecto consta de 11 artículos permanentes y 12 transitorios. Es tal vez el más extenso que haya estudiado la Comisión de Hacienda. Demoramos alrededor de seis meses en su análisis, puesto que cada palabra debía ser precisada, ya que a veces pueden tener un significado distinto. Algunas de sus normas deben ser aprobadas con quórum de ley orgánica constitucional, es decir, por las cuatro séptimas partes de los Senadores en ejercicio -es el caso de parte de los ARTÍCULOS PRIMERO, SEGUNDO, CUARTO, QUINTO Y SÉPTIMO-; otras requieren quórum calificado, esto es, la mayoría absoluta de los Senadores en ejercicio, como sucede con parte de los ARTÍCULOS SEGUNDO, TERCERO Y CUARTO.

A modo de resumen, y para orientación de Sus Señorías, señalaré las materias contenidas en cada uno de esos preceptos.

El ARTÍCULO PRIMERO introduce modificaciones a la ley N° 18.045, de Mercado de Valores, publicada en el Diario Oficial de 22 de octubre de 1981, reemplazando determinadas normas. Asimismo, introduce nuevos Títulos, a saber: Título XVI, De la emisión de Títulos de deuda a largo plazo; Título XVII, De la emisión de títulos de deuda a corto plazo; Título XVIII, De las sociedades securitizadoras; Título XIX, De la Cámara de Compensación; Título XX, De la responsabilidad de las sociedades administradoras de fondos fiscalizados por la Superintendencia, y Título XXI, Disposiciones varias.

El ARTÍCULO SEGUNDO enmienda diferentes preceptos del decreto ley N° 1.328, de 1976, sobre Administración de Fondos Mutuos.

El ARTÍCULO TERCERO modifica la ley N° 18.815, sobre Fondos de Inversión.

El ARTÍCULO CUARTO contempla una serie de modificaciones al decreto ley N° 3.500, de 1980, en diversas disposiciones aisladas, e introduce dos nuevos Títulos: el XIII, De la Custodia de los Títulos y Valores del Fondo de Pensiones, y el XIV, De la Regulación de Conflictos de Intereses, que incluye los siguientes temas:

- Responsabilidad de las Administradoras.
- Actividades prohibidas a las Administradoras de Fondos de Pensiones.
- Votación de las Administradoras en la elección de directores en las sociedades cuyas acciones hayan sido adquiridas con recursos de los Fondos de Pensiones.
- Directores, elección y remuneraciones.
- Funciones de los Directores.
- Sanciones e información a la Superintendencia.
- Sanciones y Procedimientos.

El ARTÍCULO QUINTO introduce enmiendas al DFL N° 251, de 1931, en artículos aislados.

El ARTÍCULO SEXTO enmienda el decreto ley N° 1.092, sobre Mutualidades de Seguros.

El ARTÍCULO SÉPTIMO introduce modificaciones al DFL N° 101, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, de 1980.

El ARTÍCULO OCTAVO modifica el artículo 83 del DFL N° 252, de 1960, sobre Ley General de Bancos.

El ARTÍCULO NOVENO establece normas de excepción en caso de exceso en los límites máximos de inversión en el Fondo de Pensiones.

El ARTÍCULO DÉCIMO sustituye el artículo 17 de la ley N° 18.091.

Debo señalar que en la Comisión se adoptaron acuerdos acerca del procedimiento que se seguiría para despachar este proyecto. Ellos consisten en que los artículos que allí se aprobaron por unanimidad -casi la mayoría- no serían objeto de proposiciones para modificarlos en la discusión particular, salvo resolución unánime de la Sala para proceder en forma distinta. Se convino en trabajar así en atención a la complejidad de la materia y las dificultades que presenta su análisis, que exige un alto grado de especialización.

Los doce artículos transitorios de la iniciativa fueron aprobados por la unanimidad de los integrantes de la Comisión, por lo que no deberían sufrir enmiendas, excepto -repito- consenso para introducirles cambios. Tal vez alguno necesite correcciones de carácter procesal o, mejor dicho, formal, como me acota esa permanente voz que oigo a mis espaldas.

Señor Presidente, he querido resumir muy brevemente el contenido de la legislación que ahora debatimos en general, cuyo informe se extiende por casi mil páginas y que no es fácil de comprender sin un profundo estudio. Ahora todos los antecedentes obran en poder de los señores Senadores, y seguramente servirán de guía para la discusión particular.

He dicho.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Otero.

El señor OTERO.- Señor Presidente, este debate ha sido realmente interesante, en especial por las observaciones formuladas hace muy poco con relación a lo que es bueno y a lo que es malo para los trabajadores.

Creo que en la vida, para saber cuál es la realidad, uno tiene que mirar las cosas con la mayor sencillez, y hacerse preguntas. Una de ellas es por qué en todos los Gobiernos, incluso cuando estaba en auge el socialismo marxista, se pensaba que la inversión de capital extranjero, para países como Chile, era buena. ¿Por qué, a través de todo este período, se habla de la conveniencia de incentivar la llegada de capital externo a nuestro país? ¿Es acaso porque los foráneos quieren lucrar a costa de los trabajadores chilenos? ¿Esa es la razón por la cual la actual Administración, la anterior y la mayoría de los economistas señalan la importancia que tienen esos capitales para el crecimiento de los países en vías de desarrollo económico? Pareciera que no es así. Pareciera ser que el aporte que hace el capital extranjero constituye una palanca, una herramienta, de progreso económico.

El gran problema que hoy día se presenta en Chile es que estamos muy proclives a la recepción de capital extranjero, pero entrabamos las inversiones de capital chileno en el exterior, lo que crea otras dificultades, como son, por ejemplo, el bajo valor del dólar y la alta tasa de interés. Se trae mucho capital foráneo. Mucho dólar llega al país; pero los chilenos no

tienen libertad para ir a invertir al exterior. Paradójicamente, esta afirmación tampoco es totalmente cierta, porque si bien la restricción es una situación de excepción en la regla contenida en la ley, el Banco Central la ha mantenido y no ha abierto la cuenta de capitales, no es menos efectivo que los empresarios locales han hecho importantes inversiones en otros países. ¿Y para qué? ¿Para dañarse a sí mismos? ¿Para perjudicar a los trabajadores de sus empresas, que hoy día son los mejores remunerados? ¿O para beneficiarse de la pobreza de los países vecinos? (Y es preciso recordar que algunos de ellos son mucho más ricos que nosotros) ¡Obviamente, no, señor Presidente! Lo que se busca es el mejor rendimiento económico.

El capital extranjero no viene a Chile a entregar una limosna ni a aprovecharse de los trabajadores chilenos. Lo hace porque somos un país que da confianza y garantía a la inversión; porque en el exterior creen en el trabajador chileno. Y deciden invertir en la minería o en cualquier otra actividad sabiendo que van a obtener buenos rendimientos. Pagan impuestos en Chile; con ellos se beneficia el Estado de Chile y sirven para que haga inversiones. Por eso, el Gobierno actual y el anterior han promovido e impulsado la inversión extranjera. Quienes aportan capitales extranjeros son libres para retirar el excedente y llevarlo a sus lugares de origen, porque ningún país permitiría la migración perpetua y absoluta del capital propio si no hubiera retorno de las utilidades. Este, que ha sido el paso adecuado, es el que están dando las empresas chilenas hacia el exterior. ¿Por qué están invirtiendo en Argentina, en el Perú y en otros países? Porque allí el retorno del capital chileno es mucho mayor, porque el beneficio que se obtiene es más alto. Y ese beneficio no queda en el país receptor del capital: viene a Chile, a la empresa nacional, y le permite hacer nuevas inversiones en el país.

Chile estaba a la vanguardia de la legislación económica. Tanto es así que, después de México, fue a nosotros a quienes se nos ofreció la posibilidad de formar parte de un mercado común. Éramos el país más adelantado. Me correspondió integrar la delegación oficial a Estados Unidos, a invitación del Presidente señor Aylwin, a quien se lo agradezco mucho. Por ello, participé, junto con el señor Ministro de Hacienda, presente hoy en la Sala, en las reuniones. Y comprobé cómo en todos los sectores se reconocía el avance, el desarrollo de la economía chilena y lo adecuado de nuestra legislación para sacar al país del subdesarrollo. Pero ese avance, que fue señero, hoy día no es suficiente, porque nos estamos quedando atrás, porque lo que constituyó novedad ya fue imitado por otros países y hoy nos está faltando la audacia, la decisión y el coraje para entender que en la actualidad la economía no está circunscrita a un solo país, que las naciones que se desarrollan están obligadas a invertir más allá de sus fronteras para asegurar la rentabilidad de sus aportes y diversificar sus riesgos.

Para demostrar la importancia que tiene el ser primero en tomar medidas de futuro, de audacia, de comprensión de lo que viene, puede citarse un ejemplo muy claro: Inglaterra (que no es de los países que exhiben

la mejor economía de Europa) fue el primero en adoptar una legislación que le permitió convertirse en el principal centro financiero de Europa. La siguieron las normativas alemana, francesa, etcétera, pero nunca han logrado desplazar al hoy día centro económico internacional que es Londres. ¿Por qué? Porque los ingleses la crearon primero. ¡Los chilenos no podemos quedarnos atrás en este despertar, en este auge, que debe venir para convertir a nuestro país en el gran centro financiero de América Latina! No sólo hay que abrir la cuenta de capitales con el objeto de que podamos invertir en el extranjero; deben crearse, además, las condiciones, incluso cambiar la Ley de Impuesto a la Renta, para permitir que Chile sea el centro financiero donde se transen las acciones de las distintas empresas latinoamericanas e inclusive norteamericanas. ¿Por qué tenemos que llevar 1.600 millones de dólares de valor de acciones chilenas al mercado de Nueva York? ¿Por qué no traemos a nuestro propio mercado ese valor de acciones de otros países latinoamericanos? Para eso, señor Presidente, necesitamos terminar con los falsos conceptos y comprender realmente el funcionamiento de la economía, en el entendido de que el objetivo de ésta es dar mayor bienestar a todos.

Nadie puede negar que hay condiciones de pobreza en que actualmente viven determinados sectores del país. Soy uno de los Senadores que las observa a menudo porque en el área poniente de Santiago -que represento en el Senado- es donde, tal vez, se dan hoy las situaciones de más extrema pobreza. Conociendo esta realidad, debemos admitir que, cuando hablamos del gran desarrollo inmobiliario de Chile, nos referimos a determinadas comunas de Santiago; pero en otras no se ha dado ningún desarrollo de esta especie.

Eso, señor Presidente, no nos puede llevar a sostener que hay que cambiar la política económica, sino a buscar los medios, los mecanismos para incentivar la inversión en esos sectores.

En lo que respecta a las AFP, hay que recordar que son administradoras de fondos de pensiones que poseen capital propio y que tienen la obligación de suplir, con dicho capital, las pérdidas o déficit que resulten de su gestión. Un Honorable colega demócratacristiano, con quien conversaba sobre esta materia, me señalaba que había tenido la visión de convencer a determinados sindicatos para crear una AFP. Los trabajadores formaron su propia AFP y los beneficios económicos que obtiene se reparten entre ellos mismos. ¡Eso es lo que hay que hacer! Hay que incentivar a los trabajadores para que ellos se conviertan en empresarios.

Recordemos lo que pasó en la Compañía de Acero del Pacífico, CAP: los trabajadores que compraron sus acciones, que creyeron en ese capitalismo, hoy día están recibiendo, por concepto de utilidades de la empresa una renta superior a la que ella les proporciona como fuente de trabajo. En cambio, los que no compraron, los que no creyeron, los que pensaron que iban a perder dinero, hoy día están en una situación disminuida.

¿Qué ha pasado con los trabajadores que invirtieron en papeles de las empresas eléctricas? Obviamente, hoy día se están beneficiando de su parte de capital. Tenemos que abrir la mentalidad de nuestros conciudadanos para eliminar el miedo a ser empresario. Un trabajador puede serlo si ahorra y coloca su dinero donde pueda obtener una utilidad, lo que es perfectamente legítimo, ético y moral cuando los medios que se utilizan para ello son éticos y morales.

Señor Presidente, además quiero referirme a otro aspecto de la ley, lo que en los Estados Unidos se llama "inside trading", que equivale a lo que nosotros conocemos como "mal uso de la información privilegiada". ¿En qué consiste? En que quien tiene información económica determinada la aprovecha, por la anticipación con que la obtiene, para hacer pingües utilidades en beneficio propio, o de sus parientes, o de sus amigos. En Estados Unidos hubo un juicio de extraordinaria importancia que reveló la magnitud de los intereses que pueden estar en juego y la forma de aprovechar esta información. Ello dio origen a toda la normativa relativa a precisar cuándo se produce el "inside trading" y a cómo ponerle freno. Eso no se logró apostando un agente de policía o un investigador junto a cada director de empresa para impedir que actuara mal. Se establecieron los tipos penales y fortísimas sanciones pecuniarias. ¡Ahí está la gran diferencia entre nuestro pensamiento, y a veces nuestra forma de hacer las leyes, y el que realmente entiende lo que es la libertad del ser humano!

Yo no creo en las limitaciones ni en las inhabilidades a priori. Nada se gana con ellas. Esto es tan utópico como pretender limitar el control de una empresa restringiendo el porcentaje que se puede tener en la propiedad de ella. Yo lo vi, y lo viví, señores Senadores. Cuando se establecieron las condiciones de privatización de los bancos se determinó que ninguna persona podría poseer más del 1,5 por ciento del capital accionario. Todos quienes estamos aquí, y el país entero, vio cómo esa cuota mínima se repartió entre veinte o treinta personas, que fueron "palos blancos", con lo que se logró que el control económico quedara sólo en una o en un determinado grupo económico. ¿Qué se ganó? Nada. Se hizo creer al país que, con esta norma, la propiedad de esas instituciones financieras se iba a diversificar. ¡Falso! ¡Mentira! Lo que se logró fue oscuridad, poca transparencia, y se instó a actuar en forma ilícita. En cambio, si se hubiera regulado adecuadamente el funcionamiento de la banca, habría dado lo mismo que una persona fuera dueña del 100, del 50 o del 60 por ciento del capital, siempre que las normas de funcionamiento hubiesen sido perfectamente claras y se contara con un sistema controlador oportuno, eficaz y adecuado.

De igual manera nada se ganará con decir: "Usted no puede ser director.". ¿Por qué? Porque empiezan a actuar los "palos blancos". Entonces, vamos a seguir creando situaciones que no son claras ni transparentes. Tenemos que cambiar la manera de ver la ley; es preciso creer en la buena fe; hay que confiar en la libertad ejercida con responsabilidad. Debemos establecer qué

cosas no se pueden hacer y, también, que quien las haga reciba una sanción verdadera y ejemplar. No soy partidario de inhabilitar en forma anticipada a las personas, sino de castigar severamente a aquellas que infrinjan la ley y de inhabilitarlas a perpetuidad. En la vida es uno quien tiene que elegir si emprende el camino recto o va por una senda desviada, a sabiendas de que al inclinarse por esta última tendrá que sufrir las consecuencias de esa conducta.

Lamentablemente, señor Presidente, los chilenos nos hemos acostumbrado a transgredir las leyes y a que no ocurra nada. Por eso se quiere poner un freno anticipado. Se trata (en forma figurada) de colocar un carabinero al lado de cada persona para impedir que robe, olvidando que, junto al mismo, tendríamos que poner a otro con la misión de constatar que el primero cumpla su deber, y así, sucesivamente. Esto destruye la formación ética y moral del individuo, elimina su responsabilidad, lo insta a burlar el sistema y, de hacerlo, finalmente termina sin sanción.

La gente no obra mal por el hecho de existir una prohibición; procede bien o mal según sean los conceptos éticos y morales asimilados desde su cuna y durante su formación. Y cuando la comunidad posee conciencia de tales conceptos, cada vez se requiere menos control.

Lo que sí es preciso tener claro es que quien transgrede aquellos valores necesariamente tiene que recibir una sanción, sin mediar excusas, influencias ni prebendas para evitarla, ni tampoco procesos que duren 15 años y terminen con sobreseimientos. De no ser así, podremos continuar despachando leyes y estableciendo prohibiciones preventivas, pero, en la práctica, se seguirán cometiendo delitos que en definitiva no serán castigados.

Después de escuchar el debate, pienso que esta iniciativa constituye un paso adelante y que es extraordinariamente positivo que la opinión pública sepa que, en una Comisión del Senado, representantes del Gobierno y de la Oposición intentaron buscar lo mejor para el país. Para algunos este proyecto no será bueno ni suficiente, por una razón u otra. Por mi parte, creo que la ley en proyecto debiera representar un progreso mayor obligando al Banco Central a abrir realmente la cuenta de capitales y establecer un piso para los niveles de inversión en el extranjero, posibilitando de esta manera que todas las empresas chilenas tengan acceso a los mercados de capitales y de inversión del exterior.

Seguramente otros opinarán que eso es inconveniente. Empero, si no modificamos nuestras leyes, el país retrocederá, quedará en la retaguardia, en lugar de estar en la avanzada del desarrollo económico. Y es más. Tenemos que impulsar al Gobierno -y me alegro de que se encuentre presente el señor Ministro de Hacienda- a buscar las fórmulas e introducir las enmiendas legales que permitan convertir a Chile en el primer centro financiero internacional de América Latina, donde puedan acudir los capitalistas extranjeros a transar sus acciones y, a la vez, los chilenos no

tengan que ir a negociar sus acciones a Nueva York, por existir allí mejores condiciones tributarias que en el país.

Evidentemente, lo expuesto implica una nueva mentalidad. Como dije, significa creer en las personas, pero, al mismo tiempo, el compromiso formal de castigar duramente al que infringe la ley, sin excusas ni justificaciones. No es dable pensar que la gente sólo es honrada si se le pone al lado a un funcionario policial. Con ese predicamento nunca se logrará una real conciencia de honestidad. Las personas son honradas cuando poseen principios y normas éticas y morales y su conducta se ajusta a ellos. Por eso, quien hace del dinero su Dios y para obtenerlo cree que "el fin justifica los medios", termina siendo destruido por ese ídolo falso, o sea por su propia ambición.

El dinero no hace la felicidad del hombre; pero es un elemento importante y decisivo para lograrla. Hay trabajadores que requieren mayores recursos económicos y laboran y buscan con empeño nuevas oportunidades para conseguirlos. ¡Es lógica y digna de aplauso esa actitud! Sin embargo, no es lógico que la única finalidad del hombre sea el lucro. Tenemos que hallar la justa ecuación. No vilipendiar aquello que mueve al ser humano: el legítimo derecho a obtener una ganancia, un lucro; pero condenar y sancionar severamente a quienes, para alcanzar esa meta, actúan bajo el imperativo de "quiero tener poder y dinero sea como fuere".

Es necesario hacer ese distingo, no sólo en lo concerniente al dinero. En el logro de los poderes políticos también es imprescindible tener presente que el fin jamás justifica los medios, pues cuando éstos son indignos, el fin es igualmente despreciable.

Por los motivos anteriores, debemos votar favorablemente el proyecto. Y quienes estimemos que contiene aspectos susceptibles de perfeccionar, podremos formular las indicaciones pertinentes. Pero es indispensable legislar sobre estas materias a fin de abrir definitivamente nuestra economía, mejorar la situación del mercado de capitales, crear nuevas posibilidades de desarrollo y, así, continuar avanzando por la vía del progreso.

He dicho.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Senador señor Gazmuri.

El señor GAZMURI.- Señor Presidente, quiero manifestar que mi voto será favorable a la aprobación general de este proyecto de ley que, como se ha dicho aquí, es de gran trascendencia por cuanto moderniza y mejora el mercado de capitales, el cual, en la economía chilena, se encuentra íntimamente vinculado a una de las principales fuentes de ahorro nacional: el ahorro forzado de los trabajadores para el sistema previsional.

Antes de exponer las razones en que me baso para respaldar la iniciativa, que fue objeto de un arduo trabajo en la Comisión de Hacienda, con

la colaboración de autoridades de Gobierno, me referiré a una cuestión planteada ya -me congratulo de ello- por el Senador señor Hormazábal. Coincido con el Honorable colega en cuanto a que en el país está pendiente el debate sobre el sistema previsional, que sufrió un drástico cambio hace algunos años. Estoy convencido de que, con la perspectiva que otorga el tiempo, concordaremos en que el anterior régimen de previsión, que sin duda tenía algunas virtudes en su concepción, terminó siendo poco eficiente y altamente ineficaz.

Pero ése no es el punto. El problema radica en que en Chile comenzó a operar un mecanismo de seguridad social nuevo, cuyo funcionamiento, debido a las condiciones políticas imperantes en esa época, fue impuesto sin una discusión suficiente, sin el consenso que requería una reforma de características tan amplias y, particularmente, sin que en su diseño hubieran podido intervenir, con propiedad, con voz, con poder de decisión, los trabajadores, que a través del esfuerzo de su ahorro individual conforman la base de aquél.

Por lo tanto -reitero-, estoy completamente de acuerdo en que en ésta, como en otras materias, se halla pendiente un debate nacional. El sistema de previsión en vigor es objeto de diversas críticas, gran parte de las cuales son justas; pero, también, de muchas incomprensiones. No es bueno que en una sociedad que pretende modernizarse y avanzar en un camino de progreso y democracia, no exista consenso sustantivo en un aspecto tan importante como el sistema de seguridad social. En consecuencia, este tema tendrá que incluirse, obligadamente, en las agendas política y legislativa futuras, ya que, por distintas circunstancias, entre ellas su complejidad y las diversas tareas que ha debido cumplir el Gobierno del Presidente Aylwin, no fue posible incorporarlo durante el período que está próximo a culminar.

El proyecto que hoy analizamos no tiene que ver directamente con ese tema. Sin embargo, es indudable que está vinculado a él, ya que una de las principales fuentes de ahorro interno proviene -repito- del ahorro forzado de los trabajadores. Y, por eso, es absolutamente necesario que en el área financiera se regule lo atinente a la administración de tan cuantiosos recursos en forma mucho más estricta que los provenientes de otros cauces de ahorro y de inversión.

En el sistema previsional chileno opera el principio de capitalización individual. Esta es su característica básica, esencial (en el mundo existen mecanismos de previsión distintos, o mixtos, que también funcionan adecuadamente), junto con el criterio -que, asimismo, puede ser motivo de discusión- de que esos fondos son administrados por empresas privadas, en un régimen de competencia y sujeto a determinadas normas.

Las bases de nuestro sistema de seguridad social no se alteran en el texto de la presente iniciativa, porque ésta se relaciona con otra dimensión de nuestras realidades económica y financiera. En este sentido, su texto está lleno de complejidades técnicas, las cuales, como en todo asunto importante,

desde el punto de vista del juicio general y político que debemos exponer aquí, pueden resumirse en algunas cuestiones fundamentales.

A mi modo de ver, cabría plantearse tres preguntas.

En primer lugar, si el proyecto, que modifica y moderniza el mercado de capitales, cautela en mejor o peor forma los intereses de los trabajadores, cuyo esfuerzo de ahorro es administrado por las AFP. Esta primera interrogante es primordial para formarse una opinión a este respecto. Porque, si bien el articulado no introduce cambios en el sistema previsional, que de alguna manera corresponde a las condiciones existentes en el país -recalco que la discusión de ese tema está pendiente-, sí pretende resguardar los fondos de los trabajadores, que en este caso tienen una doble finalidad: por una parte, que su ahorro obtenga un alto rendimiento, a fin de que el monto de las pensiones que finalmente perciban sea lo más elevado posible, y, por otro lado, que el costo de financiamiento de este mecanismo sea bajo y, por ende, el conjunto del sistema sea realmente eficaz.

Comparto algunas de las observaciones planteadas por el Senador señor Hormazábal acerca del costo que el sistema tiene para algunas de las empresas administradoras. No haré ninguna alusión personal -la que se hizo fue realizada con bastante propiedad-; pero, a mi entender, en la medida en que ese mecanismo se rectifique por otras vías, el interés de los trabajadores quedará mejor cautelado que con la situación actual, pues el proyecto permite cubrir de modo más adecuado el riesgo, que es una dimensión del problema, al perfeccionar todo el sistema de clasificación de riesgo de los fondos, y, además, de ese modo asegura un aumento en la rentabilidad.

La segunda pregunta -igualmente importante- es si la normativa propuesta favorece o no el desenvolvimiento nacional. Vale decir, si al regularse la utilización de los fondos efectivamente se apunta a un aspecto fundamental: que este ahorro se convierta más fácilmente en inversión productiva, generando crecimiento, empleo y desarrollo. Debemos tener presente esta segunda dimensión cuando ha llegado la hora de emitir un juicio global sobre la iniciativa, porque eso es lo que hoy estamos convocados a votar.

La tercera interrogante es si este articulado regula en mejor forma el ámbito financiero respecto de las distorsiones que en él operan y, en especial, en el mercado de capitales en una economía particularmente concentrada como la nuestra -criterio que comparto-, donde es preciso prevenir las consecuencias de las conexiones entre los sectores financiero y productivo, y las eventuales vinculaciones que se establecen, de hecho, entre tales sectores y quienes administran estos cuantiosos recursos. Por eso, las regulaciones deben procurar la máxima transparencia del sistema, y, en lo posible, evitar el empleo indebido de fondos que no son propios y que la ley entrega solamente para su administración.

Desde esa triple perspectiva, pienso que en la medida en que se amplían los instrumentos financieros en que pueden invertir, no sólo las AFP -aunque

aquí la discusión de fondo se centra más bien en estas instituciones, puesto que en ellas está involucrado el manejo de recursos de terceros que, además, tienen el carácter de ahorro obligatorio-, sino también otras entidades, se contribuye al mejor funcionamiento del mercado.

Creo que modificar los límites de inversión, ampliar y diversificar las carteras, la idea de que se pueda invertir en nuevos proyectos y la creación de fondos de inversión son todas medidas que apuntan a perfeccionar el sistema en un doble sentido. Primero, se disminuye la concentración de los instrumentos conforme a los cuales negocian las AFP, vale decir, hay precisamente una intención desconcentradora, y segundo, se abren posibilidades para que las inversiones de los fondos depositados en aquéllas vayan, no solamente a títulos seguros, sino además, a financiar nuevos proyectos de inversión, en infraestructura, etcétera. Pienso que esto favorece en forma directa al país y, de alguna manera también, va en beneficio indirecto de los propios trabajadores.

Por último, el tercer gran objetivo del proyecto apunta al conjunto de regulaciones sobre el mercado de capitales, al manejo de las AFP y a su vinculación con las empresas en las que invierten.

En lo fundamental -respecto del tema aún nos queda la discusión particular-, estimo que tales regulaciones mejoran la legislación actual en cuanto al mecanismo de clasificación de riesgos e introducen elementos de transparencia. Lo relativo al conflicto de intereses ha sido, sin duda, el aspecto más debatido en la Comisión. Sobre este particular, se enfrentaron dos ópticas que de alguna manera son distintas, mencionadas aquí por el Senador señor Otero: la de quienes pensamos que toda regulación debe contemplar ciertas formas de inhabilidad, de incompatibilidad, así como la introducción de terceros en la gestión del sistema, etcétera, lo que me parece indispensable como criterio; y eso fue abordado en la Comisión con otra perspectiva, cual es la idea de sancionar conductas a posteriori. Finalmente, en esta materia, en el referido órgano técnico concordamos en que el proyecto realice un enfoque mixto donde se combinan esos dos puntos de vista, incluyendo algunas normas de inhabilitación, la idea -discutida y discutible- de los directores independientes y el aspecto de las sanciones.

En tal sentido hay cierta fórmula de compromiso que, en todo caso, suscribo en todos aquellos puntos en que hemos llegado a acuerdo. Y posteriormente, durante la discusión particular, tendremos que analizar las indicaciones que se formulen sobre la materia.

Como señalé, la iniciativa introduce elementos nuevos en la legislación chilena en lo relativo al conflicto de intereses. No será ésta la última palabra, pero creo que, desde ese ángulo, el proyecto tiene un carácter, sin duda, progresista y moderno.

Por este conjunto de razones, señor Presidente, voy a votar en general favorablemente la iniciativa, sin perjuicio de las muchas modificaciones que deben introducirse durante su discusión particular.

He dicho.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra la Honorable señora Feliú.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, la iniciativa legal que estamos discutiendo hoy en general comenzó su tramitación en febrero de 1993, por mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República, y constituye, a mi juicio, un proyecto de significativa relevancia para el desarrollo y desenvolvimiento de nuestro mercado de capitales.

La gran cantidad de materias que aborda y los sustanciales cambios que propone en la legislación sobre mercado de valores, compañías de seguros y administración de fondos de pensiones, ponen de relieve la importancia de analizar en profundidad cada una de sus disposiciones, puesto que la adopción de medidas legislativas generará diversas consecuencias, según la naturaleza de éstas.

Dado que tuve el honor de participar en la discusión general del proyecto en la Comisión de Hacienda, creo conveniente referirme a algunas materias específicas que contiene.

En cuanto al mercado de valores, se corrigen deficiencias y vacíos sustanciales que presenta en la actualidad la normativa que regula este campo, flexibilizándose los preceptos para una mayor adecuación a los rápidos cambios que se generan en esta actividad y estableciéndose los resguardos que aseguren la protección de los intereses de los inversionistas.

En particular, señor Presidente, fruto de la tramitación de la iniciativa en el referido órgano técnico, cabe destacar lo siguiente:

1º) Un perfeccionamiento sustancial de las normas que regulan el uso de la información privilegiada, es decir, de aquella que reviste importancia para las decisiones de inversión de los agentes en el mercado;

2º) La revisión detallada de las nuevas instituciones que se vienen creando, como es el caso de las sociedades securitizadoras y las cámaras de compensación, por su relevancia y novedad jurídica;

3º) La creación de un sistema orgánico de garantías para el mercado de valores, con el objeto de que éstas respondan a los requerimientos de una vida comercial moderna, y no signifique un freno o costo excesivo de las transacciones;

4º) El replanteamiento de la regulación de los denominados "conflictos de intereses", en el entendido de que la ley debe facilitar los mecanismos de información y transparencia que aseguren la sanción oportuna y drástica

de las conductas que se estiman ilícitas. Esta concepción del tema -como se ha dicho- reemplaza aquella que favorece exclusivamente la creación de inhabilidades que constituyen simples prohibiciones formales, las que en definitiva pueden burlarse, pero no atacan la raíz de las conductas ilícitas que se pretenden evitar.

El proyecto, en consecuencia, ha recogido parte sustantiva de dicha posición, buscando un acuerdo entre los distintos criterios planteados en la Comisión y asegurando la vigencia de mecanismos verdaderamente eficaces, para evitar las acciones que atentan contra los intereses de los inversionistas y del público en general.

En cuanto a quién debe aplicar las sanciones respecto de las conductas que se vienen configurando como ilícitas, el proyecto establece que ello es de competencia de los tribunales del crimen, de acuerdo con las reglas generales que existen en la materia. Sobre el particular, en la Comisión se planteó el tema -que, a mi juicio, queda pendiente para su futura discusión- relativo a la consagración de tribunales especiales, porque estos asuntos son, de por sí, muy difíciles y complejos. Seguramente, una larga jurisprudencia irá en definitiva aclarando los casos y situaciones en que se configuran los ilícitos que se crean.

En lo referente a las facultades de fiscalización de la Superintendencia de Compañías de Seguros, se ha planteado una norma que preceptúa que la interposición de los recursos de ilegalidad que puedan generarse en contra de sus decisiones no suspenderá los efectos del acto reclamado. Creemos que en este aspecto es conveniente a futuro examinar con detención las funciones de aquélla, como entidad controladora de la actividad privada. En todo caso, me parece preferible mantener por el momento la disposición en su texto vigente, que contempla situaciones en las cuales se aplica primero la sanción y otras en que ésta puede ser suspendida. Ello, sobre la base de que la Superintendencia no integra el Poder Judicial, sino el Ejecutivo, y de que a ella le corresponde una primera etapa o instancia en lo que respecta a la sanción, la que, en definitiva, será aplicada por los tribunales cuando la medida sea apelada ante los mismos.

En razón de lo anterior -reitero-, somos partidarios de que se mantenga la norma con su actual redacción.

El proyecto de ley regla también las disposiciones relativas a las compañías de seguros. Al respecto, la necesidad de actualizar criterios para el cálculo de las exigencias patrimoniales impuestas a las compañías, base del correcto funcionamiento del sistema, fue satisfecha mediante la incorporación del concepto de margen de solvencia, el que, si bien había sido esbozado en el texto aprobado por la Cámara de Diputados, no contenía los elementos necesarios para otorgar la certeza jurídica requerida.

A propósito de las nuevas restricciones y sanciones que se vienen imponiendo a la comercialización de seguros extranjeros en el país,

resulta importante analizar la conveniencia de permitir derechamente tal comercialización. En realidad, pareciera más consistente con las políticas de libre competencia y de apertura al exterior adoptadas por nuestro país eliminar las restricciones contempladas en la legislación de seguros, que impiden a las empresas y a los particulares gozar de los beneficios que dicha liberalización les acarrearía.

Por lo anterior, señor Presidente, considero necesario evaluar esta posibilidad junto con las exigencias de información y respaldo que deberían acompañarla. En todo caso, a mi juicio, resulta claro que no es apropiado establecer mayores restricciones y sanciones, sino que lo pertinente es mantener lo actualmente en vigor, en pro de ir en búsqueda de un sistema definitivo.

En lo que respecta a los fondos mutuos y fondos de inversión, en ambas materias se han perfeccionado sustantivamente las normas aprobadas por la Cámara de Diputados, en especial en lo relativo a tratamiento de los conflictos de interés, que ha sido objeto de largo debate hoy en el Senado.

Conviene hacer notar que uno de los temas que tendrán gran relevancia práctica en el futuro será el tocante a las innovaciones y mejoras introducidas a los fondos de inversión inmobiliarios y a los fondos de desarrollo de empresas.

En cuanto a los primeros, los cambios permitirán transformar esta modalidad de ahorro en una útil herramienta para canalizar las inversiones hacia el área de la construcción. Tratándose de los fondos de desarrollo de empresas, las flexibilizaciones que contiene el proyecto, particularmente en lo que dicen relación al tipo de instrumentos y a las empresas en las que se puede invertir, así como a los plazos de mantención de las inversiones, permiten augurar que esos recursos se convertirán en un motor del desarrollo de los proyectos generados por la iniciativa empresarial privada. En la actualidad, no obstante el beneficio que estos últimos podrían presentar para la economía y el empleo, muchas veces quedan trancos por la imposibilidad de acceder a mecanismos expeditos de financiamiento.

La relevancia de las normas que consagran el sistema de administración de los fondos de pensiones de los trabajadores motivó que la Comisión se detuviera largo tiempo en el análisis de las modificaciones propuestas al decreto ley N° 3.500. Por ello, además, existió el ánimo permanente de sus miembros para lograr acuerdo en los cambios que el texto requería, de manera de presentar una legislación sólidamente respaldada por un trabajo serio y técnico, alejado de posiciones perjudiciales para los intereses de los afiliados.

En general, se corrigieron de manera sustancial las insuficiencias técnicas que presentaba la iniciativa en materias tales como la clasificación de riesgos, la designación de un administrador extraordinario en las AFP y la inversión en las denominadas sociedades inmobiliarias.

En particular, debe destacarse la introducción de nuevos mecanismos de inversión para los fondos de pensiones, así como la autorización para que puedan realizarse inversiones en instrumentos de cobertura de riesgo, tales como los futuros y opciones, por resultar indispensables en un manejo técnico y seguro de las mismas.

Por último, conviene referirse a las normas que contiene el proyecto sobre los directores de las administradoras y de las sociedades anónimas donde se depositan los fondos de pensiones. Al respecto, juzgo imprescindible fijar como criterios generales los siguientes principios:

a) El respeto a la autonomía de las sociedades que, como cuerpos intermedios, tienen la facultad de administrarse en forma independiente. Conspira contra esa autonomía el hecho de que se introduzcan interferencias en la administración, incluso con cierta dependencia de la autoridad;

b) El respeto a la autonomía de los directorios que, como cuerpos colegiados, representan el mejor interés de los accionistas en la administración de la sociedad.

Ambos principios, de sólida raigambre constitucional y legal, constituyen las bases de una adecuada legislación económica y permiten hacer efectivo el Estado de Derecho en la regulación de la misma.

La necesidad de hacer realidad esos principios en la normativa que se viene proponiendo significó una amplia discusión y la búsqueda de fórmulas que permitieran compatibilizar el respeto a la libre iniciativa y autonomía de los particulares, con los necesarios resguardos que exige el manejo de los fondos previsionales.

En suma, señor Presidente, pienso que este proyecto, una vez efectuadas algunas correcciones, constituirá el marco adecuado para el fortalecimiento y desarrollo del mercado de capitales, razón por la cual creo muy conveniente su pronta aprobación por el Congreso Nacional. Así se responderá a las fundadas expectativas que el mercado y la autoridad han cifrado en él.

He dicho.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Ruiz.

El señor RUIZ (don José).- Señor Presidente, me he permitido intervenir en esta ocasión, aun cuando, como expresaron distintos señores Senadores, se trata de un proyecto altamente técnico. Como es evidente, quienes participaron en su estudio en la Comisión de Hacienda se hallan en mucho mejores condiciones para exponer sus puntos de vista en forma concreta y fundamentada.

Sin embargo, durante la discusión en la Sala, aparte los aspectos esencialmente técnicos, se han desarrollado planteamientos filosóficos y algunas ideas sobre grandes políticas respecto de diversos temas que nos

interesa destacar. Y, a mi juicio, resulta conveniente también aclarar algunos conceptos vertidos en las intervenciones.

Es evidente que cada vez que se analiza una materia se incorporan diversos ingredientes a la discusión, planteándose, por ejemplo, lo relativo a las empresas que fueron privatizadas y en cuyo capital participan hoy día algunos trabajadores.

Es cierto que cuando se llevó a cabo el proceso de venta se estableció el famoso "capitalismo popular", que permitió a un vasto número de ellos comprar acciones. Sin embargo, muchos debieron venderlas posteriormente, ya sea porque sus remuneraciones eran insuficientes, o porque la empresa de la que eran dueños finalmente los despidió y tuvieron que "comerse" sus acciones para poder vivir.

Y lo que debemos tener presente en esta materia es que mientras un porcentaje muy pequeño de acciones fue adquirido por los trabajadores - efectivamente, los que decidieron comprar hicieron un muy buen negocio-, los empresarios y los grupos económicos que en definitiva se quedaron con las empresas sí que hicieron un estupendo negocio.

Se afirma que los trabajadores tuvieron participación, pero, a mi juicio, se trató de una invitación que de alguna manera perseguía encubrir un traspaso. Se mencionó, por ejemplo, el caso de la CAP. Y todos conocemos las condiciones en que se "regaló" la Compañía a quienes se quedaron con ella. ¡Para qué hablar de las empresas eléctricas!

Hoy nos encontramos abocados a analizar un proyecto cuya finalidad es mejorar las condiciones del mercado financiero, el cual, no cabe duda, tiene implicancias muy importantes para el desarrollo de la economía nacional y necesita ir modernizándose periódicamente para no quedarse atrás.

No obstante lo anterior, no pueden separarse elementos que son absolutamente inseparables. El sistema previsional chileno consta de varias partes, una de las cuales está constituida por la forma en que se invierten los recursos de los trabajadores. Por lo tanto, en la discusión de la iniciativa necesariamente debió haber participado la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, pues hay que analizar las implicancias que ella puede acarrear en el futuro para los recursos que los trabajadores están colocando en el sistema previsional y que a la larga representan el seguro para su vejez.

En ese sentido, es positivo que se haya retirado del proyecto el tema de las rentas vitalicias, pues ello nos permitirá al menos efectuar un debate al respecto. Y, aun cuando no sea el propósito de esta iniciativa, considero necesario revisar en esta oportunidad el sistema previsional chileno.

En lo personal, votaré favorablemente el proyecto de ley, por contener aspectos que es importante abordar y resolver hoy. Sin embargo, pienso que también resulta conveniente que en la discusión particular se analicen -yo lo haré con mucha responsabilidad- todas las normas vinculadas directamente

con el régimen previsional, porque de alguna manera habrá que introducirle las modificaciones indispensables para resguardar en mejor medida los intereses de los trabajadores.

Durante muchos años -y también aquí, en el Senado- hemos escuchado hablar del derecho de propiedad. Se ha levantado la bandera del derecho de propiedad, y en base a ese sagrado principio se han hecho muchas cosas en este país en los últimos años. Pero cuando la propiedad pertenece a los trabajadores, pareciera que ese derecho deja de ser sagrado, porque la propiedad de los trabajadores terminan manejándola empresarios privados.

Por lo tanto, debemos ser consecuentes y buscar mecanismos para que los dueños del capital, quienes ponen los recursos, tengan alguna palabra que decir cuando se defina el destino de sus dineros.

Ha ingresado al Congreso el proyecto de la deuda subordinada de los bancos, que aún no llega al Senado. Y ya se levantan voces para proteger el derecho de propiedad de quienes en algún momento adquirieron acciones de entidades bancarias. Sin embargo, cuando se trata del derecho de propiedad de los trabajadores, entonces sí que es posible "hincarle el diente", y sin que los afectados tengan una palabra que decir.

En consecuencia, reclamo al menos igualdad de condiciones tanto para la propiedad de los trabajadores como para la de los empresarios. Y, en tal sentido, me parece importante que en lo futuro los trabajadores sean escuchados cuando se traten asuntos que tengan que ver con sus intereses; y, en segundo lugar, espero que en el órgano especializado del Senado tengamos la posibilidad de analizar en detalle los aspectos vinculados con la seguridad social, porque ésa es la labor de la Comisión de Trabajo.

Basado en esas premisas, votaré a favor del proyecto en general, sin perjuicio de presentar indicaciones en la discusión particular.

El señor URENDA (Vicepresidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Piñera.

El señor PIÑERA.- Muchas gracias, señor Presidente.

Quiero referirme brevemente a las observaciones de un señor Senador que me antecedió en el uso de la palabra, que siempre se ha caracterizado por su gran elocuencia y suma inteligencia, reconocida, por lo demás, por todos nosotros. Sin embargo, me da la impresión de que en esta oportunidad, detrás de mucha elocuencia e inteligencia, que incluso generaron aplausos en las tribunas, hay elementos que, a mi juicio, reflejan o confusión o ciertos prejuicios que es bueno esclarecer con calma.

De su exposición se desprende que Su Señoría se opone a muchas cosas que forman parte de una política económica consensuada, que no sólo corresponde a ideas de Gobiernos anteriores, sino que también ha sido aplicada por esta Administración.

En cierta forma, hay una crítica y un rechazo al actual sistema de administradoras de fondos de pensiones y a la posibilidad de que los chilenos inviertan en el extranjero, porque las mismas razones que nuestro Honorable colega dio para oponerse a la inversión de AFP fuera de nuestro país, serían válidas para la inversión de cualquier chileno en el exterior.

Hay una crítica a que las administradoras de fondos de pensiones inviertan en acciones; hay una crítica a los grupos económicos, expresada con palabras bastante duras, y, finalmente, hay un rechazo a la posibilidad de que los trabajadores sean propietarios de acciones. Y en esta materia creo que también debiera responder el Gobierno, porque eso contradice aspectos centrales de su política. Se halla presente el señor Ministro de Hacienda, quien tendrá ocasión de contestar. Por mi parte, quisiera analizar algunos de esos aspectos.

En materia previsional, cabe recordar que el sistema antiguo -tengámoslo muy claro- era un sistema de reparto que cortaba casi todo vínculo entre lo que la persona aportaba y lo que la persona recibía. Eso, que tiene elementos muy favorables, porque se da aquello de que cada uno aporta de acuerdo a lo que tiene y recibe de acuerdo a lo que necesita -es, por lo demás, el ideal de los kibbutzim, al menos en su primera etapa-,...

El señor GAZMURI.- ¡Y del socialismo en general, señor Senador!

El señor PIÑERA.- ...trae aparejadas consecuencias muy negativas que es bueno tener presentes.

Como bien se acota, es también el ideal del socialismo en general, y corresponde, en rigor, a un sentido de equidad; pero habría que ver cuáles fueron las consecuencias de ese socialismo y si con esas prácticas se logró resolver los problemas de los habitantes de los países que conocieron los socialismos reales. Y en esto hay que ser más práctico que teórico, porque las equivocaciones en política económica afectan en términos muy prácticos a quienes las sufren y en términos muy teóricos a quienes las cometen.

Como decía, el sistema antiguo, al quebrar el vínculo señalado, produjo a mi juicio, dos graves síndromes que condujeron inevitablemente a su destrucción. Al no existir ninguna relación entre lo que se aporta y lo que se recibe, en primer lugar se generaron más de 7 mil regímenes previsionales distintos. Es decir, los grupos de presión pescaron en estas aguas revueltas como nunca antes, y fue la inmensa mayoría de los trabajadores chilenos, que no tuvo acceso a regímenes especiales, la que realmente ha sufrido las consecuencias del sistema, que finalmente lo llevaron a la quiebra.

Adicionalmente, el régimen antiguo, al no establecer ninguna relación entre lo que se aportaba y lo que se recibía, constituyó un impuesto al trabajo, que partió en 5 por ciento, cuando estaba recién instaurado el sistema, y terminó en más de 40 por ciento. Y cuando un país grava el trabajo con una tasa

de esa magnitud, aun con problemas crónicos de desempleo, está haciendo algo muy negativo.

En segundo lugar, el antiguo régimen eliminaba toda posibilidad de elección a los chilenos. Si bien hubo pequeñas minorías que consiguieron tratamientos muy favorables -entre ellas, nuestros antecesores-, la inmensa mayoría de nuestros compatriotas no tuvo absolutamente ninguna alternativa para defenderse de un sistema que le quitó una parte muy importante de sus rentas -hasta el 40 por ciento, durante un largo período- y que finalmente, al momento de otorgar las jubilaciones, debió recurrir al expediente de calcularlas en función del promedio nominal de los salarios de los últimos 5 años, aun cuando el país sufriera una altísima inflación. Es decir, quitó a los trabajadores gran parte de lo que les prometió a través del cobro de un gigantesco impuesto inflacionario, y particularmente a quienes tuvieron la mala suerte de pensionarse en momentos en que se daban inflaciones mayores a las promedio.

El nuevo régimen previsional es un sistema de capitalización individual, pero en el cual el Estado garantiza a cada chileno que los fondos acumulados, si al momento de jubilar, no le alcanzan para obtener una pensión mínima, cualquiera que sea la causa, podrá obtener el equivalente a esa pensión mínima. Por tanto, el sistema contiene un elemento de solidaridad, cuyos efectos tienen lugar sólo una vez: al momento de la jubilación.

El bono de reconocimiento es, simplemente, un reflejo del hecho de que durante varias décadas millones de chilenos tuvieron que entregar parte muy importante de sus remuneraciones al Estado. Y éste, cuando decide traspasar esta responsabilidad al sector privado, ya recibió esos dineros. De manera que el bono de reconocimiento constituye, sencillamente, una forma (aunque muy parcial, porque la devolución no es completa) de devolver a los trabajadores lo que ellos colocaron en el sistema cuando deciden afiliarse a una AFP.

Ahora bien, tal como mencionó un señor Senador que me antecedió en el uso de la palabra, es verdad que el nuevo régimen resulta mucho más caro que el antiguo. Pero hay razones: el antiguo no hacía propaganda, no tenía vendedores y poseía unas enormes economías de escala, pues la inmensa mayoría estaba en unas pocas cajas.

Al respecto, hemos hecho algunos estudios -el señor Ministro los conoce- que permiten afirmar responsablemente hoy día que, sumando todos los cargos previsionales existentes, cerca de un tercio de cada peso que los trabajadores imponen se destina a cubrir comisiones o gastos del sistema, lo cual representa, de acuerdo con los indicadores históricos del régimen antiguo y también con índices internacionales, una cifra extraordinariamente alta.

Y, dado que el señor Ministro ha retirado la indicación relativa al tema de las rentas vitalicias, sería interesante preguntarse por qué el nuevo sistema tiene

un costo tan alto. Se han barajado muchas hipótesis. Una de ellas sostiene que se debe a la alta rotación existente. En efecto, en el último año del que hay cifras conocidas, más de un millón de chilenos se cambió de AFP, en circunstancias de que los cotizantes activos, en un mes cualquiera, apenas superan los dos millones; o sea, casi uno de cada dos chilenos se traspasó a otra administradora durante el año 1992. Pues bien, el costo de cambiar de AFP asciende a 100 dólares, que alguien debe pagar.

La pregunta es por qué hay tanto cambio de AFP, Tal vez no hay incentivos suficientes en el sistema de precios para que las personas valoricen la permanencia, puesto que hoy día el precio es el mismo independientemente de que una persona se cambie todas las veces que la ley lo permite -en la actualidad es posible hacerlo una vez cada seis meses- o permanezca en la misma administradora durante un tiempo prolongado.

En vista de lo anterior, surgieron dos ideas: una, establecer la posibilidad de descuentos en las comisiones considerando la permanencia en una misma AFP, y otra, mejorar la capacidad de negociación de los imponentes de forma tal de minimizar los costos de venta.

Son dos ideas que los asesores del señor Ministro conocen muy bien y que en mi opinión deben estar presentes en cualquier debate que persiga disminuir los costos, porque si efectivamente de cada peso que una persona pone, casi 40 centavos -ésta es la cifra exacta- se destinan a gastos y sólo 60 centavos a incrementar el fondo de capitalización, quiere decir que algo está funcionando mal.

Si bien esas cifras han tendido a mejorar, la verdad es que siguen siendo muy altas y el Superintendente y el asesor que acompañan al señor Ministro conocen el problema mejor que nadie.

Se mencionó además que el sistema se está exportando. ¡Si el sistema no se exporta por decisión del exportador! En realidad, otros países están adoptando modelos muy parecidos al nuestro, como en el caso de Perú y Argentina. Y sería conveniente, entonces, advertirles -nuestros expertos debieran hacerlo- de los problemas de costo que ha debido enfrentar el sistema en Chile, que pueden y deben ser resueltos-

En segundo lugar, en cuanto a la inversión de los Fondos de Pensiones en acciones, que el señor Senador que me antecedió en el uso de la palabra calificó de especulativa, cabe señalar que cuando las AFP invierten en esos instrumentos lo hacen sujetas a una diversificación bastante estricta que establece la ley. Por lo tanto, el riesgo del paquete accionario en su conjunto es muy inferior al riesgo de cada acción en particular. Es lo que se llama la "teoría de los portfolios".

Adicionalmente, quiero recordar que la rentabilidad promedio de las acciones durante todo el período de vida de las AFP ha excedido en más de siete veces la rentabilidad promedio de los títulos de deuda. De manera que si le hubiéramos prohibido a las administradoras invertir en acciones,

habríamos privado a los trabajadores chilenos de estar en un sector que, indudablemente, obtiene mayores rentabilidades que los denominados "instrumentos de renta fija", pese a que la ley, a través de la diversificación, ha tratado de compatibilizar alta rentabilidad con bajo riesgo.

Por lo tanto, creo que quitar a las AFP la posibilidad de invertir en acciones significa, en el fondo, restar parte muy importante del valor de las pensiones que tendrán los trabajadores chilenos. ¿Por qué razón? Adicionalmente, si hoy día 50 por ciento del Producto Nacional Bruto es inversión de las AFP y en el futuro llegará al ciento por ciento, y ellas, administrando gran parte del ahorro de largo plazo, no pueden invertir en capital, estamos diciendo que queremos un país con una relación deuda-capital muy alta. Porque si quien maneja los ahorros de largo plazo solamente puede canalizarlos a título de deuda, lo estamos condenando a tener una estructura empresarial con una muy pequeña base de capital y una gran base de endeudamiento, lo cual, nuevamente, desde un punto de vista macroeconómico, sería poco conveniente.

Las críticas a la inversión en acciones se deben a los problemas habidos en este tipo de actividad. Y permítanme anticipar que el tema del conflicto de intereses mencionado por el señor Senador que me antecedió en el uso de la palabra, es absolutamente válido. Existe. De modo que no debemos vendarnos los ojos, porque lo que el señor Senador dijo es verdad. Por eso es tan importante en este proyecto entrar de lleno a corregirlo y evitar que esas situaciones ocurran. Pero de ahí a inferir que las AFP no deben invertir en acciones, me parece que equivaldría a condenar al país a una relación deuda-capital absolutamente imposible, y, adicionalmente, sobre la base de un prejuicio del legislador, estaríamos restando oportunidades a los trabajadores chilenos. Recordemos, además, que nunca se obliga a ninguna AFP a invertir en acciones. Es solamente una opción, y lo pueden hacer en la medida en que sus administradores consideren que es la mejor alternativa. Pero si éstos no están defendiendo correctamente el patrimonio del Fondo y, en consecuencia, el de los imponentes, nos hallamos frente a un problema muy grave. Si así fuera, todo el sistema de las AFP estaría invalidado. De ahí la importancia de establecer en la iniciativa que quienes administran fondos de terceros tengan única y exclusivamente la obligación real y verdadera de defenderlos.

En cuanto a la inversión extranjera, la verdad es que en el pasado se discutió mucho al respecto. Había gente que la criticaba, pero esa situación fue superada. Muchas veces he visto al Ministro de Hacienda, al de Economía, al Presidente del Banco Central y al Secretario Ejecutivo del Comité de Inversiones Extranjeras, aparecer en la prensa afirmando, en forma muy alegre y exitosa, que la inversión extranjera en Chile alcanzó un nuevo récord, de lo cual deduzco que tal prejuicio ya no existe. Sin embargo, aparentemente, constituye ahora un problema el que los chilenos inviertan en el extranjero.

El señor Senador que me precedió en el uso de la palabra argumentó que cómo permitimos que capitales nacionales salgan fuera del país, habiendo tantas necesidades en Chile. La objeción es válida tanto para las AFP como para el resto de los empresarios. Porque si es malo exportar capital, me parecería tremendamente discriminatorio permitírselo a las empresas, negando tal posibilidad a los trabajadores, y cargando sólo en ellos el peso de esta restricción.

Y la idea es muy simple. Si hay recursos aquí y, al mismo tiempo, existe tanta falta de viviendas, problemas regionales, ¿por qué no usarlos?

Con ese criterio, si el Banco Central tiene reservas -invertidas fuera de Chile, en su gran mayoría-, y hay necesidad de vivienda y salud, ¿por qué no utilizarlas? Si el Gobierno cuenta con recursos, en lugar de prepagar al Banco Central para que éste, a su vez, con una parte importante de ellos financie sus reservas, ¿por qué no los usa? Si hay escasez de casas en el país, ¿por qué exportar la madera que podríamos utilizar para fabricarlas en Chile? ¿Por qué exportar productos manufacturados, como refrigeradores, máquinas de lavar, cuando hay tanta necesidad aquí?

Según ese predicamento, estaríamos deseando volver a una economía autárquica. Lo que ocurre es que cuando uno exporta, lo hace frente a la expectativa de un retorno, que nos permite importar. Asimismo, cuando una persona invierte en el extranjero, lo hace también ante la expectativa de un retorno.

Por lo tanto, no es bueno excluir a los trabajadores chilenos de la posibilidad -porque nadie los obliga- de ampliar su ámbito de inversiones.

En cuanto a política de inversión de las AFP, es muy importante que ésta sea transparente y se sepa si van o no a invertir en el exterior. De manera que el trabajador chileno, cuando entre a una AFP, conozca a priori si ésta tiene o no contemplada en su política de inversiones la posibilidad de invertir en el extranjero. Porque alguna persona podría no querer hacerlo. Y estaría en su derecho. Por eso debe saber cuáles AFP invertirán o no invertirán fuera de Chile, lo cual puede convertirse en un elemento de diferenciación.

Pero la idea de invertir afuera, la de crear más oportunidades, es una sola. Es crear un portafolio de inversiones con mayor rentabilidad y menor riesgo. Y eso se logra cuando se amplía el ámbito de oportunidades, siempre y cuando se actúe en forma prudente, con mecanismos de diversificación.

Respecto del criterio contrario a los grupos económicos, o de la idea de que existen empresarios en la industria de AFP y en la de seguros, y de que son ellos quienes administran recursos que hoy día equivalen al 50 por ciento del Producto Nacional Bruto, desconozco si, detrás de esa posición, se estima que esta actividad debe estar vedada al sector privado, o si se trata de una crítica a los empresarios, en general. Porque, indudablemente, de nuevo, habría una tremenda incoherencia entre los planteamientos del Senador que

me antecedió y las palabras del propio Ministro de Hacienda con relación al papel de los empresarios en la economía social de mercado.

Respecto de los trabajadores propietarios, el señor Senador manifestó que no deseaba ver a los trabajadores chilenos pidiendo mayor rentabilidad o preocupados por ella. Entonces, si no queremos que ellos sean accionistas, y también nos molesta que lo sean los empresarios, ¿qué tipo de país deseamos? ¿Uno sin propietarios? Si ni los trabajadores ni los empresarios pueden ser propietarios, sólo podría serlo el Estado. Y durante mucho tiempo conocimos el modelo en el que el Estado era el propietario casi exclusivo de los medios de producción. Tal sistema se implantó en muchas partes del mundo, con resultados muy lamentables.

Por consiguiente, cuando se formulan estas observaciones, y particularmente cuando lo hace una persona de la brillantez, elocuencia e influencia del Senador que me antecedió en el uso de la palabra, hay que ser muy cuidadosos, porque esa argumentación puede convencer a mucha gente que la escucha sin haber efectuado un análisis acabado de las materias que estamos discutiendo.

Finalmente, en lo atinente al conflicto de intereses y a los planteamientos que aluden a la doctrina social de la Iglesia, al afán de lucro y a la rentabilidad, indudablemente que la economía social de mercado, al igual que la democracia, son instrumentos y no fines. La democracia es el mejor sistema que hemos inventado para administrar el poder político de un país, y la economía social de mercado, con todas sus características es, aparentemente, el mejor sistema conocido para administrar la asignación de recursos de una nación. Pero nunca debemos perder de vista que no son fines ni cosas que uno deba idolatrar. Son simplemente medios que, como tales, pueden ser utilizados con buenos y malos propósitos. Pero inferir que en esa frase de la doctrina social de la Iglesia hay una descalificación del sistema de economía social de mercado, es ir en contra del pensamiento moderno de la Iglesia Católica, que ha sido expresado en tantas encíclicas, particularmente en las últimas.

Por esas razones, señor Presidente, he estimado conveniente formular estas precisiones, con mucha calma y respeto, acerca de las palabras expresadas por el señor Senador que me antecedió.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Hago presente a Sus Señorías que en la segunda vuelta de una discusión general el tiempo de las intervenciones es más limitado.

Tiene la palabra el Honorable señor Hormazábal.

El señor HORMAZÁBAL.- Señor Presidente, agradezco el "téngase presente". Yo sólo iba a agradecer al Senador señor Piñera que haya contribuido al debate en la forma como Su Señoría acostumbra aproximarse

a los temas, con elocuencia, brillantez y conocimiento. Lamento, sí, que en la escala de sus argumentos, algunos sean menos sólidos que otros.

En todo caso, es muy importante que una persona tan versada ratifique un hecho desconocido para muchos trabajadores chilenos: que el actual sistema de previsión es más caro que el deteriorado y desprestigiado sistema antiguo. Debemos considerar que hoy existen las cajas de compensación de asignación familiar, las que con costos de administración muchísimo más bajos que los de las administradoras de fondos de pensiones, entregan alrededor de 17 prestaciones. En cambio, las AFP sólo se dedican -hasta ahora, en este proyecto- a la administración de las pensiones de vejez y de invalidez.

Siempre hemos dicho que se deben comparar -el Honorable colega es Doctor en Economía; yo, un modesto gasfiter en la materia- peras con peras y manzanas con manzanas. De modo que, cuando se analiza el costo del sistema anterior, es necesario tener presente que éste otorgaba préstamos médicos, educacionales, de emergencia, hipotecarios, y un conjunto de beneficios adicionales que, solamente en función del costo, no se pueden comparar con la única prestación que entregan las administradoras de fondos de pensiones.

Pero de este debate se concluye algo muy importante para muchos chilenos. Presten atención. ¡Ocurre que están pagando el costo más alto que existe en el mundo por un sistema previsional que tendrá que definirse si es bueno o es malo!

El señor PRAT.- Excúseme, señor Senador.

El señor HORMAZÁBAL.- Quiero terminar mi intervención, señor Presidente, ya que Su Señoría me hizo presente...

El señor PRAT.- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

El señor HORMAZÁBAL.- Con todo agrado concedo una interrupción al Honorable señor Prat.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Senador señor Prat.

El señor PRAT.- Muchas gracias.

Es efectivo lo que se acaba de señalar respecto del costo del sistema, pero, como estamos en una etapa de esclarecimiento, es preciso mencionar también que el retorno final del actual sistema de previsión es evidentemente superior al antiguo, y está comprobado que la calidad y rigurosidad con que se invierten los recursos son ahora mayores. Por lo tanto, aunque los costos de administración sean muy altos, se podrá comprobar en el momento de jubilar que el retorno final, en términos del monto de las pensiones por imposiciones realizadas en el sistema vigente -que sólo nació en 1980-, es superior al del antiguo régimen.

El señor VALDÉS (Presidente).- Continúa con la palabra el Honorable señor Hormazábal.

El señor HORMAZÁBAL.- Señor Presidente, independientemente de que se trata de un tema controvertido, si aceptáramos la hipótesis de Su Señoría de que el actual sistema es mejor y su retorno más conveniente, yo reclamo que es una infracción a la Constitución Política y a la igualdad ante la ley mantener a las Fuerzas Armadas en un sistema tan desprestigiado, ineficiente e incapaz de otorgar un gran retorno como el nuevo sistema previsional. Porque ocurre que los únicos que se mantienen en el antiguo - repito: desprestigiado, ineficiente, etcétera- son las Fuerzas Armadas. ¡Por tanto, exijo, sobre la base de la igualdad constitucional, que urgentemente se restablezca la justicia y las Fuerzas Armadas pasen al nuevo sistema!

En seguida, para claridad del tema, quiero señalar que soy contrario a invertir los fondos de los trabajadores chilenos fuera del país. Es cierto, y a lo mejor eso significará que, en vez de buscar mercados donde existen oportunidades, esos fondos -que son a largo plazo- se puedan invertir en proyectos rentables de largo plazo, a fin de que este país tenga mejor infraestructura, más caminos, más empresas y mayores posibilidades de responder a los dramáticos desafíos de la pobreza que aún nos sacude.

Hay personas que pueden tener una opinión distinta. Yo la acepto. Pero mi interés prioritario es para Chile.

Y si me preguntan por los empresarios chilenos, diría, sin ánimo discriminatorio, que preferiría que invirtieran en nuestro país. Sin embargo, reconozco -lo señalé en mi intervención anterior- que no es posible que ellos realicen inversiones en mi Región mientras no exista una política diseñada por el Gobierno que les entregue compensaciones reales para enfrentar la discriminación que implica vivir en regiones, con menores posibilidades de acceso a un mercado consumidor, con dificultades y mayores costos por fletes, por energía eléctrica y por diversos otros conceptos. Y además con mercados estrechos. O sea, entiendo que un empresario no invierta en Illapel, en Ovalle, en Combarbalá, o en alguna parte de la Cuarta Región, no por maldad o porque sea un "ogro", y que por la falta de caminos, por la pobreza e inadecuadas vías de comunicación trate de concentrar sus inversiones en la Quinta, en la Octava Región o en la Capital.

Me gustaría que ese empresario invirtiera en Chile. Pero, si él decide hacerlo en el exterior, con su propio dinero, que lo haga. Y ello tiene un efecto positivo. Creo que una de las grandes cosas que han pasado durante este Gobierno es la formación de empresas mixtas, que ha permitido a los inversionistas nacionales, en conjunto con los argentinos, explotar el petróleo en la boca del Estrecho, avanzar en la construcción de un oleoducto y un gasoducto y desarrollar la explotación minera. Es importante que existan empresas de esta naturaleza, pues contribuyen al progreso de ambos pueblos y a los objetivos de paz. Esto fue lo que hicieron De Gaulle y Adenauer en Europa. Convirtieron en una sociedad la permanente

conflictividad entre galos y francos, los franceses y alemanes. En las cartas intercambiadas por estos dos brillantes líderes europeos, se decía que no bastaban los discursos, sino que, además, "en la misma medida" -expresaba Adenauer- "en que hay inversionistas de uno u otro lado en nuestros países, son alejadas las tentaciones militaristas que tienden y nos quieren llevar al conflicto."

Desde ese punto de vista, ha sido un factor positivo el que empresarios chilenos estén ayudando con sus recursos a generar mejores relaciones con los países limítrofes. Así que tampoco es un problema de principios.

Entiendo que un Honorable colega tenga una visión distinta, pero mantengo mi crítica a los grupos económicos. Es diferente ver cómo se desarrollan grandes "holding". Sin embargo, el exceso de poder que ellos puedan tener es un riesgo para la democracia, para la transparencia económica, para los pequeños y medianos empresarios y para el país. Y, por ello, advierto de los peligros que conlleva el que los intereses de los grandes conglomerados pasen a representar los intereses de un país. No me gustaría, por ejemplo, que los chilenos se vieran obligados a ir a pelear a otros lugares para defender los fondos de algunos capitalistas de nuestra nación, para decirlo en un lenguaje algo dramático. Y, naturalmente espero que nunca nos encontremos frente a esa situación.

Respecto de si soy o no soy contrario a que los trabajadores compren acciones, debo decir que no soy tutor de ellos; eso es responsabilidad de cada cual. Cuando algunos trabajadores me han dicho: "Senador, ¿por qué no nos ayuda a conseguir el pago de la indemnización para comprar acciones de tal o cual empresa?", les he respondido que no estoy de acuerdo con ello. No cabe duda de que los ciudadanos tenemos la posibilidad de movernos por nuestros intereses económicos. Eso parece responder a nuestra tentación primaria: el egoísmo. Pero el ser humano tiene la alternativa de sacrificar sus propios intereses cuando están en juego valores más trascendentes.

En lo personal, no aspiro a una sociedad en la cual todo el mundo se preocupe de la tasa de interés, de las Pensilvania u otros instrumentos que fueron parte de la creación de algunos "artistas" para motivar los sistemas financieros. Hay otros valores que, creo, deben ser considerados cuando se piensa en el desarrollo del país.

Por último, respetando las opciones distintas, sin ver en el proyecto al Dios del Mal o intereses bastardos o mezquinos, tengo una opinión diferente respecto de él, por lo que, con modestia, me he permitido dar mi opinión. En cuanto a la influencia que un Honorable colega me asigna, debo señalarle que no tiene de qué preocuparse, pues, como se verá, mi voto de rechazo, aunque categórico, es solitario.

He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Cerrado el debate.

-Se aprueba en general el proyecto (30 votos contra 1 y 4 abstenciones).

-Votaron por la afirmativa los señores Alessandri, Cantuarias, Cooper, Díaz, Feliü, Fernández, Frei (don Arturo), Gazmuri, Huerta, Jarpa, Lagos, Larre, Lavandero, Letelier, Martin, Mc-Intyre, Núñez, Otero, Páez, Pérez, Piñera, Prat, Romero, Ruiz (don José), Siebert, Sinclair, Thayer, Urenda, Valdés y Zaldívar.

-Votó por la negativa el señor Hormazábal.

-Se abstuvieron

los señores Calderón, González, Ruiz-Esquide y Soto.

El señor VALDÉS (Presidente).- Debe fijarse ahora plazo para presentar indicaciones. Cabe hacer notar que el proyecto tiene "Suma Urgencia".

Tiene la palabra el Honorable señor Zaldívar.

El señor ZALDÍVAR.- Señor Presidente, me parece que el proyecto ha sido estudiado en detalle en la Comisión de Hacienda y que son pocas las materias que deberán aún dilucidarse en la discusión particular. Además, según tengo entendido, el Ejecutivo no va a formular mayores indicaciones. Y, sin perjuicio de la facultad de los señores Senadores para presentarlas, creo que debemos agilizar el despacho de la iniciativa. El debate de hoy ha sido bastante profundo y todos parecen tener claras sus ideas, en uno u otro sentido. Por tales razones, propongo fijar como plazo el lunes próximo, a las 18. De esa manera, la Comisión de Hacienda podría reunirse el martes para su ordenación y análisis.

El señor HORMAZÁBAL.- En lo personal, propongo el martes a mediodía, señor Presidente.

El señor VALDÉS (Presidente).- De ser así, tal vez no alcanzaríamos a tratarlo en la tarde.

El señor ZALDÍVAR.- ¿Me permite, señor Presidente? Debemos tener presente que el día martes tenemos sesión en la tarde, por lo que la Comisión deberá reunirse en la mañana. Si se presentan indicaciones, éstas deben ordenarse y analizarse. No son materias fáciles. De modo que solicito al Honorable señor Hormazábal que, tratándose de unas horas más o menos, procuráramos no entorpecer el despacho de la iniciativa, que debe producirse -así lo espero- antes de que concluya la actual legislatura.

El señor VALDÉS (Presidente).- Cabe recordar que el proyecto tiene "Suma Urgencia".

Tiene la palabra el Honorable señor Otero.

El señor OTERO.- Señor Presidente, tiendo a coincidir con el Honorable señor Hormazábal. El proyecto es bastante extenso, y, como es lógico, los señores Senadores deben tener la oportunidad de formular las indicaciones que estimen pertinentes. Naturalmente, el plazo para presentarlas no se refiere a los miembros de la Comisión, quienes han trabajado cuatro o cinco meses en la materia, sino al resto de los señores Senadores, quienes deberemos realizar esa labor en muy pocos días. Concuero con el Senador señor Hormazábal en que, al menos; debiera darse todo el día martes.

El señor VALDÉS (Presidente).- Según me informa Secretaría, la urgencia vence el día 15, esto es, el próximo sábado.

El señor LAVANDERO.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor LAVANDERO.- En primer lugar, creo necesario recordar que se ha planteado el desglose de una materia, la relacionada con rentas vitalicias, y debemos tomar un acuerdo en ese sentido, a fin de impedir que ella pueda dificultar el despacho de la iniciativa.

En segundo lugar, tengo entendido que la Comisión acordó que respecto de aquellas disposiciones que se aprobaron por unanimidad no se presentarían indicaciones. En ello estuvieron contestes tanto los representantes de Gobierno como los de Oposición. Y resulta que la mayor parte de los artículos fue aprobada por unanimidad. En consecuencia, no es necesario un tiempo demasiado extenso para la formulación de indicaciones. Imagino que el Honorable señor Otero, como representante de Renovación Nacional, está al tanto de este acuerdo,...

El señor CANTUARIAS.- No hubo tal acuerdo, señor Senador.

El señor LAVANDERO.- ...del cual se responsabilizó cada miembro de la Comisión. De manera que es bueno tener presente esta situación.

Sin perjuicio de lo anterior -reitero- la Sala debe pronunciarse ahora en lo referente al desglose de los artículos relativos a rentas vitalicias.

Esto es todo, señor Presidente.

El señor VALDÉS (Presidente).- Hago presente al señor Ministro que como la urgencia vence el sábado próximo, será necesario retirarla y renovarla.

Tiene la palabra el Honorable señor Piñera.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, es efectivo que en el debate en la Comisión -y también fuera de ella- ha habido acuerdo respecto de muchas materias. Pero también es cierto que anticipamos en la Comisión que formularíamos indicaciones relativas a los aspectos en torno a los que no existía unanimidad, a fin de modificar la propuesta del Ejecutivo; pero

también es posible que se presenten sugerencias para perfeccionar materias que se aprobaron por unanimidad.

Por lo tanto, como la urgencia vence este sábado, sería conveniente que el señor Ministro accediera a retirarla y renovarla, a fin de poder disponer del mayor plazo posible para la presentación de indicaciones, que podríamos fijar para el miércoles 19.

El señor VALDÉS (Presidente).- Creo bueno recordar a los señores Senadores que restan sólo seis sesiones: una esta semana, tres en la próxima y dos en la subsiguiente. Es evidente, por tanto, que debe retirarse y renovarse la urgencia, pero, también, que el plazo para la presentación de indicaciones deberá ser más breve que el recientemente señalado, a fin de poder despachar el proyecto en enero, sin necesidad de citar a sesiones especiales para ese efecto.

Lo ideal sería que las indicaciones pudieran ser estudiadas el martes próximo por la Comisión, para que la Sala realizara el debate en particular al día siguiente.

El señor OTERO.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor OTERO.- Si no me equivoco, el señor Ministro está dispuesto a modificar la urgencia, sin lo cual nos veríamos en la necesidad de despachar el proyecto el sábado. De manera que, siendo así, no veo motivo alguno para no dar plazo hasta el día martes a última hora en lo referente a las indicaciones. Ello permitiría a la Comisión estudiarlas el miércoles y a la Sala realizar la discusión en particular el jueves. Ello, porque es obvio que los señores Senadores tienen derecho de presentar las indicaciones que estimen convenientes. De lo contrario, la labor de la Sala se reduciría a aprobar o rechazar lo que propusieran las Comisiones. Ese no es el objeto de éstas. La Comisión es la instancia técnica que estudia y propone determinada iniciativa, pero cada Senador tiene la obligación de estudiarla, analizarla y, si lo cree necesario, formularle indicaciones. Ese es un derecho constitucional. Y en este caso, debido a la envergadura del proyecto, ello casi no es posible. Si a eso se agrega que el día lunes vence el plazo para la presentación de indicaciones de otros dos proyectos muy importantes, uno no puede sino concluir que, en la forma como estamos legislando, llega un punto en que se vuelve imposible cumplir con nuestra tarea.

El señor LAVANDERO.- Pero el proyecto fue aprobado el 15 de octubre por la Comisión, así que ha habido bastante tiempo para conocerlo.

El señor PÁEZ.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor PÁEZ.- Si no me equivoco, existe acuerdo en fijar como plazo para las indicaciones el día martes, permitir que la Comisión se reúna el miércoles

y realizar la discusión particular en Sala el día jueves, de modo que no veo la necesidad de seguir este debate.

El señor VALDÉS (Presidente).- No obstante, debo hacer presente que el proyecto debe ir a la Cámara de Diputados, y que la intención es despacharlo dentro de este mes...

El señor GAZMURI.- ¿Me permite, señor Presidente? De todas maneras, creo que no estamos en condiciones de despacharlo antes de la próxima semana, y, sin perjuicio de todo lo que se ha avanzado en materia de acuerdos en la Comisión, es razonable que exista un tiempo adecuado para que el resto de los señores Senadores tenga la posibilidad de presentar indicaciones. Por tanto, propongo que se dé como plazo hasta el martes a mediodía. De proceder así, la Comisión podrá reunirse en la tarde, a fin de que su informe esté listo para la sesión del miércoles o del jueves.

El señor VALDÉS (Presidente).- Como se estime conveniente. Lo único que deseo señalar es que, según me consta, el proyecto se encuentra en la mesa de los señores Senadores -y en la mía- hace diez días.

Al parecer, entonces, habría consenso en determinar como plazo el martes, a las 12, a fin de que la Comisión pueda trabajar en la tarde y evacuar su informe a tiempo para la sesión del miércoles o jueves.

El señor HORMAZÁBAL.- El martes, a las 18.

El señor OTERO.- Señor Presidente, se podría fijar plazo hasta el martes, a las 18, pensando en los Senadores de Regiones más distantes, pues a nosotros, los de la Región Metropolitana, nos queda mucho más cerca Valparaíso. Lo dicho no obsta a que la Comisión trate el proyecto el miércoles.

El señor VALDÉS (Presidente).- No quiero polemizar con Su Señoría; sin embargo, debo señalar que hoy es martes y que el miércoles y jueves próximos se podrían presentar algunas indicaciones.

El señor HORMAZÁBAL.- Señor Presidente, conforme al espíritu que anima a la mayoría, no veo el problema en considerar la situación de los Senadores que vamos a Regiones. Al respecto, agradezco el gesto del Honorable señor Otero, y lamento que otro señor Senador de la Región Metropolitana -más cercano afectiva y políticamente- no haya entendido el tema. Es factible establecer plazo hasta el martes, a las 18, para presentar indicaciones. Y el proyecto se despacharía el jueves, como parte de un acuerdo tan amplio aquí expresado...

El señor ZALDÍVAR.- No sabía, Senador señor Hormazábal, que yo no entendía los temas. ¡No me había dado cuenta!

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el señor Ministro.

El señor FOXLEY (Ministro de Hacienda).- Señor Presidente, por supuesto que no me corresponde pronunciarme sobre este punto en sus detalles, pero deseo llamar la atención acerca de lo que ocurriría si el jueves próximo no hubiera quórum en la Sala, pues, tal como Su Señoría señaló, el proyecto debe volver a la Cámara y tiene que despacharse durante el curso del presente mes.

El señor VALDÉS (Presidente).- En atención a que se trata de un proyecto que tiene repercusiones externas y que hay situaciones que dependen de la agilidad con que este tipo de problemas financieros puedan tratarse, ruego encarecidamente a los señores Senadores hacer un esfuerzo -lo mismo pido a las Comisiones- para trabajar en horas que no son las normales y (por estar prácticamente a 15 días de terminar el período) destinar, si es necesario, un día adicional para debatir las indicaciones, a fin de aprobar el proyecto a tiempo para que vaya a la Cámara y así despacharlo, definitivamente, dentro del presente mes.

El señor OTERO.- Excúseme, señor Presidente. Yo puedo estar un poco lento para entender, pero el martes hay sesión de Sala en la tarde y la Comisión no podrá funcionar en ese lapso. De manera que si fijamos plazo a las 12 o a las 18, aquélla se reunirá el miércoles y el informe estará listo el mismo día, a fin de tratar el proyecto el jueves, de todos modos. En el fondo, estamos discutiendo por una diferencia de 6 horas, las cuales, sí son importantes para los señores Senadores.

El señor VALDÉS (Presidente).- ¿Por qué la Comisión no podría reunirse el martes en la mañana?

El señor OTERO.- Porque, en ese caso, el plazo para formular indicaciones debería establecerse hasta el lunes.

La verdad es que hay un señor Senador -miembro de la Comisión, quien ha participado activamente en el estudio del proyecto- que me está señalando que para él es fundamental contar con el tiempo necesario. Asimismo, me imagino que el Honorable señor Hormazábal -quien es el único que vota en contra del proyecto-, que no estuvo en la Comisión y que desea hacer indicaciones, también querrá contar con el tiempo suficiente para ello, y Su Señoría no es de mi bancada.

El señor ALESSANDRI.- ¿Me permite hacer una sugerencia, señor Presidente?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Alessandri.

El señor ALESSANDRI.- Señor Presidente, si se acuerda fijar como plazo para presentar indicaciones el martes, a las 18, se podría cambiar la hora de la sesión de Sala y realizarla en la tarde, de manera que la Comisión

de Hacienda se reúna en la mañana y así podamos tratar el proyecto el miércoles en la tarde y el jueves en la mañana, esto es en dos sesiones.

La señora FELIÚ.- Muy bien.

El señor VALDÉS (Presidente).- Conforme, pero quedaría sólo un día para que lo viera la Cámara y, eventualmente, una Comisión Mixta.

Por un día de trabajo, podemos perder la oportunidad de despachar el proyecto en el mes y dejarlo pendiente hasta fines de marzo próximo. Ése es el problema.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, si establecemos como plazo el martes, a las 18, la Comisión de Hacienda podría reunirse a partir de la misma hora y, en consecuencia, el miércoles estaríamos en condiciones de conocer el proyecto en la Sala. Por lo demás -como muy bien se sabe-, hay algunos aspectos sobre los cuales es muy difícil legislar si no se buscan acuerdos, y existen también temas aún pendientes de algún acuerdo con el Gobierno. Por esa razón, pedimos fijar como plazo para formular indicaciones el martes, a las 18, a fin de que la Comisión de Hacienda se pueda reunir aquel día después de esa hora.

El señor VALDÉS (Presidente).-- Podrían recibirse las indicaciones hasta el martes a mediodía, a fin de que la Comisión pueda trabajar el martes y la Sala esté en condiciones de tratar el proyecto el miércoles.

La señora FELIÚ.- La sesión tendría que ser el miércoles en la tarde.

El señor VALDÉS (Presidente).- Podríamos citar a sesión especial el miércoles en la tarde, a fin de tratar el proyecto.

El señor OTERO.- Señor Presidente, habría que cambiar para la tarde la sesión del miércoles en la mañana, pues, de lo contrario, las Comisiones no tendrán oportunidad de reunirse.

El señor VALDÉS (Presidente).- Muy bien. En lugar de la sesión del miércoles en la mañana, se citaría a una reunión especial para aquel mismo día en la tarde.

Si le parece a la Sala, se fijaría como plazo para presentar indicaciones hasta el martes, a las 12. La Comisión de Hacienda se reuniría a las 18; se prepararía el informe el miércoles en la mañana, y en la tarde, en sesión de Sala, despacharíamos el proyecto en particular.

Acordado.

Boletín N°696-06

NORMAS SOBRE ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

El señor VALDÉS (Presidente).- Corresponde continuar la discusión particular del proyecto, en segundo trámite constitucional, que establece

normas sobre Asociaciones de Funcionarios de la Administración del Estado, con segundo informe de la Comisión de Trabajo y Previsión Social. Tiene urgencia calificada de "suma".

-Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 52ª, en 18 de mayo de 1993.

Informes de Comisión:

Trabajo, sesión 10ª, en 2 de noviembre de 1993.

Hacienda, sesión 10ª, en 2 de noviembre de 1993.

Trabajo (segundo), sesión 20ª, en 4 de enero de 1994.

Discusión:

Sesiones 10ª, en 2 de noviembre de 1993 (se aprueba en general); 21ª, en 5 de enero de 1994 (queda pendiente la discusión).

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- El proyecto -cuya discusión particular quedó pendiente-, como ya se hizo presente, fue originado en mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República.

La Comisión hace presente que los artículos 10, 15, 19, 51, 52, 62 y 66 son normas orgánicas constitucionales, y que, a su vez, el artículo 25 es también una disposición orgánica constitucional, por incidir en las funciones de la Contraloría General de la República.

Asimismo, deja constancia de que la Corte Suprema emitió su opinión sobre la iniciativa.

En la sesión pasada, para los efectos de lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento del Senado, se estableció que hay artículos que no fueron objeto de indicaciones ni de modificaciones, los cuales fueron aprobados de inmediato.

La Comisión, además, en su segundo informe, deja establecida las modificaciones que introdujo al primer informe y señala que hay indicaciones renovadas.

El proyecto también cuenta con un informe de la Comisión de Hacienda, la que deja constancia de que éste se encuentra debidamente financiado, y sólo le introduce una modificación al artículo 34, que tiene por objeto agregar, después de la palabra "efectos", el vocablo "legales".

Por consiguiente, corresponde entrar a analizar las enmiendas que propone la Comisión de Trabajo y Previsión Social en su segundo informe.

Se han renovado diversas indicaciones presentadas por la Honorable señora Feliú, algunas de las cuales dicen relación también a distintas materias que son anteriores a las modificaciones propuestas por la Comisión.

La indicación renovada número 3, de la Senadora señora Feliú, es para suprimir los incisos primero y segundo del artículo 2º. El primer inciso dice lo siguiente:

"Estas asociaciones tendrán carácter nacional, regional, provincial o comunal, según fuere la estructura jurídica del servicio, repartición, institución o ministerio en que se constituyeren, términos que en esta ley serán usados indistintamente."

A su vez, el segundo expresa:

"Las asociaciones de funcionarios de los servicios de salud podrán tener como base uno o más hospitales o establecimientos que integren cada servicio de salud, caso en el cual serán consideradas de carácter comunal."

El señor VALDÉS (Presidente).- En discusión la indicación.

Ofrezco la palabra.

Tiene la palabra la Honorable señora Feliú.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, quiero reiterar lo que señalé en la sesión anterior en el sentido de que las indicaciones -son muy numerosas- se refieren, en el fondo, a tres temas. Uno de éstos es el que dice relación a las diversas normas que, a mi juicio, limitan el derecho de asociación de los trabajadores del sector público. Hasta la fecha ha habido un fuerte movimiento gremial en la Administración del Estado, desde hace más de 50 años. En virtud de ello, las asociaciones se han constituido de la manera que los trabajadores han estimado más conveniente. Por ejemplo, en el caso concreto de un servicio nacional como Impuestos Internos, Tesorería, Aduanas o la Contraloría General de la República, los funcionarios se han agremiado indistintamente formando parte a nivel regional o provincial de la asociación nacional, aparte la posibilidad de hacerlo en el plano netamente regional.

A mi juicio, el proyecto limita esa opción. Y tan efectivo es que la restringe, que reconoce de manera explícita el derecho del personal del sector de la salud para agremiarse a nivel de hospital. La verdad es que no es necesario ese reconocimiento, porque pienso que el derecho de que se trata debe decir relación, tanto a dicho nivel como al de un servicio de salud o al de una agrupación comunal de servicios de salud, según lo que resulte más adecuado y útil.

Nuestro país avanza hacia una regionalización y, a través de distintas leyes, se procura concretar ese proceso en las entidades públicas. Justamente, los intereses regionales pueden llevar a que, para hacerlos valer, los trabajadores de distintos servicios del Estado -y aunque estos

últimos revistan carácter nacional- se agrupen, por la vía de federarse o confederarse. A mi juicio, no hay inconveniente en que ello sea así, porque -reitero- hasta hoy nunca se ha discutido la libertad para agruparse del sector laboral.

En idéntica perspectiva con la indicación leída se encuentra otra, renovada por el Honorable señor Calderón y otros nueve señores Senadores, que permite la existencia de agrupaciones regionales. No obstante, la formulada por la Senadora que habla es más amplia, en cuanto tiende a que los funcionarios puedan asociarse en la forma que estimen apropiada para sus objetivos gremiales. He dicho.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Thayer.

Él señor THAYER.- Señor Presidente, varios Senadores hemos recibido una petición de la directiva de la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF), en orden a que en lo posible no introduzcamos modificaciones al proyecto, para no dilatar su tramitación en la Cámara de Diputados. Por esa razón, en lo personal, intentaré defender el texto aprobado por la Comisión.

En cuanto al tema en debate, debo expresar que en el mundo entero el proceso de organización de los trabajadores del Estado, en general, está sometido a distintas normativas, todas las cuales presentan ventajas y desventajas.

Aquí podríamos sostener una larga e interesante discusión sobre el punto, pero deseo defender la opción tomada en definitiva por el Supremo Gobierno, acogida por la Comisión y apoyada por la ANEF, pues no resulta conveniente prolongar la tramitación de esta materia.

¿De qué se trata? El derecho de asociarse, si es puramente de asociarse, es esencialmente libre. Y la gente puede constituir una asociación en la forma que quiera. Lo que se está regulando aquí es un cierto tipo de asociación, que cumple una determinada finalidad, que permite una relación representativa en el ámbito estatal y que busca, por consiguiente -siguiendo pautas que, por otro lado, se aplican en muchas partes del mundo-, un cierto paralelismo con los organismos del sector público con los cuales se va a entender.

Ocurre que, si se privilegia cualquier forma asociativa despegada de lo que es la estructura de la Administración Pública, se crean grandes dificultades en cuanto a la posibilidad de lograr acuerdos en los que el respectivo personero del Estado sepa que ha tratado con la asociación más representativa, en cuanto al tipo de problema. Esto no es fácil de resolver, porque en última instancia el empleador es uno. Pero esta cuestión no la estamos descubriendo ahora en Chile: se ha planteado en diversos países y ha originado distintas soluciones. En este caso, la opción tomada por el Gobierno fue la de conseguir, en lo posible, una armonía entre la forma asociativa y la correspondiente repartición, y, junto con dar personalidad jurídica a la asociación resultante, disponer para ésta, también en lo posible, una regulación similar a la aplicable en el caso de aquella que se constituya

en el sector privado. Es decir, se persigue el propósito de que el sistema de normas en estudio sea lo más parecido que se pueda con el que contiene la ley N° 19.069 para la sindicación en dicho sector.

Basado en lo anterior, advierto que, como se lo mencionaba a la Honorable señora Feliú, este asunto asimismo se va a presentar más adelante. En efecto, se planteaba la posibilidad de que este sistema de asociaciones se hallara sometido al control de la Contraloría, pues sobran razones al respecto; pero deben considerarse, igualmente, argumentos como los expuestos por esa misma entidad, en el sentido de no encontrarse en condiciones de atender adecuadamente tal responsabilidad de fiscalización y tuición, que solicitó que sea entregada a la Dirección del Trabajo. El motivo para ello es de orden práctico.

Ahora bien, no es conveniente que dos entes paralelos en definitiva interpreten una misma normativa en forma diferente. Por eso, se ha optado por encomendar el control a la Dirección del Trabajo, y porque, al mismo tiempo, la preceptiva sea lo más parecida posible a la del sector privado. Éste -dicho sea de paso- tiene más costumbre en el reconocimiento de la asociación sindical de tipo legal.

Como muy bien lo ha hecho notar la Honorable señora Senadora que me precedió, en la Administración Pública han existido desde hace mucho tiempo organizaciones, pero de naturaleza jurídica muy diversa. Muchas de ellas obtuvieron su personalidad jurídica por leyes que especialmente reconocían a una entidad de hecho. Porque las agrupaciones del sector público y del semifiscal con gran frecuencia han rehuído -y por lo demás esto es universal- someterse a disposiciones legales precisas y claras prefiriendo estructurarse de acuerdo con las normas de la legislación civil o con normas de hecho y lograr después el respaldo de una ley especial. A una razón de esta índole obedeció la dictación de la ley N° 17.594, por ejemplo, que reconoció a la CUT, a la ANEF, a la ANATS y a una serie de entidades sindicales. Todo este sistema tiende a regularizarse en virtud de la iniciativa en estudio, en la que se ha tomado una opción.

Por otra parte, me parece que si nos atenemos a lo que primó, como criterio del Gobierno y de la mayoría de la Comisión, podemos despachar este proyecto hoy. Pero si acaso entramos a discutir cada disposición, o bien, a reabrir el debate sobre si conviene que intervenga la Contraloría o la Dirección del Trabajo, nos alargaremos enormemente.

Sobre este punto concreto, reitero que si bien la proposición de suprimir los dos primeros incisos del artículo 2º apunta en la dirección de dar la más amplia libertad de organización a los funcionarios, dificulta la representatividad y organicidad de su estructura para tratar con los respectivos empleadores del sector público o sus personeros.

Por las consideraciones expuestas, me opongo a la indicación.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Ruiz.

El señor RUIZ (don José).- Señor Presidente, deseo comenzar manifestando que la indicación presenta varios inconvenientes.

En cuanto a la argumentación que se ha dado aquí en lo atinente a que estos funcionarios exhiben una organización de larga data -cosa que nadie discute- y que ha demostrado un eficiente desempeño a través del tiempo -lo que también reconocemos-, cabe señalar que no es menos cierto que ella presenta una estructura que adolece de graves deficiencias. Por ejemplo, los trabajadores del sector público hoy carecen de la posibilidad de obtener permisos sindicales, para ejercer las funciones del caso. Y, aun cuando existe un fuero de hecho -porque ese personal se rige por un estatuto administrativo cuyas normas establecen mecanismos para aplicar sanciones o despidos-, el que consagra esta legislación tiene un sentido distinto, relacionado precisamente con la organización y funcionamiento de la asociación sindical. Aunque estas entidades no reciban el nombre de organización sindical -porque los propios trabajadores solicitaron mantener la denominación que por largos años ellas han presentado-, el carácter que se desea darles es éste, precisamente.

Por otra parte, en lo referente a la regionalización, la forma como está redactado el artículo 2º del proyecto permite que, en la medida en que vayamos avanzando en ese proceso y los organismos del Estado adquieran autonomía y cambien su capacidad de decisión, la organización laboral se someta a las adecuaciones necesarias. Y ello así se consagra en el texto, al establecerse que será la propia realidad jurídico-administrativa la que irá definiendo el modo en que la organización se va a ir estructurando. Si en servicios cuyo campo de acción se extiende por todo el país son de carácter nacional tanto las resoluciones que se toman como las disposiciones reguladoras de su funcionamiento, la promoción de organizaciones absolutamente autónomas en el plano regional carece de sentido, ya que éstas deberán tratar con funcionarios que no contarán con atribuciones legales para modificar las normas o establecer disposiciones distintas. La orientación que se da a la organización que se está implementando se fundamenta en un paralelo con lo que es la estructura jurídico-administrativa del país y sus organismos, de modo que el proyecto recoge en forma adecuada, a mi juicio, las necesidades que al respecto deben considerarse en las condiciones actuales.

Adicionalmente, dejo constancia de que durante la discusión de la iniciativa se conoció ampliamente el criterio de los propios trabajadores. En dos o tres oportunidades estuvieron presentes en la Comisión de Trabajo los dirigentes de la ANEF, quienes expresaron sus puntos de vista.

Como muy bien lo planteaba el Honorable señor Thayer, a lo único que hoy aspiran los trabajadores agrupados en la ANEF y los funcionarios, en general, es a que esta iniciativa, que ya lleva tanto tiempo discutiéndose en el Parlamento, se convierta en ley, para que puedan gozar de los beneficios que

ella les otorgará. De ese modo, los dirigentes podrán ejercer adecuadamente sus obligaciones, al actuar por sus representados, y les será posible obtener permisos y contar con fuero.

Por lo tanto, anunciamos nuestro rechazo a la indicación, porque, además de no contribuir a mejorar el texto, en favor del sector laboral, significará postergar la promulgación de la ley, con lo cual se pospondrá la posibilidad de que se haga uso de las ventajas que ella otorga.

He dicho.

La señora FELIÚ.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, creo que el planteamiento formulado no es el correcto. La cuestión que nos ocupa se suscita -y las indicaciones tienen ese fundamento- debido a que las normas del proyecto importan limitaciones al derecho de los trabajadores a agremiarse.

El señor Senador que me precedió en el uso de la palabra ha expresado que las personas que prestan servicio en una región determinada, para un organismo de carácter nacional -reitero que podría ser el caso de Impuestos Internos, de Tesorería, de Aduana-, no pueden agremiarse, ya que no tiene sentido hacerlo si las decisiones se toman a nivel también nacional.

Eso no es exacto. La regionalización tiende, justamente, a que a nivel regional puedan adoptarse decisiones, y a que, por lo mismo, sea factible exponer situaciones gremiales ante la autoridad respectiva.

Ahora, creo que sería muy importante conocer la opinión del Honorable señor Calderón respecto a esta materia. Su Señoría renovó una indicación que apunta a igual objetivo, esto es, a que a nivel regional los funcionarios del Estado puedan constituir asociaciones y, así, plantear aquellos casos o situaciones que les afecten en forma directa, lo que resulta muy conveniente para la regionalización y para el interés de los propios agremiados. De modo que -repito- estimo interesante conocer el parecer que el señor Senador sustenta sobre el particular.

El señor VALDÉS (Presidente).- Hago presente que noto una similitud muy grande entre las dos primeras indicaciones. Pero la del Senador señor Calderón no alude a los municipios; en cambio, la formulada por la señora Senadora elimina la referencia correspondiente.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, mi indicación relativa a esa materia -si Su Señoría me permite explicarlo- se fundamentó en que la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado comprende a los municipios. Pero la Comisión de Trabajo y Previsión Social consideró -y de eso quedó constancia en el informe- que ellos requerían una mención expresa en el proyecto, atendido que se han aprobado reformas

constitucionales que les otorgan, o reconocen, una amplia autonomía o independencia.

En todo caso, y en lo que dice relación a la libertad para agremiarse dentro de los municipios, de las indicaciones que he renovado no surge duda alguna de que en ese ámbito pueden constituirse asociaciones, sobre la base de que de los respectivos textos fluye que no hay ninguna limitación para el derecho de los trabajadores.

Tocante a la indicación del Senador señor Calderón, me parece que sus términos obedecen a que se está reconociendo el derecho a la agremiación regional y, también, municipal, o sea, en el nivel comunal.

El señor OTERO.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor OTERO.- Señor Presidente, la verdad es que el proyecto se discutirá bastante más, de modo que propongo suspender su tratamiento, de común acuerdo, y despachar de inmediato la iniciativa signada con el N° 3 del Orden del Día, lo que ocupará sólo cinco minutos. Esto último redundará en un asunto menos en la tabla, sin perjuicio de que en la sesión de mañana prosiga el debate a que nos hallamos abocados ahora, que será de largo aliento.

El señor VALDÉS (Presidente).- Me parece razonable la sugerencia del Senador señor Otero, sobre todo teniendo presente que los autores de indicaciones traslapadas podrían considerar un texto en el que fácilmente lleguen a un acuerdo, a mi juicio, ya que existen dos redacciones muy similares. De ese modo, nos ahorraríamos tener que votarlas.

Si le parece a la Sala, se suspenderá la discusión de la iniciativa, para continuarla en la sesión de mañana, a primera hora.

-Así se acuerda.

Boletín N°877-09

ATRIBUCIONES A SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS SANITARIOS

El señor VALDÉS (Presidente).- Corresponde ocuparse en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que otorga atribuciones a la Superintendencia de Servicios Sanitarios para sancionar con multa a las entidades que fiscaliza.

La iniciativa, que cuenta con segundo informe de la Comisión de Obras Públicas, se origina en un mensaje del Ejecutivo y tiene urgencia calificada de "simple".

-Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican;

Proyecto de ley:

En segundo trámite, sesión 1ª, en 5 de octubre de 1993.

Informes de Comisión:

Obras Públicas, sesión 13ª, en 10 de noviembre de 1993.

Obras Públicas (segundo), sesión 21ª, en 5 de enero de 1994.

Discusión:

Sesión 16ª, en 23 de noviembre de 1993 (se aprueba en general).

El señor EYZAGUIRRE (Secretario).- Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 124 del Reglamento, la Comisión deja constancia de que no hay artículos que no hayan sido objeto de indicaciones, ni modificados como consecuencia de indicaciones aprobadas, ni que sólo hayan sido objeto de indicaciones rechazadas. Asimismo, da cuenta de las indicaciones aprobadas y de que no hubo indicaciones aprobadas con modificaciones, ni rechazadas, ni retiradas, ni declaradas inadmisibles.

El informe dice que, en mérito de las consideraciones que expone, la Comisión de Obras Públicas recomienda, por la unanimidad de sus miembros presentes, Senadores señores Cooper, Siebert y Zaldívar, la aprobación de diversas modificaciones al proyecto de ley propuesto en el primer informe.

En cuanto al artículo 1o, se sugiere suprimir, en el inciso tercero, nuevo, que se agrega al artículo 55 del decreto con fuerza de ley N° 382, de 1988, del Ministerio de Obras Públicas, las palabras "instrucciones, dictámenes,".

El señor VALDÉS (Presidente).- En discusión.

Ofrezco la palabra.

El señor OTERO.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor OTERO.- Señor Presidente, quiero formular una consulta.

Cuando el inciso que se agrega expresa que "El no acatamiento por parte de los prestadores de servicios sanitarios, de las obligaciones y plazos establecidos por la ley respecto de las concesiones a que se refiere este cuerpo legal," ¿alude o no a las normas que fijan las tarifas? Porque en una conversación con la autoridad del sector se planteó el hecho de que algunas compañías no respetan la normativa legal sobre la forma de determinar los cobros. Y la Superintendencia no puede hacer nada, pues carece de facultades para sancionarlas.

Entonces, como me parece importante defender al usuario, creo conveniente que las multas también se apliquen en el caso que expongo, esto es, cuando median cobros indebidos.

Por consiguiente -repito-, deseo saber si lo atinente a las tarifas se encuentra incluido dentro del concepto que señalé y dejar expresa constancia de ello, para la historia de la ley.

El señor VALDÉS (Presidente).- Tiene la palabra la Honorable señora Feliú.

La señora FELIÚ.- Señor Presidente, no tengo duda alguna en cuanto a que las empresas deben respetar fielmente los preceptos sobre tarifas, entendiendo, naturalmente, que aquellas que se les autoriza para aplicar son las máximas. En esta materia, la obligación de pagar y el derecho al cobro nacen, justamente, de una disposición legal, a la que deben ceñirse esas entidades.

Por esa razón, abrigo la seguridad de que el aspecto que se menciona se halla comprendido en la iniciativa que ahora discutimos.

El señor OTERO.- Señor Presidente, en todo caso, solicito dejar expresa constancia, para la historia de la ley, de que las regulaciones sobre las tarifas también se hallan incluidas en esta normativa legal y de que su infracción puede ser sancionada con las multas que se establecen.

El señor VALDÉS (Presidente).- Así se hará, Su Señoría.

Tiene la palabra el Honorable señor Siebert.

El señor SIEBERT.- Señor Presidente, el proyecto en debate -aprobado en general por unanimidad a fines de noviembre- sólo fue objeto de tres indicaciones, presentadas por la Senadora señora Feliú, las cuales contaron con el consenso de la Comisión. Las dos primeras tienden a suprimir, en normas relativas a las facultades de la Superintendencia, las palabras "instrucciones" y "dictámenes", dejando únicamente la referencia a las órdenes escritas, a las instrucciones que, en general, dicta esta entidad. A su vez, la tercera indicación persigue el propósito de suprimir una sanción a los directores de las empresas de obras sanitarias.

Junto con pedir que se acojan las recomendaciones formuladas, deseo manifestar mi concordancia con lo señalado por el Senador señor Otero en el sentido de dejar expresamente establecido que la Superintendencia cuenta con atribuciones para multar a las empresas que no cumplan con las disposiciones relativas a las tarifas.

-Se aprueban las proposiciones de la Comisión, dejándose la constancia solicitada por el Honorable señor Otero, y queda despachado en particular el proyecto.

El señor VALDÉS (Presidente).- Ha llegado la hora de término del Orden del Día.

En consecuencia, se levanta la sesión.

-Se levantó a las 19:50.

Manuel Ocaña Vergara,

Jefe de la Redacción