
CAPÍTULO 7

REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE PENSIONES

La reciente Reforma Previsional creó la Superintendencia de Pensiones (SP) como órgano unificador de la supervisión y regulación del sistema previsional civil, incluyendo tanto el sistema de pensiones solidarias, como los sistemas obligatorio y voluntario administrados por las AFP y el sistema de reparto administrado por el INP.⁹⁴ Esto con el objetivo de fortalecer la capacidad de reacción de las instancias encargadas de la toma de decisiones, facilitar la gestión administrativa y evitar la duplicación de competencias, y dando de esta forma un carácter integral al nuevo Sistema de Pensiones.

La SP además de ser la continuadora legal de la Superintendencia de AFP (SAFP) asume nuevas funciones en razón del sistema de pensiones solidarias creado por la reforma, y se hace cargo de actividades que previamente recaían en el ámbito de competencia de otras entidades públicas, como la Superintendencia de Seguridad Social. Debido a que la SP se crea a partir de la experiencia acumulada de la SAFP, la primera se hace naturalmente cargo de los desafíos que hereda de su originadora. En este sentido, la gestación de la reforma coincidió con un periodo de profundo análisis de las metodologías de supervisión utilizadas en las tareas de supervisión y regulación de las AFP. De dicho análisis, elaborado con la asistencia del Banco Mundial y la Iniciativa de Reforma y Fortalecimiento a los Sistemas Financieros (FIRST)⁹⁵ nace el interés de avanzar hacia un esquema de supervisión y regulación eminentemente preventivo y prudencial, en contraposición al enfoque más clásico que responde frente a violaciones normativas, de carácter eminentemente reactivo.

7.1.- El diagnóstico pre-reforma

7.1.1.- Rol de las instituciones que conformaban el sistema de pensiones

El funcionamiento del sistema de pensiones requería de la interacción de numerosas instituciones. Al momento de diseñarse la Reforma se observaba la existencia de múltiples instituciones que formaban parte del sistema de pensiones en Chile, sin estar estas necesariamente articuladas de una forma coherente e integral. En efecto, uno de los elementos destacados por el Consejo Asesor para la Reforma Previsional (CARP) en su informe final, correspondía a la dispersión institucional imperante en el sistema previsional chileno, la que se reflejaba en la distribución de funciones ejecutivas, normativas y regulatorias de los diversos regímenes que integraban el sistema de pensiones entre diversas instituciones

⁹⁴ Las Superintendencias de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras mantienen, sin embargo, el deber de fiscalizar los planes de Ahorro Previsional Voluntario ofrecidos por las entidades bajo su ámbito de fiscalización.

⁹⁵ Véase <http://www.firstinitiative.org/>

públicas y privadas. Es así como en el funcionamiento de los distintos regímenes que integraban el sistema previsional intervenían del lado público: la Subsecretaría de Previsión Social, la Superintendencia de Seguridad Social (SUSESO), la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), la Dirección de Presupuestos, la Tesorería General de la República (TGR), el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), el Instituto de Normalización Previsional (INP), las intendencias y municipalidades.

Esto se explica ya que en la situación previa a la Reforma Previsional existían programas disjuntos no compatibles entre sí y en algunos casos con objetivos distintos. Para las personas mayores a 65 años de edad en situación de pobreza y sin pensión contributiva existía la Pensión Asistencial (PASIS). Esta se solicitaba en las municipalidades, era financiada por el Estado y su concesión y pago administrado por el INP. El requisito de pobreza se verifica a través de la ficha de Protección Social, antigua ficha CAS, diseñada por MIDEPLAN e implementada por el municipio del solicitante. Para los trabajadores incorporados al sistema previsional antes del año 1981 y que no se hayan cambiado al nuevo sistema previsional implementado a partir de ese año existía el sistema de reparto o antiguo sistema basado en cajas de previsión que se unificaron bajo el INP el mismo año 1981. Como se sabe, quienes se transfirieron al sistema de capitalización o se incorporaron al mercado del trabajo después del año 1981 obtienen una pensión financiada con sus ahorros acumulados en cuentas individuales administradas por las AFP.

Antes de la Reforma Previsional, la SAFP ejercía funciones de supervisión circunscritas a: el funcionamiento de las AFP y la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC) en la prestación de sus servicios y la administración de sus fondos; la reglamentación del funcionamiento de estas entidades; recepción de reclamos y consultas del público; contratación de los médicos de las comisiones que califican la invalidez y fiscalización de estas comisiones, así como también la realización de estudios tendientes a evaluar y mejorar el funcionamiento del sistema de pensiones. La SUSESO, en tanto, era responsable de la regulación y reglamentación sobre variados componentes del sistema de seguridad social, respondiendo reclamos de licencias médicas, fiscalizando a mutuales de seguridad y al INP, así como también a las Cajas de Compensación. Finalmente, el INP estaba a cargo de administrar los beneficios del antiguo sistema, recaudar cotizaciones para otras instituciones públicas y administrar la Ley de Accidentes del Trabajo para sus afiliados.

A raíz de la Reforma Previsional, estas instituciones mantuvieron, en buena parte, todas sus funciones. No obstante, el diseño de un sistema previsional integral, donde el pilar solidario se integra y complementa las pensiones financiadas por el pilar contributivo generó la necesidad de establecer una supervisión integral al sistema previsional civil como un todo. El diagnóstico del Ejecutivo coincidió en este sentido con la necesidad de articular mejor las funciones de las distintas instituciones de tal manera de dar una visión integral al sistema de pensiones.

7.1.2 Evaluación de la labor de supervisión y regulación⁹⁶

En general la supervisión y regulación financiera ha estado en la mira de analistas en los más diversos ámbitos y países del mundo. Los sistemas de pensiones de gestión privada, tanto de beneficio como de contribución definida, obligatorios o voluntarios, también han sido objeto de este tipo de análisis. Esto se debe a que en el transcurso de las últimas décadas los sistemas de pensiones gestionados por privados en el mundo han evolucionado desde una forma suplementaria de ingreso para la vejez, a ser un elemento importante y en algunos casos, como el chileno, central de los sistemas de seguridad social.

Con el comienzo del nuevo milenio varios factores se combinaron que hacían ver la necesidad de acelerar cambios en los métodos de supervisión. Los fondos privados de pensión en una serie de países acumularon activos por un monto que excede el de instituciones financieras más tradicionales, en algunos casos por sobre el 100% del Producto Interno Bruto (PIB), lo que llevó al correspondiente aumento del interés debido a su importancia sistémica. Adicionalmente, la conjugación de una rápida caída en las tasas de interés y el colapso de precios de las acciones pusieron de manifiesto la fragilidad de los requisitos de financiamiento de los esquemas remanentes de Beneficio Definido (BD).⁹⁷

Por otra parte, algunas preocupaciones sobre la capacidad de los nuevos planes de Contribución Definida (CD) para producir niveles adecuados de pensión también fueron foco de atención, lo que llevó a un número de países (entre los cuales se cuentan Alemania, Australia, Costa Rica, Dinamarca, Holanda, Kenia, México, Reino Unido y Sudáfrica) a re-evaluar sus sistemas de supervisión.

El camino que en general se ha adoptado en estos países es que tanto en el ámbito de la regulación como en el de la supervisión se ha evolucionando desde un énfasis inicial en asegurar el cumplimiento de leyes y normas, con métodos relativamente simples para limitar el riesgo de inversión, hacia un enfoque mucho más comprensivo, diseñado para asegurar una gestión apropiada de todos los riesgos asociados a una institución compleja que está encargada de proveer una fuente de ingreso para la jubilación. A este nuevo enfoque se le conoce con el nombre de Supervisión Basada en Riesgo (SBR). Es a la luz de este nuevo enfoque que se analiza el caso de Chile en particular, identificando aquellas áreas en las cuales se debería avanzar para asegurar el mejor desempeño del sistema.

⁹⁶ Las ideas centrales de esta sección recogen la discusión planteada por Brunner y otros (2007) y Cohen y Ferrer (2008). Se sugiere al lector interesado consultar dichas referencias para un análisis más profundo.

⁹⁷ Los sistemas de pensiones nacionales pueden clasificarse en función de arreglo contractual entre quien ahorra y quien provee el pago final. En el caso en que dicho contrato hace una promesa explícita respecto del beneficio a percibir (sujeto a ciertos requisitos de aporte), el sistema de pensión en cuestión se denomina de beneficio definido, mientras que cuando dicho contrato hace referencia al monto y cuantía de los aportes y no de los beneficios a percibir, el sistema se denomina de contribución definida.

Recuadro 7.1

Principales elementos de la Supervisión basada en Riesgo

Uno de los principales objetivos de la Supervisión Basada en Riesgo (SBR) en la banca y en la industria de seguros es asegurar que las instituciones adopten procedimientos robustos de gestión de riesgo y mantengan niveles de capital apropiados. Estas instituciones reconocen que las sólidas prácticas de gestión de riesgo están en el interés de los accionistas y que son recompensadas por el mercado, como lo indica la creciente preocupación por la calidad de la gestión de riesgo interno por compañías clasificadoras.

Los supervisores de pensiones, por su parte, enfrentan desafíos que en muchos aspectos son similares a aquellos enfrentados por los supervisores de bancos y seguros. En particular, tienen la necesidad de evolucionar hacia un enfoque que enfatice una sólida gestión del riesgo por parte de las entidades supervisadas, de manera que se fortalezca la estabilidad financiera y se asegure resultados más eficientes y confiables a los pensionados. El desafío que enfrentan supervisores de fondos de pensión es asegurar que todas las instituciones autorizadas cumplan los estándares mínimos de gestión de riesgo.

La arquitectura de la SBR consta de varios componentes: 1) las instituciones supervisadas, 2) la entidad supervisora y 3) los otros participantes del mercado que tengan la capacidad de influir en las decisiones y acciones de los fondos de pensión (e.g., afiliados, auditores, actuarios, compañías de clasificación y analistas de mercado). En relación al primer componente, uno de los principales objetivos de la SBR es asegurar una sólida gestión de riesgo a nivel del ente supervisado. En este ámbito se cuenta la capacidad de la institución para identificar, medir y gestionar todos los riesgos relevantes, lo que se debería reflejar a su vez en la existencia de una sólida arquitectura interna de gestión, que considere a su vez una estrategia acorde de gestión de riesgo, evidencia del involucramiento del directorio, existencia de funciones de gestión de riesgo a cargo de profesionales competentes, independientes y responsables, así como de controles internos adecuados.

En el caso del segundo componente, se cuentan elementos que van desde las facultades del supervisor para dictar normativa (incluyendo normativa enfocada en la arquitectura de gestión de riesgo y los procedimientos de gestión de riesgo de los entes supervisados), hasta la existencia de un modelo de calificación del riesgo que guíe la estrategia y los procedimientos de supervisión. Adicionalmente, se cuenta la necesidad de que el supervisor cuente con una estructura organizacional que sea consistente con los requerimientos de los elementos anteriores, estableciendo áreas enfocadas en las relaciones con las entidades supervisadas y otras unidades técnicas, más especializadas en la cuantificación y análisis de los diferentes tipos de riesgo.

El tercer componente, por su parte, está formado por aquellos participantes de mercado que puedan contribuir a la disciplina de mercado y a la adopción de sólidas prácticas de gestión de riesgo por parte de las instituciones, lo que a su vez puede depender de las normativas entregadas por el supervisor a su vez. Por ejemplo, el rol del auditor puede ser mejorado al expandir el horizonte de las auditorías que incluyan un análisis de la efectividad de los sistemas de gestión de riesgo y los controles internos, imponiendo obligaciones de comunicar el hallazgo de potenciales amenazas al supervisor. La influencia de los afiliados, compañías clasificadoras, y otros participantes de mercado podría verse fortalecido gracias al buen manejo de contabilidad, auditoría y reglas de divulgación de información entregadas por el supervisor.

Este marco de supervisión se visualiza como un proceso continuo de Evaluación, Seguimiento y Aprendizaje. Este proceso involucra: (1) la definición de una estrategia de supervisión por parte del ente fiscalizador, (2) la obtención de acuerdos con los entes supervisados en relación a las debilidades que deben ser superadas, y (3) el seguimiento del cumplimiento de los acuerdos alcanzados. A su vez, dicho proceso involucra el trabajo de supervisión por parte de equipos especializados, la evaluación por parte de un comité de evaluación, y la presentación de los resultados a la alta dirección de los entes supervisados.

La evaluación señalada tiene como propósito caracterizar la capacidad global de la gestión de la institución (en especial la gestión de riesgos,) identificar las principales debilidades, retroalimentar la estrategia de supervisión, definir compromisos para corregir debilidades, definir procesos de seguimiento, e identificar las situaciones que puedan gatillar acciones o respuestas especiales. El proceso involucra conocer y entender los aspectos clave de la institución supervisada, lo que se logra a través de contactos directos, análisis de escritorio (bases de datos), inspecciones 'in situ', y mantención de un sistema de información.

Fuente: Cohen (2008).

La SAFP comenzó el proceso de estudio y análisis del enfoque de supervisión a principios de 2005, llegando a la conclusión de que no se cumplía cabalmente con los principios rectores de SBR y definiendo en 2006 la necesidad de adoptar estos principios rectores como uno de sus proyectos institucionales. Se consideró necesario avanzar en una supervisión más:

- *Efectiva*. Esto es que considere todos los factores de riesgo relevantes, utilizando una perspectiva preventiva, lo que lo deja en una mejor posición para generar un sistema de pensiones estable, que provea prestaciones adecuadas (de acuerdo a parámetros locales e internacionales) en un marco acotado de riesgo.
- *Eficiente*. Supervisión debe ser tal que se puedan identificar los factores claves de riesgo en cada entidad supervisada, lo que se debería traducir en un uso más eficiente de sus recursos humanos y materiales. Es decir, el

esfuerzo de supervisión sería asignado en forma proporcional al riesgo global de cada entidad, y estaría enfocado, para cada una de ellas, en las áreas más relevantes de vulnerabilidad.

- *Alineada con las mejores prácticas.* Esto es alinearse con la tendencia global, lo que siempre es importante en un mercado financiero cada vez más globalizado. Sobre este punto, la incorporación de criterios de SBR en la supervisión de instituciones financieras es uno de los puntos que la OCDE evalúa en el proceso de incorporación de nuevos países, como es el caso de Chile.

En definitiva lo que se requiere es conformar un proceso de supervisión integral y preventivo. El que sea integral implica incorporar la revisión de todos los riesgos relevantes en cada actividad; por ejemplo, los riesgos financieros, operativos, de crédito, tecnológicos, legales, etc. Por supuesto, la importancia de cada uno de ellos varía en función de las características particulares del ente supervisado, y en particular, de la naturaleza de sus operaciones. A su vez, con el objeto de ser preventivo, la evidencia muestra que la variable más relevante para predecir situaciones de debilidad es la calidad con que la entidad supervisada gestiona la administración de riesgos y los controles internos asociados a sus principales procesos operativos.

Asimismo, la efectiva supervisión del rol fiduciario de las administradoras requiere que esta labor se realice de un modo integral. Con este fin, la supervisión debería incluir una evaluación tanto de los factores propios de cada institución (mirada vertical) como también de la capacidad de ellas de administrar los principales procesos operativos y de riesgos propios de esta industria (mirada horizontal).

La importancia de evaluar en detalle los factores propios de cada institución, estaría sustentada por un conjunto de argumentos. En primer término, se cuenta que la preocupación por la calidad de las políticas de administración de riesgos emana, normalmente, de la cumbre del gobierno corporativo. Al mismo tiempo, una eventual debilidad de este gobierno se refleja en toda la organización, lo que ocurre, también, con fallas en la rigurosidad de las políticas de control interno, en la fuerza del rol de la contraloría, y en la calidad de la planificación estratégica. Como reflejo de lo anterior, el supervisor deberá requerir a los responsables últimos del ente supervisado los planes de acción a ser ejecutados para enfrentar las principales debilidades detectadas durante el proceso de supervisión, y no a los gerentes de los respectivos procesos en que estén radicadas dichas debilidades.

En general, los riesgos no se encuentran en estado puro. Por ejemplo, el riesgo operativo incide en el riesgo financiero y el riesgo de crédito. Esta situación contribuye también a sustentar la importancia de evaluar cada institución en su conjunto. Esta mirada vertical debe a su vez ser complementada, en forma matricial, con la revisión detallada de los procesos de administración de riesgo

propios de esta industria, a fin de conocer en forma integral la capacidad de la administradora de cumplir con los objetivos ya mencionados.

Aún cuando existe una positiva evaluación de la labor de supervisión y regulación realizada por la Superintendencia de AFP durante los más de 26 años de existencia, de lo que da cuenta el informe del Consejo Asesor, la complejidad de los mercados financieros, de los procesos operativos y tecnológicos llevan a la necesidad de avanzar hacia un enfoque de supervisión que se haga cargo de los aspectos planteados en esta sección. Todos ellos están en cierta medida presentes en la forma en la cual se hace la supervisión hoy en día, sin embargo, el peso relativo y la forma en que se articulan estos elementos dejan ver que hay espacio para mayor flexibilidad en la regulación por un lado, y como contraparte la necesidad de prevenir en forma eficaz y eficiente eventuales problemas en las instituciones fiscalizadas.

7.2.- Medidas contenidas en la reforma en materia de institucionalidad

Desde el punto de vista institucional, la implementación de un sistema de pensiones solidarias complementario al sistema contributivo generó la necesidad de dotar al sistema de una institucionalidad orgánica que responda a la necesidad de dar una visión integral del sistema previsional.

La administración de este nuevo sistema solidario se hizo recaer en el actual administrador público del sistema de reparto, el Instituto de Normalización Previsional, dada su experiencia y conocimiento en el manejo de beneficios previsionales provistos por el estado. Considerando que el INP además de esta función contempla la cobertura por el régimen de accidentes del trabajo a través de su división INP Sector Activo, se crea una nueva institución a partir del INP denominada Instituto de Previsión Social, que se hará cargo de los sistemas de pensiones de reparto y solidario, mientras que la actual labor del INP Sector Activo pasa al Instituto de Seguridad Laboral (ISL).

La Reforma Previsional se hizo eco en gran medida del diagnóstico precedente, en el sentido de agrupar la totalidad de las funciones de supervisión y regulación del nuevo sistema de pensiones en la recientemente creada Superintendencia de Pensiones (SP). Esta Superintendencia es la continuadora legal de la Superintendencia de AFP y además de todas sus funciones y atribuciones suma la supervisión del sistema de pensiones solidarias y del sistema antiguo de reparto, ambos administrados por el IPS. Esta última función se traspasa de la Superintendencia de Seguridad Social. Además de sumarse este nuevo ente fiscalizado, se suman nuevas funciones producto de los cambios normativos introducidos por la Reforma Previsional.

A continuación se detallan las funciones adicionales que le corresponde a la SP, producto de la Reforma Previsional, distinguiéndolas de acuerdo a las tres macro-funciones de la SP: supervisar, regular y prestar servicios e información a los usuarios. A su vez, se hacen las modificaciones necesarias para avanzar

hacia un enfoque de supervisión acorde a los lineamientos identificados en el diagnóstico, lo que en definitiva se traduce en un esquema de Supervisión Basada en Riesgos.

7.2.1.- Nuevas Tareas de la Superintendencia de Pensiones

Función de supervisión

Las nuevas funciones en el área de supervisión corresponden a las siguientes:

- a) Ejercer la supervigilancia del sistema de pensiones solidarias que administra el Instituto de Previsión Social (IPS). Con el objeto de unificar en una única institución pública, la fiscalización y regulación del sistema previsional civil, que comprenderá el sistema de pensiones solidarias, el sistema contributivo obligatorio y el sistema contributivo voluntario, se traspassa a la SP la supervisión del sistema solidario. Esta labor implica la fiscalización del funcionamiento del IPS, incluidos los Centros de Atención Previsional Integral (CAPRI).
- b) Supervisar al IPS respecto de los regímenes de las antiguas cajas de previsión. La SP fiscalizará al IPS en cuanto a su función de administración de los regímenes previsionales de las cajas de previsión y del Servicio de Seguro Social como continuador legal del Instituto de Normalización Previsional. Asimismo, fiscalizará los demás beneficios que dicho Instituto otorga, con excepción de aquellos referidos a la Ley de Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- c) Velar por el cumplimiento de la legislación en lo relativo al proceso de calificación de invalidez de los beneficiarios del sistema de pensiones solidarias de invalidez y de los imponentes de los regímenes previsionales administrados por el IPS. Con el fin de homogeneizar el proceso de calificación de invalidez se establece que las Comisiones Médicas que actualmente califican a los afiliados de las AFP, sean quienes califiquen la invalidez de estos nuevos beneficiarios del sistema de pensiones solidarias.
- d) Supervisar a la Comisión Ergonómica Nacional y a la Comisión de Apelaciones. Esta nueva función significa para la SP supervisar administrativamente estas comisiones, impartir las normas operativas que se requieran para calificar labores como trabajos pesados y controlar que dichas Comisiones den debido cumplimiento a las funciones que les correspondan. Adicionalmente, la Superintendencia designará a los miembros de la Comisión Ergonómica, los que serán seleccionados de un registro público que aquélla llevará, y estará a cargo de la recepción de los requerimientos de calificación de trabajos pesados.
- e) Supervisar el funcionamiento de los servicios que una Administradora hubiere subcontratado, cuando éstos sean relacionados con su giro. La SP deberá establecer los requisitos que deberán cumplir los contratos que celebren las AFP para la prestación de servicios relacionados con el giro de aquéllas. A su vez, la Superintendencia deberá fiscalizar en forma permanente el funcionamiento de los servicios que las AFP subcontraten, pudiendo requerir información al prestador de servicios o acceder a sus dependencias o archivos.

- f) Designar mediante resolución fundada a uno de sus funcionarios como inspector delegado en una AFP, con el objeto de resguardar la seguridad de los Fondos de Pensiones. La designación de un inspector delegado en una AFP deberá fundarse en hechos graves que pongan en peligro inminente la seguridad de los Fondos y hagan necesaria la adopción de medidas urgentes. Las circunstancias que llevan a la designación de un inspector delegado, definidas en la ley, deben ser monitoreadas en forma permanente por la SP.
- g) Supervisar la licitación conjunta del Seguro de Invalidez y Supervivencia (SIS), que deberán realizar las AFP. Las Superintendencias de Pensiones y de Valores y Seguros deberán formular las Bases de Licitación para llevar a cabo el proceso de licitación del SIS, debiendo previamente analizar y evaluar el procedimiento más adecuado a esta nueva forma de licitar el SIS. Además, deberá monitorearse con especial atención durante los próximos años, el proceso de aseguramiento de los riesgos de invalidez y supervivencia de los afiliados al sistema, producto de esta reforma. El proceso de licitación conjunta del SIS implica cambios operativos para las AFP que deberán ser regulados y fiscalizados por la SP.
- h) Supervisar las disposiciones en materia de gobierno corporativo de las AFP y las sociedades donde se invierten los Fondos. Una de las principales nuevas disposiciones en materia de gobiernos corporativos es el requisito de directores autónomos para el directorio de las Administradoras. Se considera como director autónomo a quien no mantenga ninguna vinculación con la AFP, las demás sociedades del grupo empresarial del que aquélla forma parte, su controlador, ni con los ejecutivos principales de cualquiera de ellos, que pueda generarle un potencial conflicto de interés o entorpecer su independencia de juicio. Este aspecto deberá ser regulado y fiscalizado por la Superintendencia de Pensiones.
- i) Dar seguimiento a las políticas de inversión y de solución de conflictos de interés que establezcan los directorios de las AFP. La Superintendencia establecerá mediante norma de carácter general las materias mínimas que deberán contemplar las políticas de inversión y de solución de conflictos de interés, la oportunidad y periodicidad con la que deberán ser revisadas y la forma en que serán comunicadas a la Superintendencia y público en general. Además, la Superintendencia deberá fiscalizar el cumplimiento de las políticas definidas por las AFP y poner a disposición del público en general los eventuales incumplimientos, pudiendo además sancionar a las Administradoras en estos casos.
- j) Supervisar la cotización de los trabajadores independientes que estarán obligados a cotizar a partir del año 2012. En materia de trabajadores independientes, la SP deberá controlar el cumplimiento de la obligación de cotizar y, en adelante, deberá realizar respecto de estos trabajadores las mismas funciones que actualmente realiza respecto de los trabajadores dependientes.

- k) Coordinarse con las instituciones que sean competentes en materias de fiscalización de la declaración y pago de las cotizaciones previsionales. Con el objeto de lograr la recuperación de las cotizaciones impagas en forma rápida y eficiente y disminuir la morosidad en el sistema de pensiones, la SP deberá coordinarse con las entidades que corresponda, en particular, con la Dirección del Trabajo.

Función de Regulación

- a) Establecer la regulación de las inversiones de los fondos de pensiones mediante el Régimen de Inversión, previo informe del Consejo Técnico de Inversiones (CTI). La norma que contendrá el Régimen de Inversión deberá ser dictada por la SP y contar con la opinión técnica del CTI.
- b) Autorizar nuevos instrumentos financieros para la inversión de los recursos previsionales. Se asigna a la SP el rol de autorizar otros instrumentos de oferta pública para la inversión de los fondos fiscalizados, distintos a aquellos listados en la ley. Esta nueva función podrá ser ejercida previo informe del Banco Central de Chile.
- c) Establecer procedimientos para la medición del riesgo de las carteras de inversión de los Fondos de Pensiones. La SP podrá establecer los procedimientos para que las Administradoras efectúen la evaluación del riesgo de las carteras de inversión para cada uno de los tipos de Fondos que administran, determinando la periodicidad con la cual deberá efectuarse la medición de riesgo y la forma cómo se difundirán los resultados de las mediciones que se realicen.
- d) Efectuar cada 24 meses licitaciones públicas para adjudicar el servicio de administración de las cuentas de capitalización individual de los nuevos afiliados. La SP deberá efectuar licitaciones públicas para adjudicar el servicio de administración de las cuentas de capitalización individual de las personas que se afilien al Sistema de AFP por primera vez. Esta labor implica la dictación de normas para regular los aspectos operativos relacionados con las licitaciones de afiliados.
- e) Constituir y administrar un registro de candidatos a director en las sociedades cuyas acciones hayan sido adquiridas con recursos de los Fondos. La SP deberá establecer los criterios básicos para la inscripción en un registro de candidatos a director en las sociedades en que invierten los fondos de pensiones.
- f) Establecer y controlar el pago de comisiones máximas por los fondos de pensiones a mandatarios a los que las AFP encarguen la administración de las inversiones en el extranjero. La Superintendencia deberá establecer anualmente las comisiones máximas a ser pagadas, con cargo a los Fondos de Pensiones, a las entidades extranjeras a las que la AFP encargue la administración de todo o parte de los recursos de los Fondos de Pensiones invertidos en títulos extranjeros. Además, deberá informar trimestralmente, al público en general, las comisiones efectivamente pagadas a las entidades mandatarias.

- g) Adecuar periódicamente las tablas de mortalidad vigentes y efectuar los estudios técnicos y actuariales necesarios para el ejercicio de sus atribuciones. Con el objeto de evaluar permanentemente la calidad de las pensiones del sistema, la SP deberá desarrollar los estudios técnicos necesarios para el desarrollo y fortalecimiento de dicho sistema.
- h) Determinar el factor de ajuste del retiro programado. El monto de la pensión por retiro programado se corregirá por un factor de ajuste, que permita suavizar los cambios en el monto de la pensión producto del recálculo del retiro. Este factor deberá ser determinado por la SP y sus efectos deberán ser monitoreados en forma periódica.
- i) Regular el proceso operativo de pago de las cotizaciones de los afiliados voluntarios. La SP deberá regular las materias relacionadas con las cotizaciones que efectúen los afiliados voluntarios en el sistema, debiendo establecer aspectos tales como los procedimientos para la determinación del ingreso imponible, el cobro de las comisiones correspondientes y la forma de pago de las cotizaciones.
- j) Regulación del Aporte Previsional Voluntario Colectivo (APVC) que se realice en las AFP. Las Superintendencias de Pensiones, de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras, dictarán conjuntamente una norma de carácter general que establecerá los requisitos que deberán cumplir los contratos y los planes de ahorro previsional voluntario colectivo. Por su parte, la SP deberá fiscalizar que las administradoras no condicionen la suscripción de un contrato de Ahorro Previsional Voluntario Colectivo a la afiliación o traspaso a esa Administradora de los trabajadores que adhieran al contrato.
- k) Regular la operación de la bonificación estatal asociada al APV y APVC. Esta función corresponde conjuntamente a las Superintendencias de Pensiones, de Valores y Seguros y de Bancos e Instituciones Financieras e implica la dictación de una norma que establecerá los procedimientos que harán operativa esta bonificación. Es decir, deberá establecerse la oportunidad de su solicitud, su tramitación y pago, y toda otra disposición necesaria para su adecuada aplicación. Además, conjuntamente con el Servicio de Impuestos Internos, se deberá normar la forma y plazo en que se remitirá al SII, desde las entidades administradoras del ahorro previsional voluntario, la información necesaria para el cálculo de esta bonificación.

Servicios e información al usuario

- a) Constituir la Secretaría Técnica del Consejo Técnico de Inversiones. A raíz de la creación del CTI, la SP actuará como secretaría técnica de dicho Consejo.
- b) Constituir y administrar el Registro de Asesores Previsionales. Este Registro, será mantenido en forma conjunta por las Superintendencias de Pensiones y de Valores y Seguros, debiendo inscribirse en él las personas o entidades que desarrollen la actividad de asesoría previsional.
- c) Remitir a tribunales los respectivos estudios técnicos derivados de la compensación económica en materia previsional en caso de nulidad o

divorcio. La SP deberá tener a disposición de los tribunales estudios técnicos generales que contribuyan a resolver, con bases objetivas, la situación previsional que involucre a cónyuges en proceso de divorcio. De estimarlo necesario, el juez podrá requerir a la Superintendencia antecedentes específicos adicionales.

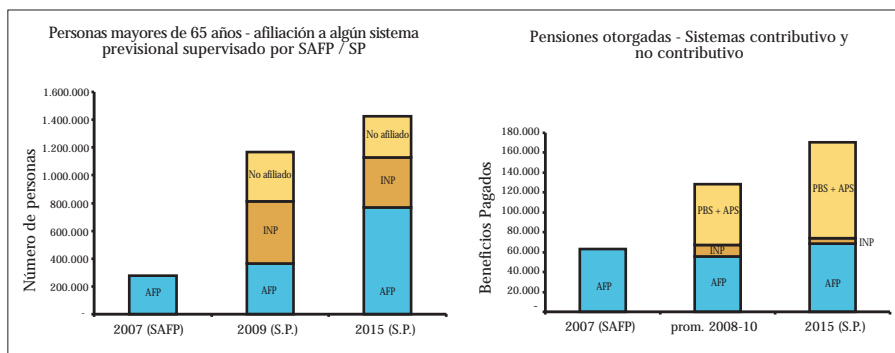
- d) Administrar y mantener un Registro Público de médicos asesores de los afiliados en el proceso de calificación de invalidez. En este registro podrán inscribirse médicos cirujanos que serán contratados por la SP a honorarios. Su función será la de informar a la Comisión Médica Regional si la solicitud de los afiliados cubiertos por el SIS, que se presenten a calificación de invalidez, se encuentra debidamente fundada, debiendo en ese caso asesorar al afiliado en el proceso de calificación de la invalidez.
- e) Efectuar cada 24 meses licitaciones públicas para adjudicar el servicio de administración de las cuentas de capitalización individual de los nuevos afiliados. La SP deberá efectuar licitaciones públicas para adjudicar el servicio de administración de las cuentas de capitalización individual de las personas que se afilien al Sistema de AFP por primera vez. Esta labor implica la elaboración de las bases de licitación y la organización y realización de las licitaciones.

7.3.- Desafíos institucionales de la implementación

A continuación se desarrolla un análisis de las brechas que era posible pronosticar a partir de la dotación, capacidades, y competencias de la SAFF, respecto de aquellas que se visualizaba iban a ser requeridas por la SP. El análisis que a continuación se presenta responde a las demandas conjuntas que se originan tanto por la Reforma Previsional, como por la adopción del nuevo enfoque de SBR.

Con relación a la brecha de dotación, la estimación del aumento de la misma se realizó en función de las cargas de trabajo proyectadas por las nuevas funciones que deberá realizar la SP, a partir del listado de nuevas funciones. Las citadas proyecciones de carga de trabajo se obtuvieron de dos fuentes: (1) el Modelo de Proyección del Sistema de Pensiones [Castro, Fajnzylber y Pino (2007)] y (2) el uso de criterio experto basado en entrevistas con los jefes de las unidades responsables de realizar las nuevas tareas.

La figura de la izquierda muestra el impacto de la Reforma Previsional medida en términos del universo de pensionados que demandará servicios de información. El impacto inmediato, medido en relación con los afiliados al sistema de pensiones contributivas, se estima en cerca de un 220% al año 2009. Mientras que hacia el año 2015 el crecimiento de la población beneficiaria, respecto de los afiliados al sistema contributivo registrados a 2007, alcanza un 410%. Estas cifras apuntan hacia un reforzamiento de la función de información al usuario. Por su parte, la figura de la derecha ilustra el impacto de la reforma sobre supervisión del proceso de otorgamiento de beneficios, y por ende de los procesos operativos previos.



Fuente: Elaboración en base a Castro y otros (2007)

El impacto inmediato, medido como el promedio de beneficios a ser cursados entre 2008 y 2010, implica un aumento de más de 130% en el número de beneficios cursados respecto del actual sistema de pensiones contributivas. Dicha cifra se empina a cerca de un 150% en el año 2015. De esta última figura también es posible observar la rápida reducción de los beneficios que deberá cursar el IPS en virtud del sistema de Cajas de Previsión, y en contraparte, la enorme importancia que cobrará el proceso de pago de beneficios asociado al pago de la Pensión Básica Solidaria y de los Aportes Previsionales Solidarios.

En relación a la brecha de competencias y habilidades que se originan a partir de las funciones que debe realizar la SP y de la adopción del enfoque de SBR, se procedió a emplear criterio experto utilizando como base la literatura especializada en los efectos que implica la adopción de SBR [véase, por ejemplo, Brunner y otros (2007) y Stewart (2007)] y la experiencia del regulador bancario en la materia (Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras). Para el logro de los objetivos estratégicos señalados en el capítulo anterior la SP requiere contar con personal que posea las competencias y habilidades necesarias para:

- a) Supervisar las labores de todos los entes supervisados bajo el enfoque de SBR, lo que involucra lograr un entendimiento acabado del funcionamiento de las instituciones supervisadas, incluyendo su misión y visión de negocios, sus planes y metas estratégicas de largo y mediano plazo, su gobierno corporativo, su estructura organizacional, sus políticas de recursos humanos, incluyendo mecanismos de incentivos, y sus sistemas de información;
- b) Desarrollar métodos de supervisión compatibles con un mayor volumen de inversión en emisores y mercados que se encuentran fuera del país, y con la autorización para los Fondos de Pensiones de invertir en activos derivados; y
- c) Realizar las nuevas funciones y servicios encomendados (e.g., estudios actuariales, estudios al Consejo Técnico de Inversiones, estudios por compensación económica, tareas de valoración de activos derivados, elaboración de bases y procedimiento para la licitación de afiliados nuevos). Del conjunto de competencias y habilidades identificadas en las tareas

mencionadas arriba, ellas pueden agruparse en dos tipos: (A) conocimientos metodológicos y técnicas de supervisión derivadas de la adopción del enfoque de SBR, y (B) conocimientos especializados en materias de índole técnico.

Con relación a las competencias y habilidades para el primer tipo, la SP requiere contar con supervisores que posean las competencias y habilidades para: (1) evaluar la calidad y ejecución de las políticas, procedimientos y prácticas empleadas por los entes supervisados para gestionar los riesgos previamente consignados como materiales, así como los conocimientos y habilidades de la administración, (2) aprender de la respuesta y comportamiento de los entes supervisados frente a la ejecución de los planes correctivos que se hayan acordado, y (3) jerarquizar las amenazas que representan los entes supervisados en relación a los objetivos del supervisor, a objeto de destinar mayores recursos de supervisión hacia aquellos que presenten un mayor grado de vulnerabilidad.

En término de las potenciales brechas que es posible vislumbrar en esta área, destaca la recomposición de competencias, desde aquellas asociadas a las tareas de auditoría de fallas en procesos y procedimientos, hacia aquellas con un mayor énfasis en capacidades de índole analítica (e.g., evaluar la calidad de gestión en la identificación, evaluación y control de riesgos).

Asimismo, el giro desde actividades orientadas a constatar el cumplimiento normativo, hacia aquellas orientadas a evaluar la calidad de la gestión de riesgo, genera una mayor demanda por habilidades de sentido crítico y liderazgo, así como de capacidades de establecer relaciones personales fluidas y asertivas con los ejecutivos de primer nivel de los entes supervisados. Esto último, por la necesidad de lograr por parte de la alta gerencia del ente supervisado la aceptación de las falencias detectadas y un compromiso formal de mejoramiento.

Un tercer foco de atención está dado por la necesidad de emplear metodologías de evaluación que sean consistentes entre sí. Esto tiene como propósito permitir la comparación de las vulnerabilidades entre los distintos macro-procesos de una entidad (e.g., recaudación y registro, inversiones, pago de beneficios, según sea el caso), así como entre las distintas entidades supervisadas, en orden a facilitar la correcta asignación de los recursos de supervisión disponibles. Esta necesidad genera una mayor demanda por habilidades de trabajo en equipo y manejo de conflicto.

Como anticipo, el punto anterior motiva parte de la discusión de la sección siguiente, en el sentido que el uso de criterios comunes y consistentes de supervisión obedece a la necesidad de contar con una visión integral de los entes supervisados, lo que llama naturalmente a privilegiar una estructura organizacional basada en las funciones del ente supervisor (supervisar, regular, informar), en lugar de una estructura con base en las especialidades existentes (operaciones e inversiones, principalmente).

En relación con las competencias y habilidades requeridas para satisfacer la demanda de conocimientos técnicos, la SP requiere contar con analistas que posean conocimientos en temas actuariales y financieros. La brecha que se vislumbraba en esta materia era en consecuencia menor, en atención a la alta especialización con que ya contaba el personal de la SAFP.

7.4.- Estructura organizacional de la Superintendencia de Pensiones

La reforma establece que la estructura organizacional de la Superintendencia de Pensiones es resorte del Superintendente, quien deberá determinar la organización interna así como las denominaciones y funciones que corresponda. Lo anterior, con sujeción a la dotación máxima, la que fue establecida mediante un Decreto con Fuerza de Ley el pasado 4 de Julio de 2008.

En lo que respecta a la Superintendencia de Pensiones, la dotación máxima considera dos cargos de intendente y ocho divisiones. A continuación se detalla el análisis realizado para efectos de determinar la estructura organizacional de la recientemente creada Superintendencia de Pensiones.

7.4.1.- Consideraciones para definir la estructura organizacional de la SP

En el transcurso de los más de 25 años que tiene el Sistema de Pensiones Chileno, éste ha transitado por diversas etapas. En un principio, el foco de atención del supervisor estuvo dirigido a estabilizar los procesos operativos del sistema. Posteriormente, éste se dirigió al perfeccionamiento de los procesos operativos y al desarrollo de herramientas de supervisión que permitieran garantizar la seguridad de las inversiones realizadas en el extranjero. Actualmente, el sistema se encuentra en un estado de relativa madurez y muestra una historia de funcionamiento sin grandes sobresaltos, ni fallas de importancia en la prestación de sus servicios.

En este contexto, dos iniciativas marcan los desafíos de la SP para el corto y mediano plazo: (1) la exitosa implementación y puesta en marcha de la Reforma Previsional y (2) la adopción del enfoque de SBR.

En relación a los desafíos originados por la Reforma Previsional, estos se materializan en un conjunto de nuevas actividades para el supervisor (sección 7.2). Entre otras, se cuentan las siguientes nuevas actividades, clasificadas por función:

a) Supervisión

- Supervisar el IPS (incluidas los Capri y los regímenes del INP)
- Supervisar la calificación de invalidez para todo el sistema
- Supervisar administrativamente las Comisiones Ergonómicas
- Supervisar licitación del SIS
- Supervisar nuevas disposiciones en materia de gobierno corporativo
- Supervisar el pago de cotizaciones de afiliados voluntarios
- Supervisión del APV Colectivo

b) Regulación

- Dictar el Régimen de Inversiones
- Dictar normativa sobre medición del riesgo de cartera
- Dictar bases de licitación para la licitación de nuevos afiliados
- Autorizar nuevos instrumentos financieros

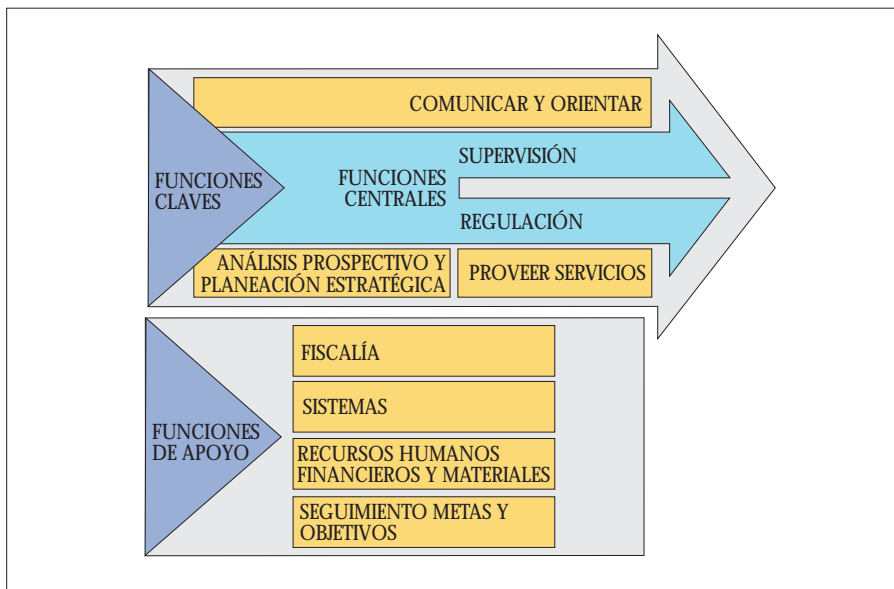
c) Servicios

- Dar soporte al Consejo Técnico de Inversiones
- Realizar estudios sobre compensación económica
- Adecuar periódicamente las tablas de mortalidad

La decisión de adoptar el enfoque de SBR, por otra parte, responde a la alineación de los métodos de supervisión de la SP con los estándares internacionales en materia de supervisión y al convencimiento meditado por parte del supervisor de las bondades de éste.

Funciones clave de la Superintendencia de Pensiones

El punto de partida del análisis realizado consistió en identificar las funciones clave y de apoyo a las labores de la SP. El ordenamiento propuesto permite analizar la razón de ser de la SP, más allá de la estructura existente de la Superintendencia de AFP.



Dentro de las funciones clave se distinguieron aquellas que resultan centrales para la SP, dado su rol en el sistema, y aquellas que si bien son clave, no son centrales a la razón de ser de la SP.

Se identificaron primero las funciones clave-centrales. En este caso, se identificaron como centrales las siguientes funciones:

- a) Supervisar el funcionamiento de las entidades a cargo desde el punto de vista de sus riesgos y la administración que hacen de ellos, y determinar las acciones correctivas del caso. Esto incluye definir el modelo de supervisión de la SP, verificar el cumplimiento normativo, realizar inspecciones y evaluaciones, atender eventos no periódicos (e.g., entrada, salida, fusiones, etc.), emitir reportes de supervisión, e imponer acciones correctivas, entre otras.
- b) Regular de manera eficaz, eficiente y preventiva aquellas materias en donde se requiere de principios o lineamientos para el buen desarrollo de las actividades. Esto incluye administrar y mantener actualizada una recopilación de la normativa, estandarizar y armonizar la normativa, verificar la armonía del cuerpo normativo, entre otras.

Luego se identificaron las funciones clave. En este grupo se ubicaron las funciones que poseen un gran valor agregado para la realización de las funciones clave centrales, o aquellas intrínsecamente relacionadas con la razón de ser de la SP.

- a) Realizar estudios prospectivos y de planeación estratégica. Se estima que la realización de ejercicios prospectivos que ayuden a visualizar las tendencias del sistema son un importante insumo para la realización de las funciones clave centrales. Esto incluye identificar implicaciones estratégicas de alto nivel para el país, la industria o la SP, mantener un alto grado de conocimiento de las mejores prácticas regulatorias y de supervisión de otros organismos tanto nacional como internacionalmente, entre otras.
- b) Comunicar y orientar sobre el Sistema de Pensiones Integrado. Por la experiencia acumulada en la SAFP, la SP se perfila como uno de los entes con mayor conocimiento del sistema y con claros intereses respecto a la comunicación y orientación del mismo. Esto incluye informar a los beneficiarios de los elementos clave para tomar decisiones, explicar las virtudes de la regulación, promover la agenda estratégica a las audiencias relevantes, gestionar la relación de la SP con los órganos de gobierno correspondientes.
- c) Proveer los servicios que las leyes y normas señalen. Si bien la función de proveer servicios, ya sea a la industria o al público beneficiario, no es una función típica de los supervisores, el alto grado de especialización de las materias involucradas y la obligatoriedad del sistema han resultado en que una serie de servicios le sean solicitados a la SP (e.g., valoración de activos financieros, tramitación y atención de público en materia de convenios internacionales, cálculo de garantías estatales, cálculo de parámetros para el sistema, entre otros). Por la naturaleza de estas labores, esta función de prestación de servicios se ha considerado dentro de las funciones clave de la SP.

Luego se identificaron las funciones de apoyo a la SP. Dentro de estas se cuentan las siguientes:

- Fiscalía (verificar la legalidad de los actos de la SP)
- Sistemas de información
- Recursos humanos y físicos
- Seguimiento de metas y objetivos

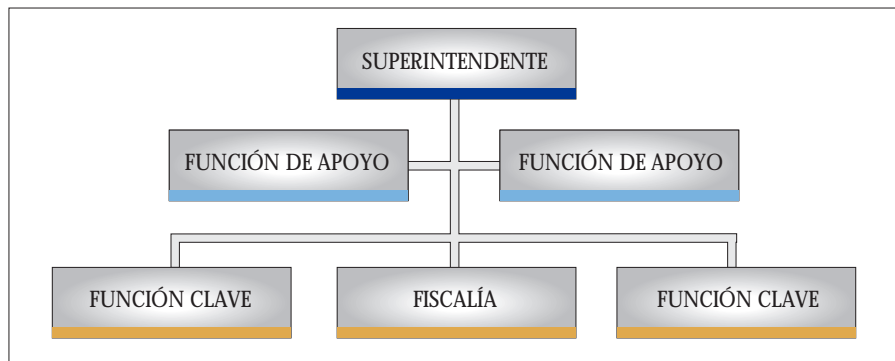
Posteriormente se clasificaron los aspectos estratégicos de las funciones de apoyo. La relevancia de cada función de apoyo se determinó en función de la amplitud y alcance de ella, en relación con las funciones clave. En este contexto se distinguieron:

- Los aspectos estratégicos de las funciones de apoyo (e.g., por el rol de la SP, la Fiscalía es fundamental para la correcta ejecución de las funciones centrales)
- Los aspectos operativos de las funciones de apoyo. (e.g., recursos humanos)

Por la cantidad de actuaciones que involucran las tareas de supervisión y regulación, la necesidad de verificar la legalidad de las mismas y de normar los procedimientos de supervisión, con el objeto de garantizar el debido proceso en caso de establecerse sanciones, se optó por considerar a la Fiscalía al mismo nivel de importancia que las funciones clave centrales. En consecuencia, las funciones de primer orden están dadas por: Supervisión, Regulación y Fiscalía. Luego se consideraron los criterios para agrupar las funciones en áreas. En especial, se consideraron los siguientes criterios:

- a) Alineación estratégica: Asegurar la capacidad de la SP de responder y ser consistente con las prioridades estratégicas que introduce: la Reforma Previsional, la adopción del enfoque de SBR, y la evolución del sistema.
- b) Separación de funciones: Respetar en lo general una clara separación de funciones, con énfasis en los aspectos estratégicos y operativos.
- c) Especialización: Promover economías de ámbito dentro de las áreas, lo que se logra con una mayor homogeneidad profesional.
- d) Consistencia: Procurar que el estilo y espíritu institucional sea homogéneo a través de las funciones clave (e.g., evaluación de gestión de riesgo con criterios comunes entre distintos macro-procesos).
- e) Rendición de cuentas: Facilitar y promover la transparencia y orden respecto a la alineación de responsabilidades y productos comprometidos.
- f) Conflictos de interés: Evitar situaciones en que los involucrados son juez y parte de una situación.
- g) Puntos de control: Asegurar un número razonable de reportes a las cabezas de cada área en función del grado de complejidad y envergadura de sus responsabilidades.
- h) Control: Minimizar la posibilidad de riesgos operativos por excesiva fragmentación de responsabilidades.
- i) Horizontalidad: evitar que las áreas tengan que recurrir al nivel superior para poder interactuar en el cumplimiento cabal de sus tareas.

Previo a comenzar a generar agrupaciones de funciones, se acordó establecer una separación nítida entre las funciones clave y las de apoyo (excluida la Fiscalía, que se considera dentro del mismo rango que las funciones clave-central).



De acuerdo a los criterios mencionados, se identificaron dos alternativas de ordenamiento de las funciones centrales:

- Agrupación por especialidad técnica. Consiste en agrupar todas las funciones centrales de la SP aplicadas a una misma especialidad técnica. En particular, se distinguieron las especialidades de: administración de cuentas y registros, administración de inversiones, y administración de beneficios.
- Agrupación por función. Consiste en agrupar todas las especialidades técnicas con una misma función: supervisión y regulación.

Cada una de estas alternativas tiene ventajas y desventajas. En términos generales, la organización por especialidad promueve las sinergias de conocimiento y rendición de cuentas, pero a su vez, sacrifica el criterio de conflicto de interés y también atenta contra la necesidad de consistencia, que resulta esencial para efectos de contar con una visión integral de los distintos entes supervisados. Por otra parte, la organización por funciones centrales sacrifica la rendición de cuentas (i.e., ya que las labores de regulación y supervisión están íntimamente relacionadas), a cambio de menores conflictos de interés y consistencia en la supervisión.

El principio organizacional de alineación estratégica es fundamental para el diseño organizacional. Al respecto, cabe recordar que los desafíos de corto y mediano plazo de la SP apuntan a la exitosa implementación de la Reforma Previsional y a la adopción del enfoque de SBR.

En relación a lo primero, las actividades derivadas de la Reforma Previsional involucran una mayor carga para las funciones de supervisión y regulación y en menor medida a proveer servicios a la industria (e.g., organizar licitaciones, secretaría técnica del CTI, etc.). Sin embargo, el impacto de esta mayor carga tiene una incidencia relativamente menor en aspectos que favorezcan la agrupación por especialidad técnica. La excepción a esto lo constituye la

autorización para que los fondos de pensiones adquirieran activos derivados como inversión y el aumento de la inversión en mercados extranjeros.

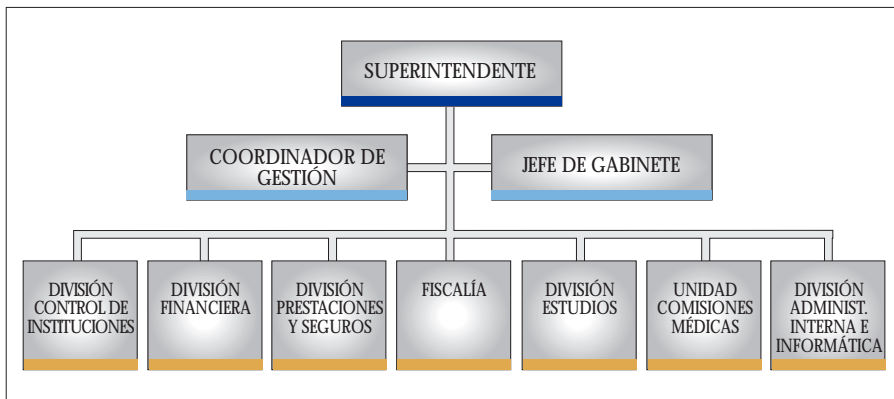
Por otra parte, la adopción del enfoque de SBR genera una importante demanda por consistencia en los métodos y prácticas de supervisión, ya que un eje básico del nuevo enfoque está dado por la necesidad de combinar las calificaciones de las evaluaciones de gestión obtenidas en los distintos procesos, asociados cada uno a una especialidad distinta.

De este análisis resulta en consecuencia la recomendación de adoptar una estructura organizacional que gire entorno a las funciones de la SP.

7.4.2.- Estructura organizacional de la Superintendencia de AFP (SAFP)

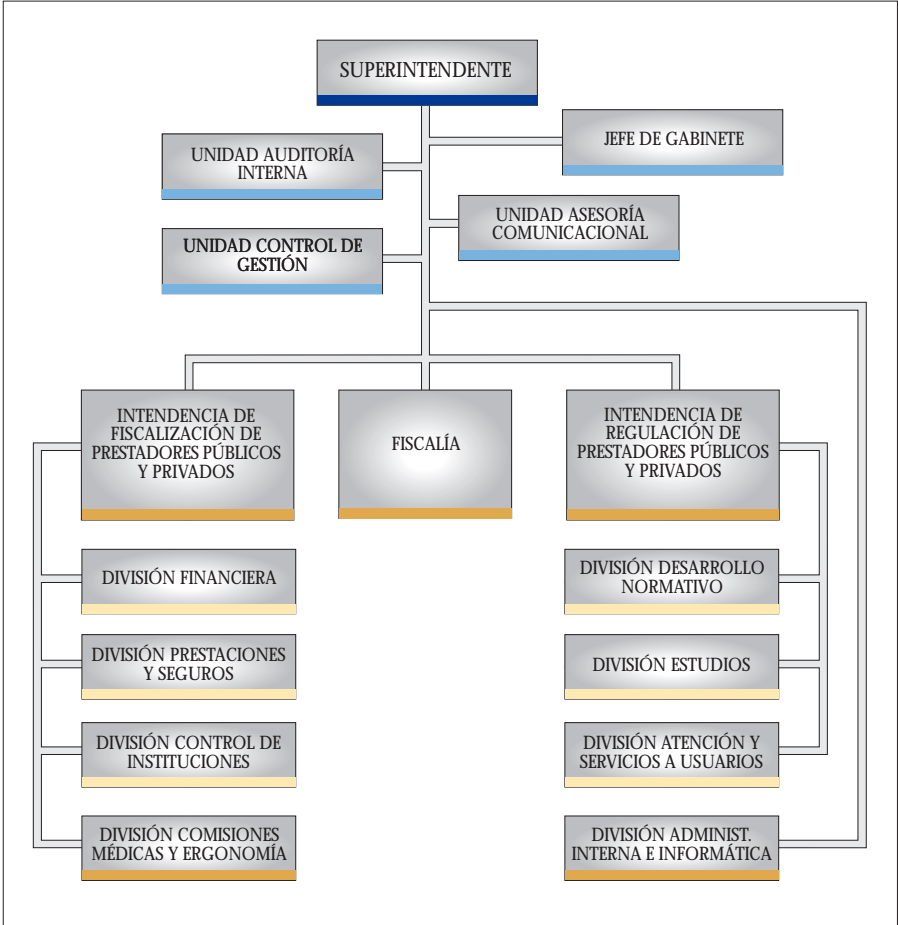
Tomando como punto de partida el análisis realizado, es posible hacer un análisis crítico de la estructura organizacional de la SAFP.

En dicho análisis, una de las primeras observaciones que es posible realizar dice relación con los costos que la estructura de la SAFP imponía a la coordinación de las tareas. Esto último, debido al alto grado de horizontalidad que ella presenta. Asimismo, la estructura en cuestión tendía a facilitar el surgimiento de potenciales conflictos de interés entre las dos funciones clave de un ente supervisor: la supervisión y la regulación, hecho que se origina debido a que ambas están centralizadas en las divisiones especialistas en los procesos respectivos (con interacción ocasional de la División Estudios). Como consecuencia, la estructura facilitaba el surgimiento de potenciales conflictos de interés, esto es, que la regulación esté al servicio de facilitar la supervisión sin miramientos respecto a su grado de eficiencia, así como a situaciones en donde se tiende a privilegiar una función por sobre la otra.



Finalmente, es posible apreciar una desalineación de la estructura con la adopción del nuevo enfoque de SBR. Esto último, en atención a la necesidad de emplear criterios comunes en las tareas de supervisión, objetivo que se ve dificultado al existir tres divisiones realizando labores de supervisión al mismo tiempo.

7.4.3.- Estructura organizacional de la Superintendencia de Pensiones



La figura presenta la estructura organizacional de la SP. Esta estructura presenta una serie de beneficios. En primer lugar, ella establece una separación nítida entre las funciones de primer orden, por la vía de separar ambas en intendencias especializadas. Las funciones de supervisión y regulación quedan agrupadas en dos intendencias, mientras que la función crítica de apoyo legal queda reunida en la Fiscalía.

En segundo término, la macro-separación propuesta se alinea a los dos principales proyectos institucionales de la SP, en el sentido que facilita por una parte la asignación de recursos a la tarea de mejorar la consistencia de los métodos de supervisión y simplicidad de la abundante normativa existente (enfoque de SBR), y por la otra, facilita las labores de coordinación necesarias para la dictación y posterior sistematización y simplificación de la normativa complementaria que se requiere dictar a raíz de la Reforma Previsional.

En tercer lugar, la separación funcional genera adicionalmente el beneficio de eliminar potenciales conflictos de interés entre quienes hacen las normas y aquellos que posteriormente las supervisan.

En cuarto término, la nueva estructura reduce considerablemente los costos de coordinación estratégica al interior de la SP, efecto que resulta de la reducción del grupo de más alta jerarquía dentro de la institución (que pasa de ocho a cuatro) que conformaría el equipo directivo de la institución.

En quinto lugar, se generan dos cargos de intendentes lo que permite suplir en cierta medida las labores de consejería de alto nivel que requiere la conducción de una institución con las responsabilidades de la magnitud de aquellas asignadas a la SP.

En sexto lugar, la estructura de la SP responde a la mayor demanda que se proyecta en relación a la atención de consultas. En efecto, de acuerdo al análisis de brecha realizado se estima un crecimiento de cerca del 200% para los requerimientos de atención de usuario y servicios a personas en el corto plazo.

En séptimo lugar, esta estructura se hace cargo de la mayor demanda por supervisión para las comisiones médicas. Esto se realiza generando una dependencia directa de dicha unidad por parte de la Intendencia de Supervisión, lo que tiene como efecto permear la unidad de los métodos de supervisión comunes de la SP.

Por último, se contempló un importante grado de flexibilidad para acomodarse a futuras modificaciones. En particular, se permite que la supervisión de los procesos críticos (recaudación, registro y traspasos, gestión de inversiones, y pago de beneficios) al interior de la Intendencia de Supervisión sean agrupada en función de distintos criterios (por unidades especializadas en cada proceso crítico, por unidades especializadas en las especialidades existentes (operaciones y finanzas), o por unidades especializadas en las labores de supervisión (extra-situ, in-situ, más unidades con expertos en los diversos riesgos).

La adopción de esta nueva estructura considera distintas etapas, haciéndose cargo en principio de las necesidades inminentes generadas por la Reforma Previsional. Esto requiere fortalecer ciertas áreas en particular, como por ejemplo la que dice relación con atención al usuario y las comisiones médicas. La implementación plena de esta nueva estructura va acompañada del desarrollo de las capacidades para el cambio de enfoque de supervisión hacia un esquema SBR.