

JULIO BUSTAMANTE JERALDO

Los libros de estilo de los más prestigiosos periódicos definen dos tipos de entrevista, la de formato pregunta-respuesta y la entrevista-perfil o, utilizando un barbarismo, también llamada *reportajeada*. ACTUARIOS, con el superintendente de las Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile, **Julio Bustamante Jeraldo**, ha tenido que recurrir a una entrevista híbrida entre el formato-cuestionario y la descripción temático-técnica, que seguramente no nos será reconocida como un hallazgo; pero que a pesar de esta irregularidad, por el interés y la controversia alcanzada por esta fórmula de Seguridad Social, hemos preferido publicarla.

Dada la imposibilidad de desplazar a un corresponsal a Santiago de Chile que hiciera la entrevista en directo, como ha sido norma en nuestra revista, hubo que mandar un cuestionario vía fax, respondiéndonos en la forma abajo reproducida. Hemos querido incluir el cuestionario original, para que el lector pueda apreciar los matices que pueden quedar diluidos en los títulos de las respuestas. El mismo problema ha existido con las fotos, por lo que hemos insertado la que el diario «El Mundo» publicó con fecha 1-7-1996 y que nos ha sido facilitada por la Embajada de Chile desde las páginas de «La memoria de todos juntos», editada con motivo de la VI Cumbre Iberoamericana, celebrada en 1996 en Viña del mar y Santiago de Chile.

Abogado de la Universidad Católica de Chile

Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Católica de Chile y de la Universidad Diego Portales.

Consultor del Banco Mundial, PNUD y CEPAL.

Autor del libro *Funcionamiento del Nuevo Sistema de Pensiones de Chile*, editado en 1988, coautor de *Geografía Económica de Chile*, *Análisis del Sistema Privado de Pensiones en Chile* (1991), *Transformación Económica de Chile* (1992). 15 años después, una mirada al Sistema Privado de Pensiones, CEP (1995), y de diversos trabajos publicados por revistas científicas de su especialidad, por instituciones académicas y organismos internacionales.

Miembro del Comité Permanente y consultor de la



«EL MUNDO»

JULIO BUSTAMANTE JERALDO

Superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones Santiago de Chile

Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS).

Ha asesorado a los Gobiernos de México, Argentina, Bolivia, Perú, Costa Rica, China y El Salvador en temas sobre reformas de los sistemas de Seguridad Social.

Se desempeñó como fiscal de la Administradora de Fondos de Pensiones Unión, S. A., entre 1981 y 1988, y ha sido consultor en la formación y evaluación de diversas instituciones previsionales.

Desde el 12 de marzo de 1990 ejerce la función de superintendente de Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile.

Desde 1990 hasta la fecha ejerce el cargo de presidente de la Comisión Clasificadora de Riesgo de Chile.

Desde 1995 hasta hoy ejerce el cargo de presidente de la Asociación Internacional de Organismos Reguladores de Fondos de Pensiones.

Para que el lector pueda hacer una más completa valoración de las respuestas, y por respeto al texto enviado por el autor, incluidos los apartados de las contestaciones, reproducimos íntegramente el cuestionario que ACTUARIOS mandó a Santiago de Chile para ser respondido por Julio Bustamante

CUESTIONARIO

1. ¿Podría resumirnos cuál es la historia del internacionalmente conocido como Sistema Chileno de Pensiones?
2. Si le preguntáramos cuáles son sus tres características más importantes, ¿qué nos respondería?
3. En España se debate mucho acerca del futuro de las pensiones públicas, pero también de las denominadas «privadas». ¿Qué diferencias podríamos encontrar en Chile respecto de esas dos denominaciones?
4. ¿Cuál es el papel del Estado en el modelo chileno?
5. ¿Qué papel juegan las organizaciones empresariales y sindicales?
6. ¿Quiénes son los titulares de los fondos que se han constituido? Más concretamente, cuál es la relación jurídica entre un aportante directo —un empleado— y una AFP?
7. ¿Existen mecanismos de control sobre las inversiones? ¿Por parte de quién?
8. ¿Existen coeficientes mínimos o máximos de inversión por cualidad o sectores?
9. Si le preguntáramos cuáles son los tres problemas más inmediatos a corregir una vez analizada la práctica de los últimos años, ¿qué nos respondería?
10. ¿Cuáles son los mecanismos de seguridad para los trabajadores respecto a la percepción de sus pensiones cuando lleguen a la jubilación?
11. La privatización mayoritaria del sistema de pensiones en Chile, ¿qué ventajas ha traído para el país?
12. En caso de insolvencia de una entidad, ¿qué mecanismos de garantía regula el Estado?
13. La relación entre empleados integrados en el sistema privado y el de cotizados parece que no llega al 60 por 100; en su opinión, ¿cuáles son las razones para esa diferencia?
14. En alguna revista especializada norteamericana se ha apuntado sobre los problemas que pueden estar germinando por la ausencia de cotización, o minimización de la misma, en una parte relativamente importante de la población. ¿Coinciden ustedes con esa apreciación y en su caso, cuáles serían las medidas que se tomarían?
15. Redundando en lo anterior, pero visto desde otro ángulo, ¿qué ocurre con las personas que no han cotizado apenas, o cuyas aportaciones no han llegado a una cuantía mínima de subsistencia?
16. Suponemos que habrán analizado la relación entre costes del sistema preexistente y el actual.
17. Aparte de la generación de empleo, ¿piensan que puede estar suponiendo algún problema el alto número de «vendedores» o personas dedicadas a comercializar y captar cambios en los afiliados?
18. ¿Qué características tienen los sectores de la población que han permanecido en el anterior sistema?
19. ¿Qué diferencias cuantitativas están suponiendo las prestaciones de jubilación en quienes permanecen en el anterior sistema y en el nuevo?
20. ¿Cómo han repercutido los criterios de valoración de las AFP?
21. ¿Cuáles son las proporciones actuales de inversión en renta fija privada, pública, variable nacional y variable internacional en valores inmobiliarios?
22. ¿Cuál es el número actual de afiliados y cotizantes?
23. ¿Cuál es el patrimonio global en dólares?
24. ¿Qué grado de concentración tienen las AFP? Las cinco más importantes ¿qué porcentaje representan respecto del total?
25. Para finalizar, ¿considera extensible el modelo chileno de AFP y a qué tipo de países?

1. Historia del Sistema Chileno de Pensiones

Debido a la crisis del sistema antiguo, en 1980 se decidió sustituir el sistema de Seguridad Social por uno basado en la capitalización individual. La crisis del sistema antiguo estuvo caracterizada por los siguientes aspectos:

— Disminución de la relación entre imponentes-pensionados, como

resultado de los cambios demográficos observados en el país y de un generoso otorgamiento de beneficios a afiliados activos.

— Aumento en la evasión de las cotizaciones previsionales, relacionado con las elevadas tasas de cotización.

— Numerosas desigualdades en el tratamiento a trabajadores de igual condición.

— Deficiencias administrativas:

- Ineficiente manejo de los recursos.

- Inexistencia de estudios actuariales para la incorporación de nuevos beneficiarios a las instituciones existentes y la creación de nuevos regímenes para grupos particulares de trabajadores.

- Disparidad y multiplicidad de organismos previsionales.

- Sobrecarga de trabajo en las instituciones de previsión.

- Ausencia de procedimientos racionales en las instituciones de previsión para obtener un desarrollo adecuado de sus actividades.

2. Características más importantes del sistema

- Aportes definidos (10% de remuneraciones y rentas imponibles).

- Capitalización individual: la cuenta individual aumenta vía cotizaciones y rentabilidad de las inversiones.

- Administración privada de los fondos:

- Administradoras de fondos de pensiones.

- Comisiones uniformes para los afiliados.

- Libre elección de administradora

- Separación patrimonial entre AFP y fondo.

- Sistema obligatorio para trabajadores dependientes que se incorporan por primera vez a la fuerza de trabajo y voluntario para afiliados del sistema antiguo y trabajadores independientes.

- Estado garante.

3. Diferencias entre pensiones públicas y privadas en Chile

En el original que obra en poder de la revista ACTUARIOS, esta respuesta no figuraba, saltando del número 2 al número 4 del cuestionario; creemos que por un error en la transmisión. Debido a lo difícil que nos ha sido obtener esta entrevista y por razones de cierre de este número, no nos es posible solicitar este apartado de Julio Bustamante Jeraldo.

Los recursos que componen el fondo de pensiones son inembargables

4. Papel del Estado en el modelo chileno

a) Garantiza beneficios

- Garantía de pensión mínima.
- Garantía de rentabilidad mínima.

- Otras garantías (aportes adicionales para pensiones de invalidez y sobrevivencia, pensiones de invalidez originadas por un primer dictamen, cuota mortuoria y rentas vitalicias).

b) Rol fiscalizador

- Vela por la seguridad de los recursos acumulados en los fondos de pensiones.

- La Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones es el organismo controlador del sistema.

5. Papel de las organizaciones empresariales y sindicales

Las organizaciones gremiales y sindicales pueden participar en la formación de administradoras de fondos de pensiones. Actualmente existen tres AFP gremiales: Aporta, Magister y Fomenta.

6. Titulares de los fondos de pensiones

Los fondos acumulados y la rentabilidad que de ellos se genere

son propiedad de los afiliados, quienes han ido depositando sus cotizaciones en forma permanente en una AFP. Los recursos que componen el fondo de pensiones son inembargables, existiendo una separación patrimonial entre los activos de las AFP, que administran el fondo a cambio de una comisión, y los recursos previsionales.

7. Mecanismos de control sobre las inversiones

El DL n.º 3.500 establece que las inversiones que se efectúen con recursos de un fondo de pensiones tendrán como único objetivo la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad. A su vez, los resguardos legales establecidos para las inversiones efectuadas con los fondos de pensiones se resumen en los siguientes:

1) Instrumentos elegibles determinados por ley.

2) Normas de clasificación de riesgo.

3) Límites de inversión.

4) Transacción en mercados autorizados.

5) Normas sobre custodia de títulos.

6) Exigencia de rentabilidad mínima.

7) Normas de valoración de la cartera.

8) Regulación de conflictos de intereses.

8. Límites de inversión

Existen límites máximos de inversión para los fondos de pensiones, cuyos rangos se encuentran establecidos por ley. Los límites son fijados por el Banco Central de Chile y la SAFF.

Tipos de límites:

a) Por instrumentos.

- b) Por emisor.
- c) Riesgos específicos y grupos de instrumentos.
- d) Emisores relacionados a la AFP.

Objetivos de los límites de inversión:

- a) Por instrumentos:
 - Lograr una adecuada diversificación de las carteras.
 - Acotar combinaciones de retorno-riesgo.
 - Limitar el riesgo de fluctuaciones de precio de un título específico.
 - Permitir una adecuada flexibilidad en las carteras de los fondos.
- b) Por emisor:
 - Acotar concentración en instrumentos emitidos o garantizados por una misma sociedad.
 - Evitar que el fondo de pensiones adquiera un peso significativo en las decisiones del emisor.
- c) Riesgos específicos y grupos de instrumentos:
 - Establecer un nivel máximo para la inversión de los fondos en instrumentos más riesgosos o de un determinado sector económico.
- d) Emisores relacionados a la AFP:
 - Si el emisor es persona relacionada a la AFP se rebajan los límites de inversión por emisor.

9. Desafíos pendientes

- a) Con el objetivo de facilitar la reducción de los gastos comerciales y administrativos de las AFP, los cuales han crecido sostenidamente en el último tiempo, para que esto se traduzca en menores costos previsionales para los trabajadores afiliados al sistema de pensiones, se ha propuesto una modificación legal, en trámite en el H. Congreso Nacional, cuyas principales propuestas son las siguientes:
 - Disminución de comisiones

por permanencia de los afiliados en una AFP.

— Establecimiento de un período de permanencia mínima en una AFP.

b) Con el objetivo de corregir las imperfecciones existentes en el mercado de las rentas vitalicias, entregar a los afiliados las herramientas necesarias para la elección de su modalidad de pensión y mejorar la información respecto a los eventuales pensionados, a través de un listado público, el Ejecutivo ha presentado un proyecto de ley al H. Congreso Nacional, cuyos principales elementos son los siguientes:

- Se crea un sistema de consultas y ofertas de rentas vitalicias.
- Se crea un sistema de información de demandantes de pensión.
- La fiscalización y control del proceso será efectuada por la Superintendencia de AFP.

c) La principal preocupación de la autoridad respecto a los resultados de las inversiones de los fondos de pensiones se centra en el promedio de largo plazo; no obstante lo anterior, existen variaciones puntuales en la rentabilidad de un determinado período que afecta a los afiliados que están próximos a pensionarse o ya pensionados; este tema es de especial preocupación, por lo cual se ha diseñado un esquema de administración de dos fondos de pensiones por parte de una AFP, en que el segundo nuevo fondo sólo efectuaría inversiones en instrumentos de renta fija, pudiendo ingresar a él los afiliados pensionados o próximos a pensionarse, para quienes la variabilidad en la rentabilidad de un período determinado es relevante, en relación al efecto que tiene en su pensión y a la imposibilidad de recuperar esa eventual mala rentabilidad con futuros perí-

odos de resultados positivos. En virtud de lo señalado se ha elaborado un anteproyecto de ley que crea un segundo fondo y que se espera sea enviado al H. Congreso Nacional a comienzos del próximo año.

10. Mecanismos de seguridad para los trabajadores

Los aspectos que dan seguridad respecto a la obtención por parte de los trabajadores de los beneficios del sistema se refieren a los aspectos antes mencionados:

- Garantía estatal.
- Separación patrimonial entre los recursos del fondo y la AFP.
- Inembargabilidad de los recursos previsionales.
- Fiscalización operacional y financiera por parte de la Superintendencia de AFP.
- Normas de resguardo a las inversiones con recursos previsionales.

11. Ventajas del sistema para el país

La acumulación de los recursos previsionales y su inversión en los mercados financieros ha contribuido al desarrollo de importantes sectores económicos, tales como:

- Mercado de capitales.
- Ahorro nacional.
- Industria clasificadora de riesgos.
- Vivienda.
- Infraestructura.
- Minería.

La influencia de los fondos de pensiones en estos mercados se puede resumir en los siguientes aspectos:

- Aporte de recursos financieros para el desarrollo de grandes proyectos de inversión.
- Contribución a la mayor com-

petencia y transparencia y al crecimiento de diversas industrias.

Asimismo, los fondos de pensiones han contribuido al desarrollo y mayor competencia en la industria de seguros, relacionándose con ésta a través del seguro de invalidez y sobrevivencia que contratan las AFP para todos sus afiliados y la modalidad de pensión de renta vitalicia otorgada por las compañías de seguros.

12. Garantía estatal por insolvencia

En caso de cesación de pagos o quiebra de una administradora, el Estado garantiza los siguientes conceptos: aportes adicionales en caso de invalidez o fallecimiento de un afiliado o pensionado, pensiones de invalidez originadas por un primer dictamen y cuota mortuoria.

Además, en caso de cesación de pagos o quiebra de una compañía de seguros, el Estado garantiza las rentas vitalicias hasta un 100 por 100 de la pensión mínima y el 75 por 100 del exceso sobre ésta, con un máximo de 45 unidades de fomento mensuales por pensionado o beneficiario.

13. Relación cotizantes/afiliados

La diferencia entre afiliados y cotizantes refleja, entre otras situaciones, la pérdida de trabajo, la salida de la fuerza laboral, morosidad en el pago de las cotizaciones, rezago en la imputación de las mismas y el no pago de cotizaciones por parte de afiliados independientes. A esto se agrega el que existe la posibilidad de que en algún momento el afiliado dependiente pase a ser independiente y, por ende, deje de tener la obligación de cotizar.



Los fondos de pensiones han contribuido al desarrollo y mayor competencia en la industria de seguros

14. Evasión de cotizaciones

El D.L. 3.500 establece que el empleador debe retener las cotizaciones previsionales a los trabajadores dependientes y efectuar el depósito en la AFP a la que el trabajador se encuentre afiliado. Esta misma ley establece que cuando el empleador hace la retención pero no efectúa el pago correspondiente, dicha deuda deberá ser pagada con reajustes e intereses penales. Cuando así ocurre, las administradoras están obligadas a seguir las acciones administrativas y legales tendientes a obtener el cobro de las cotizaciones que se adeudan.

Actualmente, las cotizaciones impagadas representan alrededor de un 1 por 100 del valor del fondo

15. Caso de afiliados con bajo nivel de cotizaciones

Si al momento de pensionarse, o estando pensionado, el afiliado no alcanza a cubrir con sus propios recursos la pensión mínima vigente, el Estado se compromete a financiar la parte restante, siempre que cumpla con el requisito legal de acumular al menos 20 años de cotizaciones en algún sistema previsional, en el caso de pensiones de vejez, y 10 años en caso de pensiones de invalidez o sobrevivencia. A su vez, la normativa esta-

blece algunos requisitos adicionales para cada uno de estos casos.

Por otra parte, el Estado garantiza los aportes adicionales necesarios para completar el saldo requerido para financiar pensiones de invalidez y sobrevivencia, en caso de quiebra de la compañía con la que se ha contratado el seguro.

16. Costos del sistema antiguo y el sistema actual

A este respecto, cabe señalar el nivel de las tasas de cotización en el sistema antiguo, las cuales variaban dependiendo de la institución previsional de que se tratara. En las tres más importantes, las tasas de cotización para pensiones, entre los años 1979 y 1980, eran las siguientes:

Servicio de Seguro Social (SSS): 22,95 por 100 sobre el sueldo imponible.

Caja de Previsión de Empleados Particulares (EMPART): 24,91 por 100 sobre el sueldo imponible.

Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas (CANAEMPU): 15,75 por 100 sobre el sueldo imponible.

A esta cotización hay que sumar el aporte fiscal, que representaba aproximadamente un 33 por 100 de los recursos totales del sistema.

Por su parte, en el nuevo sistema la cotización asciende a un 10 por 100 de la remuneración imponible del trabajador, destinado a su cuenta de capitalización individual, más un 3 por 100 que representa las comisiones porcentuales promedio cobradas por las AFP del sistema.

17. Número de vendedores

Dos de las bases del sistema de pensiones son la administración privada del ahorro previsional y la libre elección de AFP por parte de

Tipo de pensión	Sistema de pensiones		Antiguas cajas de previsión ⁽¹⁾	
	Número ⁽²⁾	Monto promedio ⁽³⁾	Número	monto promedio ⁽³⁾
Vejez	58.118	77.379	300.682	58.733
Vejez anticipada	74.944	127.724	—	—
Invalidez total (4)	17.861	119.234	136.929	79.767
Invalidez parcial (4)	757	89.637	—	—
Viudedad	33.862	62.670	224.077	47.305
Orfandad	36.675	22.897	44.697	27.838

(1) Corresponde a las pensiones pagadas por las cajas de previsión fusionadas en el Instituto de Normalización Previsional.
(2) Excluye las pensiones que corresponden a primer pago.
(3) Las cifras están expresadas en pesos de cada trimestre.
(4) No se incluyen las pensiones transitorias de invalidez.

Los traspasos son costosos para el sistema, pudiendo además provocar perjuicios a los afiliados cuando se realizan sin la debida información

los trabajadores. Por lo tanto, es natural que exista cierto nivel de gastos comerciales, derivados principalmente de la dotación de agentes de venta de las AFP, como una de las expresiones de la competencia entre las administradoras por captar afiliados. Sin embargo, los traspasos son costosos para el sistema, pudiendo además provocar perjuicios a los afiliados cuando se realizan sin la debida información. Teniendo en cuenta esto y el fuerte crecimiento que han experimentado los traspasos en el último tiempo, como se mencionó en el punto 8, la solución a este tema constituye uno de los desafíos del sistema de capitalización individual.

18. Características de los sectores de la población que han permanecido en el antiguo sistema

Corresponden mayoritariamente a trabajadores que al momento de

la creación del sistema de capitalización individual estaban muy cerca de jubilarse. Los entrantes a la fuerza de trabajo en fechas posteriores al cambio de sistema deben ingresar a una AFP.

Año	Número de AFP	Participación de mercado 5 AFP más grandes (% del fondo)	Indice de Hefindahl (% del fondo)
1982	12	81,37	19,4
1983	12	79,95	18,0
1984	12	79,92	17,1
1985	11	86,33	17,9
1986	12	87,43	18,2
1987	12	86,49	17,8
1988	13	84,74	17,2
1989	13	83,31	16,7
1990	14	80,67	15,8
1991	13	78,20	14,7
1992	19	76,19	13,6
1993	21	74,03	13,0
1994	21	72,37	12,5
1995	16	75,53	13,1
Nov. 1996	13	76,33	13,4

Primeras AFP en fondo año 1996: Cuprum, Habitat, Protección, Provida y Santa María.

19. Diferencias en pensiones entre el antiguo y nuevo sistema

A continuación se presenta un cuadro comparativo de pensiones pagadas en el sistema previsional respecto a pensiones pagadas por las antiguas cajas de previsión para junio de 1996:

20. Valorización de las inversiones de los fondos de pensiones

De acuerdo a la legislación, el valor de la cuota de cada fondo de pensiones se determina diariamente sobre la base del valor económico o de mercado de las inversiones. En consecuencia, las metodologías de valoración de los diferentes instrumentos se basan en este principio, mediante el cual se evitan las transferencias indeseadas de riqueza entre afiliados del sistema como resultado de los ingresos y egresos de recursos de las cuentas individuales.

21. Cartera de inversiones (a noviembre de 1996)

Títulos estatales:	41,34%
Instituciones financieras	
— Depósitos y pagarés:	3,93%
— Letras hipotecarias:	17,45%
— Bonos:	1,56%
— Acciones:	0,92%
Empresas	
— Acciones:	26,74%
— Bonos:	4,64%
— Cuotas de fondos de inversión:	2,91%
Extranjero	
— Títulos de deuda:	0,21%
— Fondos mutuos:	0,24%
Activo disponible:	0,05%

22. Número de afiliados y cotizantes

Afiliados:	5.523.966
Cotizantes:	2.998.955

23. Fondos de pensiones

Activos de los fondos a noviembre de 1996: 28.008 millones de dólares.

24. Concentración en la industria

Evolución de la participación de mercado: (ver cuadro inferior)

25. Extensión del modelo chileno a otros países

La extensión del Sistema Chileno de Pensiones a otros países dependerá de la situación particular de éstos y de los objetivos buscados en la reforma; por lo tanto, ha-

El valor de la cuota de cada fondo de pensiones se determina diariamente sobre la base del valor económico o de mercado de las inversiones

bría que efectuar un análisis caso a caso para poder determinar su aplicabilidad.

Cabe tener presente, a su vez, que la implementación de un sistema de pensiones como el chileno requiere la existencia de algunas condiciones específicas y la resolución de algunos problemas en la transición. Por ejemplo, en Chile el cambio de sistema presentó una serie de dificultades iniciales, las cuales debieron ser resueltas para lograr el éxito de la reforma. En primer lugar, se hizo necesario introducir reformas que uniformaran y racionalizaran los diversos regímenes vigentes. Por otra parte, fue necesario resolver cómo se generaría el traspaso de los trabajadores hacia el nuevo sistema, el que podía haber sido obligatorio o voluntario, vía incentivos. Asimismo, se requirió definir el rol del Estado en la implementación del sistema, referido a su labor de fiscalización y a las garantías estatales comprometidas.

Otro aspecto importante a considerar en la implementación de un sistema de capitalización individual es la necesidad de que exista, en forma previa, un mercado de capitales suficientemente desarrollado

y de una industria aseguradora de vida que, a lo menos, se encuentre adecuadamente fiscalizada, tal que los fondos de pensiones sean un aporte al mayor desarrollo de la misma.

Otro elemento fundamental para el adecuado desarrollo de un sistema privado de pensiones basado en la capitalización individual se refiere a requerimientos operativos básicos. En efecto, el funcionamiento del sistema de pensiones requiere del manejo de una gran cantidad de información, para lo cual es necesario contar con redes computacionales y sistemas de información apropiados, así como mecanismos de identificación de los trabajadores. ■

RECTIFICACION



Por error en el número anterior, en la cabecera de la entrevista al director general del Consorcio de Compensación de Seguros, se le puso Manuel, en vez de su nombre correcto, que es **Miguel Giménez de Córdoba**.