

Las 12 Normas Fundamentales Para un Buen Sistema de Pensiones

Introducción

Después de poco más de dos décadas de funcionamiento de los Fondos de Pensiones en Chile y de varios años en otros países, de América Latina y Europa del Este, esta modalidad ha logrado avances significativos y en algunos su plena consolidación. Sin embargo, han surgido algunas dificultades motivadas por crisis económicas internas, perturbación de los mercados financieros, entre otras razones.

A raíz de esta situación, administradores de fondos, reguladores y especialistas han analizado y debatido cuales son las buenas prácticas regulatorias que protegen mejor los recursos de los trabajadores y permiten un óptimo desarrollo de los sistemas (1).

En el marco de este debate, la Asociación de AFP ha seleccionado un conjunto de 12 normas fundamentales que surgen de la experiencia de 22 años de funcionamiento y que, a nivel internacional, concitan cierto grado de consenso:

1.- Libertad

Los Fondos de Pensiones son ahorro obligatorio de los trabajadores. Este solo hecho justifica estrictos controles por parte de la autoridad. Sin embargo, la exigencia de lograr los más altos rendimientos para los fondos bajo un esquema de administración privada, requiere necesariamente también de espacios de libertad. En consecuencia, el balance entre “controles” y “libertades” es un dilema bajo permanente revisión.

Los sistemas previsionales deben contemplar un conjunto de libertades para el trabajador, tales como: elección de la AFP, cambio de Administradora, de elegir el momento de pensionarse; escoger la modalidad de pensión; ahorrar por sobre el monto obligatorio y, más recientemente, como en el caso

chileno (que también se estudia en México y Perú), seleccionar el tipo de fondo donde desea invertir sus recursos.

El ejercicio consciente de esas libertades permitirá que el trabajador sea el mejor “fiscalizador” del sistema. Para que esto ocurra es condición necesaria que los afiliados se sientan plenamente “dueños” de sus ahorros y entiendan cómo funciona el sistema. Para lograr que el afiliado asuma ese rol relevante, se requiere que éste sea sensible y actúe en función de señales básicas como lo son la rentabilidad de los fondos, el valor de las comisiones, la calidad del servicio.

En igual sentido, los administradores deben ejercer distintas libertades que les permitan realizar la mejor gestión posible. Entre éstas: fijar sus políticas de inversiones dentro de un marco general; determinar comisiones y elegir su mercado objetivo, entre otras.

Las libertades de las empresas deben permitirles competir y demostrar sus cualidades al público, a fin de que opere adecuadamente el mercado.

2.- Competencia

En general, los sistemas de pensiones deben fomentar la eficiencia y competencia entre los distintos actores, a fin de incentivar mayores rentabilidades, menores costos, menores comisiones y calidad del servicio.

Para lograrlo, las prácticas regulatorias deben considerar aspectos como:

- No establecer barreras legales a la entrada a la industria más allá de las necesarias para asegurar un buen manejo de los fondos.
- Estimular la transparencia y comparación de la rentabilidad en un eje de tiempo adecuado.

- Informar en un plazo prudente la modificación de las comisiones, su valor y nivel comparativo con el resto de las administradoras.
- Establecer estándares mínimos de calidad de servicio.
- Establecer normas de traspasos de afiliados entre administradoras que permitan la competencia, pero que al mismo tiempo, eviten los fraudes.
- Introducir nuevos canales de comercialización (Ej. Internet).

3.- Giro Único

Los sistemas deben favorecer que las administradoras de fondos de pensiones se circunscriban a entregar sólo este servicio, de manera de cautelar la integridad del ahorro obligatorio y cumplir los objetivos de un sistema de pensiones.

Una legislación de este tipo permite:

- Evitar conflictos de interés en materia de inversiones.
- Facilitar la Fiscalización.
- Reducir el riesgos de licuación o disminución del ahorro previsional.
- Eliminar el riesgo de comercialización conjunta (venta atada con productos o servicios que perjudiquen la calidad de la pensión).
- Asegurar que los fondos no sean invertidos con objetivos distintos a la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad.
- Concentrar los esfuerzos de la AFP y sus administradores en lograr sólo los mejores beneficios previsionales.

4.- Control de los Conflictos de Intereses

La regulación de los conflictos de intereses busca proteger el patrimonio de los afiliados resguardando los Fondos de Pensiones de cualquier perjuicio.

Una regulación apropiada debe contemplar los siguientes objetivos:

- Que las administradoras persigan solamente el interés del fondo de pensiones.
- Separar la administración del fondo de cualquier otro agente financiero donde surgen conflictos de interés.
- Que los fondos en garantía de la Administradora (Encaje), se inviertan de igual forma que el fondo de pensiones.

- Evitar que se transfiera ilegítimamente riqueza de los afiliados a otras personas del mercado por distintas vías.
- Prohibir y sancionar la divulgación y utilización de información privilegiada referida a las decisiones de inversión de los fondos.
- Establecer sistemas de control interno en las administradoras, externos y auditorías independientes.

5.- Diversificación de las Inversiones

Está demostrado que la diversificación de inversiones proporciona en el largo plazo mejores rentabilidades frente a un mismo nivel de riesgo.

Además, por cada 1% de incremento de rentabilidad de los fondos se obtienen una pensión 25% más alta en un eje de 40 años de ahorro.

Entonces, un esquema que haga posible la diversificación de las inversiones debe considerar:

- Evitar que la normativa pueda llegar a sesgar u obligar a los fondos a invertir en instrumentos estatales.
- Límites de inversión que entreguen holguras a los administradores, a fin de que éstos puedan adecuar las inversiones a los cambios que experimente el mercado de capitales.
- Evitar exigencias para invertir en determinados títulos y/o sectores económicos (establecer límites máximos, no mínimos).
- Autorizar una amplia inversión en el extranjero para reducir la exposición al riesgo país, sobre todo en economías pequeñas como la mayoría de las latinoamericanas, y países con mercados de capitales poco desarrollados.
- Permitir a los administradores ofrecer multifondos, para que los afiliados puedan elegir la combinación riesgo/retorno que prefieran.

La experiencia señala que la madurez de los sistemas, de los mercados y de las economías es el factor que permite ir otorgando mayores grados de libertad, sin arriesgar en forma excesiva la integridad del sistema.

6.- Seguridad de las Inversiones

Además de la diversificación, la normativa debe considerar regulaciones muy específicas destinadas a acotar diversos riesgos a los que están expuesto cualquier inversión.

Respecto a esta materia, la regulación debe considerar:

- Separación patrimonial entre el Fondo de Pensiones y la Administradora.
- Transacción de títulos financieros en mercados regulados y fiscalizados.
- Mercados de valores con regulación de Gobiernos Corporativos que entreguen adecuada protección a los accionistas minoritarios.
- Sistemas de valoración de instrumentos en función a los precios de mercado.
- Custodia física de los títulos.
- Información diaria sobre transacciones al ente fiscalizador.
- Clasificación de riesgo.
- Inembargabilidad de los fondos de los trabajadores

7.- Neutralizar el Riesgo Político

La gran cantidad de ahorros que acumulan los sistemas de pensiones, cuyos beneficios se materializan en el largo plazo, los convierten, a veces, en blanco de decisiones políticas que poco tienen que ver con las pensiones, determinada la mayoría de la veces por presiones coyunturales.

Además, en general existe una propensión de que los sistemas de pensiones entreguen beneficios sin considerar su financiamiento, lo cual puede traducirse en presiones políticas para retornar a los esquemas del Estado Benefactor que se expresaba en los sistemas de reparto.

Para neutralizar estos riesgos, se requieren las siguientes condiciones:

- Los sistemas de Fondos de Pensiones deben estar fundados en leyes específicas, cuyas bases esenciales no puedan ser alteradas por decisiones administrativas.
- Si bien en los inicios del sistema de capitalización puede coexistir con un sistemas de reparto, en el largo plazo es negativo que compitan entre sí o se permita el retorno a los antiguos sistemas.
- Las normas no deben permitir la entrega de beneficios distintos de los objetivos previsionales ni anticiparlos usando subterfugios que terminen deteriorando la pensión.

- Se requiere también una fiscalización técnica e independiente, que vele por los intereses de los afiliados y del sistema, y que no tenga conflictos de interés a la hora de disponer normas.
- Afiliados informados y comprometidos con su pensión, serán los primeros defensores de sus ahorros, frente a intentos políticos de utilizar los fondos para fines alejados del beneficio previsional.

8.- Subsidiariedad del Estado

El Estado protege al trabajador mediante la regulación y fiscalización del sistema de pensiones, y en función del principio de subsidiariedad, actúa directamente en aquellos casos de trabajadores más desprotegidos.

Las normas deben contemplar participación del Estado en:

- Entregar un ingreso básico o mínimo para aquellos que cumplen ciertos requisitos. En Chile esto se materializa a través de proporcionar pensiones mínimas de vejez, invalidez y sobrevivencia.
- Reconocer en forma justa y oportuna los ahorros de quienes se traspasan a los sistemas de capitalización (Bono de Reconocimiento), de manera de no perjudicar el nivel final de la pensión.
- Garantizar el pago de pensiones (hasta cierto límite) en caso de una eventual quiebra de una Compañía de Seguros de Vida responsable de pagar la Renta Vitalicia.
- Salvaguardar, en última instancia, la obtención de una rentabilidad mínima a los ahorros de los trabajadores.

9.- Reglas Comunes para los Afiliados

En general, los sistemas deben dar el mismo tratamiento en materia de beneficios a todos los afiliados sobre la base de requisitos únicos.

No obstante lo anterior, por ser un sistema de previsión social, se puede ser flexible en materias que deben ser sopesadas en función de políticas públicas. A modo de ejemplo, se puede mencionar que existen singularidades en aspectos como requisitos para pensión entre hombres y mujeres, faenas calificadas como pesadas, trabajadores dependientes e independientes, cesantes y ocupados, etc.

10.- Esfuerzo de Ahorro y Beneficios

Una equivalencia entre el esfuerzo de ahorro y la pensión recibida es básico en los sistemas de pensiones, ya que entrega los incentivos para que el trabajador sea responsable respecto a su cotización y no incurra en prácticas como la subcotización o evasión previsional.

Adicionalmente, la normativa sobre beneficios debe propender a alcanzar los siguientes aspectos:

- Ofrecer una amplia gama de modalidades de pago de pensión, competitivas entre sí, donde los pensionados elijan en función de sus características personales, considerando aspectos como el riesgo de inversión, longevidad, herencia, etc.
- Proteger las pensiones del riesgo inflacionario.
- Restringir pensiones anticipadas cuando estas resulten muy inferiores a los ingresos del trabajador en su etapa activa.
- Evitar discriminar a los pensionados de rentas bajas en el pago de beneficios (Ej. tablas expectativas de vida).
- Proveer información completa y relevante a los afiliados a la hora de pensionarse de modo de que conozcan los riesgos asociados a cada una de las modalidades de pensión y estén concientes de las comisiones asociadas.
- Establecer normativas que eviten licuación o desvío de fondos.
- Evitar el fraude (riesgo moral) para la obtención de beneficios.

11.- Información y Cultura Previsional

Existe un desafío de información para el afiliado y de formación de una nueva cultura previsional que deje atrás el viejo paradigma de que la pensión es una función del Estado, y se allane a comprender que la pensión será el fruto de un esfuerzo sistemático de ahorro durante su vida activa.

De lo que se trata es de contar con afiliados que sean capaces de “construir” su pensión, a través del ahorro obligatorio y voluntario.

Los principales actores del sistema deben proveer información relevante, sistemática, comprensible, actuar con transparencia y promover una mayor proximidad con sus clientes, de manera tal de asesorarlos oportunamente.

El Estado tiene la responsabilidad de actuar a través de las políticas públicas que promuevan el conocimiento de la previsión social a través de muchos canales, entre otros de la educación formal.

12.- Cobertura Previsional

El sistema de pensiones debe garantizar el acceso a la protección social a todos los trabajadores.

Para ello, todos los actores deben hacer un esfuerzo para incorporar a trabajadores que históricamente han estado al margen de la previsión, como por ejemplo los independientes.

Para lo anterior, la función normativa debe considerar aspectos como:

- Obligatoriedad para los trabajadores dependientes. En el caso de los trabajadores independientes es claro que debe existir la opción de adscripción y la obligatoriedad es una materia que deberá resolverse en el ámbito de políticas públicas.
- Incentivos tributarios para independientes y ahorro complementario.
- Eliminar aspectos que desincentiven la adscripción del sistema, y
- Considerar el diseño de subsidios y otros incentivos.

Notas:

(1): *Seminario Internacional “Regulación de los Sistemas de Pensiones de Capitalización Individual: Visiones de los Sectores Público y Privado” (5 al 6 de Diciembre de 2002 – Lima, Perú). Organizado por la Federación Internacional de AFP (FIAP) y la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Administradoras de Fondos de Pensiones (AIOS)*

La información de este Boletín puede ser reproducida íntegramente por los medios de comunicación.

Consultas: Departamento de Estudios Asociación Gremial de AFP.

Dirección: Avenida 11 de Septiembre 2155, Torre B, piso 14, Providencia. Santiago – Chile.

Fono: (56 – 2) 3811717 **Fax:** (56 – 2) 3811721

E-mail: estudios@afp-ag.cl **Internet:** www.afp-ag.cl