

**Iniciativa de la AISS
Investigaciones &
Puntos de Vista
Núm. 13**

**La protección de los derechos del
individuo en los regímenes de
prestaciones de jubilación
administrados por el sector privado**

Callund Consulting Ltd., Reino Unido
Callund y Cia Ltda, Chile
CMS Cameron McKenna, Polonia
Giovanni Tamburi,
Policy and Research Europe, Suiza

Julio 2004

La protección de los derechos del individuo en los regímenes de prestaciones de jubilación administrados por el sector privado

Callund Consulting Ltd., Reino Unido
Callund y Cia Ltda, Chile
CMS Cameron McKenna, Polonia
Giovanni Tamburi, Policy and Research Europe, Suiza

¿Por qué un Estudio sobre las pensiones privadas y los riesgos inherentes?

En el transcurso de los últimos años, se ha venido intensificando la tendencia dirigida a integrar planes de pensiones financiados y administrados por el sector privado en el núcleo del sistema nacional de seguridad social. Estas reformas de las pensiones se están produciendo en todo el mundo, en países de todos los niveles de desarrollo económico y social. Diversos factores determinan esta tendencia, pero se puede atribuir, principalmente, a la constatación gubernamental de que, debido a los cambios demográficos y a los cambios en la composición de la población activa y de las economías globales, se producirá una presión sin precedentes en los sistemas actuales para que ofrezcan una pensión segura de jubilación. A esto cabe añadir una percepción creciente de que el sistema tradicional de pensiones públicas podría no llegar a cubrir los niveles esperados o podría no ser sostenible en absoluto. Con el fin de proteger los futuros ingresos de jubilación, se está creando una estructura doble de planes administrados por el sector público y privado y se está alentando activamente (o requiriendo) a los ciudadanos a que participen en los mismos.

Por iniciativa de la AISS, se encargó a un consorcio de cuatro empresas, lideradas por Callund Consulting Ltd., que investigasen los riesgos específicos que conllevan los planes de jubilación administrados por el sector privado y la medida en que el actual marco regulador y las garantías institucionales reducen debidamente dichos riesgos. El campo de acción del estudio incluye el examen de una variedad de planes privados de pensiones, independientemente de que sean obligatorios o voluntarios, profesionales o no profesionales.

¿Qué países fueron objeto de dicho estudio?

En el estudio se examinó con gran detalle una muestra representativa de diferentes regímenes en diez países, geográficamente dispersos. Los países seleccionados fueron:

Alemania, España, Reino Unido, Suiza;
Hungría, Polonia;
Brasil, Chile, México;
Australia.

En cada país la estructura general es diferente. No obstante, el análisis de diferentes regímenes que han evolucionado a partir de distintas tradiciones culturales e históricas proporciona algunos datos muy útiles, que los diseñadores de políticas podrían aprovechar. Mientras que las circunstancias que rodean la gestión particular de un país para fomentar un sistema de pensiones administradas por el sector privado son diferentes, los tipos de sistemas actuales y sus principales características se agrupan en cuatro categorías:

Regímenes profesionales obligatorios (basados en el empleador)

1. Australia: los empleadores tienen que pagar cotizaciones obligatorias. Existe un sistema estatal universal de pensiones basado en la residencia y sujeto a verificación de recursos.
2. Suiza: los empleadores y trabajadores tienen que pagar cotizaciones obligatorias. Las cotizaciones dependen de la edad y del sexo, incrementándose con la edad. Las pensiones resultantes complementan la pensión estatal universal.

Regímenes de cuentas individuales obligatorias (no basados en el empleador)

1. Chile: sólo los empleados y los trabajadores por cuenta propia tienen que pagar cotizaciones. A pesar de que no existe la pensión estatal universal, existe una prestación mínima garantizada, sujeta a verificación de los recursos económicos del solicitante.
2. México: las contribuciones proceden de los empleadores, trabajadores y de subvenciones estatales. El sistema de pensiones de la seguridad social administrado por el sector público está siendo eliminado progresivamente.
3. Hungría: en 1997 se introdujo un sistema dual de pensiones obligatorias administradas por el estado y por el sector privado. Las cotizaciones al sistema privado proceden de empleados y de trabajadores por cuenta propia.
4. Polonia: tras las reformas de 1997, las personas nacidas antes de 1949 continuarían participando en el antiguo régimen de pensiones estatales. Las personas nacidas después del 31 de diciembre de 1968 deberían afiliarse a un régimen estatal restringido y a un régimen obligatorio administrado por el sector privado. Los empleadores y trabajadores pagan cada uno la mitad de la cotización total, mientras que los trabajadores por cuenta propia pagan la cotización completa.

Regímenes colectivos voluntarios (basados en el empleador)

Los regímenes de jubilación voluntarios administrados por el sector privado están muy extendidos y preceden a los regímenes obligatorios mencionados anteriormente. Los empleadores los establecen voluntariamente y pueden requerir la afiliación obligatoria o voluntaria de los trabajadores. Siempre complementan los regímenes estatales de pensiones.

1. Brasil: las “cajas de enfermedad cerradas” (es decir, cajas de enfermedad cuya afiliación está restringida a los trabajadores cubiertos por el empleador promotor del régimen), ofrecen pensiones a los trabajadores y complementan las pensiones estatales. Normalmente, son regímenes basados en cotizaciones definidas, pero a veces pueden basarse en prestaciones definidas, en cuyo caso, el empleador actúa como garante de las pensiones prometidas. Las “cajas de enfermedad abiertas”, cuya afiliación no está restringida a los trabajadores de ciertos empleadores, son, generalmente, planes basados en cotizaciones definidas.
2. Alemania: los regímenes de pensiones complementarias basados en el empleador, cinco modelos distintos, complementan el sistema de pensiones estatales.
3. España: en 1987 se introdujeron los regímenes complementarios voluntarios de pensiones que pueden ser patrocinados por un empleador único de gran envergadura o, cuando los empleadores tienen menos de 250 trabajadores, por un grupo de empleadores. Las condiciones de los distintos regímenes dependen de los convenios colectivos negociados entre los representantes de los empleadores y los trabajadores.
4. Reino Unido: regímenes voluntarios complementan la pensión estatal universal. También pueden ser utilizados como una base para subcontratar segundas pensiones, como un segundo nivel obligatorio de la prestación estatal. Actualmente se están sustituyendo los regímenes de prestación definida, que son los más comunes, por regímenes de cotización definida, puesto que los empleadores cada vez muestran mayor reticencia a ser los garantes de última instancia.

Regímenes individuales voluntarios (no basados en el empleador)

Un cuarto tipo de sistema lo constituyen los regímenes de ahorro individual previsional. No se han estudiado con detenimiento estos sistemas puesto que no entran dentro del ámbito de examen del presente estudio.

¿Qué se ha constatado?

El estudio considera diversos indicadores clave para examinar la calidad y el alcance de la protección que los miembros podrán obtener en un régimen de jubilación administrado por el sector privado. En particular:

- a) ¿Qué grado de protección tienen los trabajadores en términos de obtención de cobertura, adquisición, mantenimiento y transferencia de los derechos?
- b) ¿Qué riesgos, incluidos los riesgos políticos, profesionales, financieros e inflacionistas, están asociados a estos regímenes? En esta sección también se examinan los riesgos derivados del momento de canjear el capital acumulado y de convertirlo en rentas vitalicias.
- c) ¿Puede el afiliado acceder fácilmente a la información sobre el régimen?
- d) ¿Qué garantías institucionales, en términos de licencia, autorización y regulación, existen? ¿Protege las estructuras de la gobernanza los intereses de los miembros?
- e) ¿Qué impacto han tenido las reglamentaciones en el control de los riesgos y la protección de los derechos?

Resultados

a) Acceso a la afiliación y protección de las cotizaciones

A pesar de que el estudio reveló que, generalmente, todos los regímenes obligatorios protegían el acceso básico, siguen existiendo algunas insuficiencias que han de ser examinadas. Por ejemplo, algunos regímenes obligatorios (Australia y Suiza) excluyen a los trabajadores con salarios bajos, con lo cual obligan a dichas personas, que posiblemente sean las que tengan menor capacidad de ahorro para la jubilación, a depender de la pensión básica.

Igualmente, se descubrió que los derechos conferidos se adquirirían de manera relativamente fácil en ambos regímenes, obligatorio y voluntario. Por ejemplo, en regímenes obligatorios basados en el empleador, las cotizaciones se pagan inmediatamente, y de la misma manera, en los regímenes obligatorios no basados en el empleador (Chile, Hungría, México y Polonia), los activos de la cuenta de pensiones son propiedad indiscutible del afiliado. Asimismo, en regímenes voluntarios, el afiliado adquiere inmediatamente las prestaciones, incluidas las procedentes de las cotizaciones pagadas por el empleador, a medida que se acumulan. Se las considera como una forma de compensación diferida. Las excepciones son Alemania y Brasil, aunque en Alemania se están mejorando progresivamente las condiciones de adquisición de los derechos. Así pues, en muchos países, los regímenes de jubilación administrados por el sector privado conceden a sus afiliados derecho a obtener prestaciones a medida que éstas se incrementan.

No obstante, el mantenimiento del valor real de los derechos adquiridos corre peligro. Si, al cambiar de empleo, un trabajador mantiene una prestación diferida en el régimen de su anterior empleador, su valor puede mermarse con el tiempo, ya que podría no ser indexado para adaptarlo a la inflación.

Las reglamentaciones fiscales y de otra índole siguen obstaculizando la transferibilidad transfronteriza de los derechos acumulados, aunque dentro de la Unión Europea se han tomado medidas para facilitar la consolidación transfronteriza de los derechos acumulados. El análisis muestra que las personas seguirán corriendo el riesgo de ver devaluado su pensión, o de no recibir las prestaciones plenas a las que tienen derecho sobre la base de

las cotizaciones pagadas, mientras no se haga posible la transferibilidad de las pensiones, tanto dentro de un mismo país como de manera transfronteriza.

b) Riesgos

Cada tipo de régimen tiene su propio conjunto de riesgos inherentes y, obviamente, el estudio no podría llevar a cabo un examen detallado de cada tipo específico. No obstante, existen riesgos generales de gestión que son comunes a todos los sistemas de pensiones. El riesgo principal lo constituye el mantenimiento de un régimen viable que no sólo satisfaga las solicitudes actuales de prestaciones, sino que, además, sea suficientemente flexible como para poder hacer frente a las futuras solicitudes.

Todos los regímenes de jubilación administrados por el sector privado realizan grandes inversiones en los mercados de valores. La gestión perspicaz y responsable tiene que anticipar y evitar los declives del mercado. A pesar de que el titular final del riesgo no es el mismo en los planes de cotización definida (trabajador) que en los planes de prestación definida (empleador/promotor del régimen), el resultado de una gestión ineficaz es una posible reducción del valor del fondo de pensiones. La diversificación de cartera puede mitigar este riesgo. No obstante, en mercados emergentes o en transición, como se ha visto en el estudio, la inversión de los fondos de pensiones puede estar limitada a los mercados nacionales en los que la posibilidad de diversificación no es muy grande.

Es preciso abordar el problema de la inflación. Excepto Chile, y en menor grado México, no existen garantías respecto a las consecuencias de la inflación sobre el valor real de las pensiones. La inversión equitativa se convirtió en una práctica común para prevenir dicha eventualidad porque, tradicionalmente, se juzgó que las pensiones reflejaban el valor real de una participación económica en crecimiento. En Chile, México y el Reino Unido, para afrontar este problema, se han utilizado con buenos resultados la indexación de las pensiones, asociada a los índices de precios al consumo. No obstante, esta indexación no existe en la mayoría de los países. Esta puede ser una de las herramientas que los diseñadores de políticas podrían examinar cuando desarrollen estrategias para combatir la inflación y la consiguiente depreciación de los valores de las prestaciones.

Como en el caso del gestor del fondo, existen estrategias para que los potenciales jubilados reduzcan los efectos de las depreciaciones financieras. Por ejemplo, una estrategia consistiría en elegir el momento adecuado para convertir el capital de una cuenta de pensiones en una renta vitalicia. No obstante, semejante precisión podría no ser viable en un escenario mundial real. La lección que se extrae de esto es que no se debe colocar a los pensionistas en situación de tener que asumir todo el riesgo de decidir cuál es el momento oportuno. Otra estrategia sería contar con una pensión estatal de reparto y con una prestación mínima garantizada, de la misma manera que el régimen privado podría equilibrar en cierta medida la seguridad de la pensión. El establecimiento de una edad flexible para tener derecho a pensión, no vinculada directamente a la jubilación, permitirá igualmente flexibilizar la gestión de las reservas tanto de la renta vitalicia como del fondo.

c) Acceso a la información

En todos los países existen requisitos respecto a la información exhaustiva que se debe suministrar a los afiliados y a los organismos reguladores. Mientras que el nivel de detalle de la información que necesita cada grupo puede diferir, es fundamental que se suministre información pertinente sobre la gestión y el funcionamiento de los fondos, así como sobre los derechos individuales de los miembros. Por ejemplo, los afiliados deberían recibir información simple y transparente sobre las cotizaciones, la rentabilidad de las inversiones, las opciones de portabilidad, etc., mientras que la institución de supervisión

debería recibir cuentas exhaustivamente auditadas, información detallada sobre exámenes actuariales, información sobre la solvencia, etc. El hecho de compartir comunicación e información requiere un sutil equilibrio, de manera que no se ensombrezcan las cuestiones fundamentales y que se suministre suficiente información a los usuarios, con el fin de que puedan tomar decisiones fundadas.

Si los miembros tienen que tomar decisiones fundamentadas, precisan información adecuada. En términos generales, se suministra semejante información clara y concisa a los afiliados, incluida la declaración anual de beneficios. En Hungría y España, no obstante, no se registran requisitos específicos. Una práctica razonable sería requerir que se suministrase información adecuada y pertinente a los miembros.

Por supuesto, es necesario que el personal del organismo regulador pueda analizar la información eficazmente, con el fin de detectar las posibles insuficiencias. La formación del personal es un requisito básico para una buena actividad reguladora, en particular cuando un sistema está compuesto por diversos regímenes.

d) Garantías institucionales

En todos los países, existe un marco de regulación pública y de control de los regímenes privados. Los regímenes obligatorios son principalmente sistemas de ahorro forzoso cuya regulación es más estricta que la de los regímenes voluntarios. En 1981, Chile introdujo un modelo institucional en el que empresas no estatales, privadas y con fines lucrativos gestionan fondos obligatorios bajo la supervisión de un organismo estatal de control. Este modelo, que requiere el establecimiento de una institución específica en materia de fondos de pensiones estatales, ha sido adoptado y aplicado en Hungría, México y Polonia.

Un grupo de garantías institucionales gira en torno a las herramientas analíticas utilizadas para supervisar la gestión de los fondos. Los profesionales del ámbito de las pensiones en los países anglosajones prefieren los controles sobre inversiones de calidad, sobre la base del principio de la cautela. No obstante, en el caso de los regímenes obligatorios, tal y como mostraba el estudio, la práctica común actual consiste en aplicar límites cuantitativos a los instrumentos de inversión de la cartera del régimen de pensiones. Se establecen estos límites para evitar una concentración excesiva de los haberes de un fondo de pensiones en una selección limitada de inversiones de alto riesgo. Sin embargo, las regulaciones cuantitativas pueden exigir que se inviertan dichos haberes en un único mercado nacional y en bonos estatales de dicho país. Esto no sólo impide la diversificación, sino que además expone el fondo de pensiones al riesgo de incumplimiento por parte del gobierno de sus obligaciones, lo cual no es algo nuevo.

En Chile y en Polonia, los regímenes privados deben proporcionar una tasa de rentabilidad dentro de estrechos márgenes de la tasa media de rentabilidad de todos los regímenes del sistema. Esto tiene una influencia conservadora respecto a las prácticas de gestión-inversión de todos esos regímenes.

En todos los países se precisan estructuras constituyentes formales. Las cualificaciones exigidas a los gestores varían enormemente en los distintos países. Por ejemplo, España, Hungría, México y Polonia aplican criterios rigurosos. Sin embargo, en Chile, ningún requisito particular rige la calidad y la profesionalidad de los gestores. Se considera que una estrecha regulación y supervisión de los fondos de pensiones es suficiente por sí misma. En Suiza se utiliza una práctica semejante. En Australia y el Reino Unido, los administradores de los fondos de pensiones tienen que satisfacer ciertos niveles y cumplir las disposiciones de la Ley reguladora del fondo de inversiones (*Trust Law*).

Este es un aspecto de la gestión. Otro aspecto es el grado de representación de los afiliados dentro de los organismos gestores de los regímenes. En los regímenes basados en el empleador, en Australia, Brasil, España, Reino Unido y Suiza, los organismos gestores incluyen a representantes de los miembros empleadores y trabajadores.

e) Regulaciones

En la mayor parte de los países, los organismos reguladores tienen amplios poderes para hacer cumplir sus disposiciones. Las herramientas disponibles incluyen inspecciones sobre el terreno, incautación de documentos y citación judicial para aportar información. En cada caso se pueden aplicar sanciones en el momento en que se produce una infracción. No obstante, el alcance de la sanción debe ser proporcional a la severidad y a las repercusiones de la infracción. Por ejemplo, una infracción técnica puede ser no perjudicial para los derechos de los afiliados.

La supervisión de los regímenes asume diferentes formas, determinadas en gran medida por el número de regímenes que han de ser supervisados. En Chile, Hungría, México y Polonia, por ejemplo, el número de regímenes es escaso, por lo que son más fáciles de supervisar. Los organismos reguladores en Chile y Hungría tienen acceso en línea a los archivos de los fondos de pensiones. En Alemania, Australia, España, Reino Unido y Suiza, donde existen numerosos regímenes de pensiones autorizados, no resulta práctico efectuar una inspección tan directa. En los países en los que existe un gran número de regímenes de pensiones, es difícil para el organismo regulador abordar todas las cuestiones en todo momento. Las leyes que desvelan prácticas ilegales pueden aportar de manera eficaz un medio adicional de "supervisión".

No obstante, es preciso señalar que existe un riesgo de exceso de reglamentación. Hay un sutil equilibrio que ha de ser mantenido entre supervisión eficaz y responsabilidad, y entre normas asfixiantes que son perjudiciales para la sostenibilidad de los fondos de pensiones. Por ejemplo, el estudio menciona que si la regulación de los regímenes voluntarios de prestaciones definidas se vuelve fastidiosa y administrativamente cara, el patrocinador puede reevaluar y modificar potencialmente las disposiciones del régimen, tal vez en perjuicio de los afiliados.

Habida cuenta de la naturaleza compleja de la financiación de las pensiones y de la importancia que tienen las prestaciones para todo afiliado, se producen malentendidos. En algunas jurisdicciones, problemas aparentemente insolubles se resuelven mediante un "defensor del pueblo" (*ombudsman*). Ello permite que se efectúe un juicio imparcial de los fundamentos subyacentes en las interpretaciones de cada parte del conflicto. No obstante, en numerosos países, los medios de compensación para los particulares son inadecuados. En ocasiones, los particulares tienen que entablar pleitos en los tribunales, lo cual puede ser caro, complicado y, posiblemente, intimidante. La resolución de conflictos es un área que precisa mayor consideración por parte de los organismos reguladores.

Conclusiones

Durante los últimos 20 años, numerosos gobiernos se han propuesto reducir sus futuras responsabilidades en materia de pensiones de la seguridad social. Al mismo tiempo, han intentado garantizar que se introduzcan o fomenten regímenes administrados por el sector privado, de manera que se pueda lograr una seguridad financiera adecuada en la vejez. El desarrollo de regímenes obligatorios financiados con cotizaciones definidas ha formado parte de esta tendencia.

Como el estudio mostraba, proteger los derechos y la seguridad financiera de los afiliados reviste una importancia primordial. No obstante, no existe ningún enfoque de "mejores prácticas" para la constitución de dichos regímenes. Se tiene que llevar a cabo una buena gestión de manera que se garantice que los planes de jubilación cumplen sus obligaciones. Así pues, tanto el equipo de administración como los inversores individuales, tienen que comprometerse activamente a planificar y mantener la seguridad financiera. La diversificación de la cartera de acciones, la atenuación de las repercusiones de la inflación y la planificación flexible de la jubilación, pueden facilitar la transición financiera hacia la jubilación.

La principal amenaza que tiene la seguridad de las pensiones de jubilación procede de la inflación, que escapa del control de los pensionistas o de las personas responsables de las operaciones de los regímenes de jubilación administrados por el sector privado.

En su conjunto, el estudio constató que el acceso básico a los regímenes obligatorios estaba protegido en todos los países objeto de estudio. La adquisición y protección de las prestaciones constituían características fundamentales de los regímenes. No obstante, todavía queda mucho por hacer en el ámbito de la protección del valor de las prestaciones por jubilación, así como en el ámbito de los trabajadores que cambian de trabajo o de regímenes. Esto es particularmente importante, habida cuenta de la movilidad creciente de la fuerza de trabajo.

Las reglas y reglamentaciones de los regímenes reconocen el papel fundamental que desempeña el acceso a la información. A pesar de que el nivel y la amplitud de la información que precisan los organismos reguladores y los afiliados difiere, se considera fundamental que se facilite información relativa a la gestión, el rendimiento y el estado de la inversión individual. Existe un equilibrio que ha de ser mantenido con el fin de garantizar que no se oculten ciertos aspectos y que se pueden tomar decisiones sólidas.

En todos los países existe un marco de supervisión pública y control de los regímenes administrados por el sector privado. Esto es particularmente importante en el caso de los regímenes obligatorios, que son principalmente sistemas de ahorro forzoso. Los organismos reguladores están investidos de una gran autoridad para garantizar la conformidad, dependiendo el alcance de la supervisión, principalmente, del número de regímenes que han de ser supervisados.

La institucionalización (y por lo tanto, la protección) de las leyes que denuncian prácticas ilegales (*whistle-blowers*) y el establecimiento de un defensor del pueblo (*ombudsman*) son herramientas eficaces que contribuyen a supervisar, comprobar el cumplimiento y resolver problemas. La adopción de leyes que denuncien las prácticas ilegales puede contribuir a desvelar prácticas perjudiciales. Igualmente, el defensor del pueblo puede tener un impacto positivo en las prácticas de los fondos, en la misma medida en que contribuye a garantizar la protección de los derechos de los afiliados.