

LO LOGRADO Y POR LOGRAR CON LAS REFORMAS: VISIONES DE LA INDUSTRIA

GUILLERMO ARTHUR¹

Los completos trabajos presentados han demostrado la fortaleza que tienen los nuevos sistemas previsionales, tanto desde la perspectiva de haber alcanzado altos índices de retorno que avizoran mejores pensiones futuras, como por la contribución que ellos han hecho al desarrollo económico de nuestros países.

Lo anterior me ahorra hacer un recuento de lo alcanzado, para lo cual me remito a lo señalado en otros documentos de este libro.

Este comentario se centrará en los desafíos que debemos enfrentar para mejorar el aporte que el sistema previsional privado puede hacer al mejoramiento de las pensiones por una parte, y al desarrollo económico de los países por otra. Este aporte está, ciertamente, determinado por la calidad de las regulaciones y por el tamaño que tenga el sistema de capitalización, que en algunos casos convive con sistemas de reparto. De ahí arrancan ciertos desafíos que podrían mencionarse para el futuro y que se refieren a cambios regulatorios que mejorarían ostensiblemente el desempeño que este sistema ha tenido hasta ahora.

¹ Presidente de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones, FIAP. Ex Ministro del Trabajo y Previsión Social. Abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Actualmente es Presidente de la Asociación de AFP de Chile, Vicepresidente de AFP Summa Bansander S.A., y Presidente de la Federación de Instituciones Privadas de Seguridad Social.

Además, es Miembro del Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del Consejo Ejecutivo de la Organización Internacional de Empleadores (OIE) y de la Comisión Laboral de la Confederación de la Producción y del Comercio.

Autor del libro "Régimen Legal del Nuevo Sistema de Pensiones", Editorial Jurídica de Chile, 1999.

El primer desafío debería llamarse “el desafío político” del sistema. La débil situación de las finanzas públicas en algunos países de la región está impactando negativamente a los nuevos sistemas de pensiones. En particular, se están tomando decisiones respecto del tamaño de los sistemas de capitalización y de la regulación de las inversiones, con el único objeto de resolver los problemas de déficit de caja fiscal y no necesariamente pensando en la mejor forma de fortalecer los sistemas de capitalización.

Manipular la regulación del sistema de pensiones, con el objeto de obtener recursos que ayuden a financiar el déficit de caja fiscal, es una política equivocada. La creación del sistema de capitalización que reemplazó a los sistemas de reparto implica detener el crecimiento de la deuda pública implícita en los antiguos sistemas de pensiones y, por lo tanto, tiene impactos positivos de largo plazo sobre la situación fiscal.

En consecuencia, cualquier cambio regulatorio que debilite los sistemas de capitalización tendrá, en el largo plazo, efectos negativos sobre la deuda pública. De aquí nace, en consecuencia, el desafío de convencer a las autoridades, a los legisladores, a los reguladores respecto de la inconveniencia de restringir el sistema de pensiones en función de las necesidades fiscales de corto plazo, sin considerar las ventajas económicas que están asociadas a la existencia de sistemas de capitalización sólidos y eficientemente regulados.

El segundo desafío se refiere a la tasa de retorno. Está claro, y planteado por diversos expertos, que el rendimiento de las inversiones del sistema de capitalización supera con creces el desempeño de los retornos en los sistemas de reparto. La evidencia señalada por Robert Palacios sirve para comprobar que los resultados de los sistemas reformados, en América Latina, confirman estas expectativas. Las tasas de retorno de los fondos de pensiones son muy superiores al crecimiento de los salarios. Sin embargo, también es cierto que en muchos países las tasas de retorno de los fondos han tendido a bajar durante los dos últimos años respecto de los años anteriores, situación que se explica por varias razones. La primera de estas razones es el desaceleramiento de la economía mundial y problemas económicos domésticos, pero también han influido en esta situación regulaciones de inversiones que no permiten una adecuada diversificación de los portafolios y, a veces, la estrechez de los mercados de capitales locales.

Por otra parte, la práctica de los nuevos sistemas ha dejado en evidencia que distintos afiliados demandan también distintos tipos de portafolios de inversiones y que no existe una única composición de cartera que sea la mejor para todos. Por lo tanto, se enfrenta el doble desafío de asegurar tasas de retorno de largo plazo, que permitan a los nuevos sistemas cumplir con sus promesas y avanzar hacia una mayor variedad de portafolios. Con este objetivo se deben, primero, perfeccionar las regulaciones de inversión y avanzar hacia portafolios más diversificados, con mayor inversión en títulos de renta variable, menor inversión en títulos estatales y mayor inversión en el exterior.

Es fundamental reafirmar que las políticas de inversiones deben tener como único y exclusivo propósito dar seguridad y rentabilidad a las mismas. No se pueden emplear –como se ha hecho en algunos países asociados– como mecanismos para financiar déficit fiscales u otras necesidades distintas a aquellas a las cuales debe obedecer el sistema previsional.

Por lo tanto, el gran desafío es abocarse a que se obtenga una regulación lo suficientemente diversificada, lo que pasa por ampliar los márgenes de inversión en el exterior.

Junto con lo anterior y pensando en la gran diferencia de edad que tienen los afiliados, el otro desafío está justamente en poder ofrecerles distintos portafolios de inversión que tengan una distinta combinación de riesgo/retorno.

Tal vez ninguna inversión es, por definición, tan de largo plazo como la inversión de los sistemas previsionales; por eso parece importante que pueda haber portafolios pensando en períodos de 20, 30 y hasta de 40 años. Eso lleva a avanzar, como lo están haciendo algunos países –Chile, Perú, México–, sobre la legislación y regulación de los fondos múltiples o multifondos.

El otro desafío importante, es el de las pensiones. Hasta ahora, por la juventud de los sistemas, se han orientado a los afiliados activos, pero los países en que los sistemas están llegando a una etapa de mayor maduración se enfrentan a un porcentaje cada vez más importante de pensionados. Básicamente, el sistema contempla para ello dos mecanismos: el de retiro programado, en el cual el trabajador retira, programadamente, los fondos ahorrados, pero asume un doble riesgo: el riesgo de longevidad que pueda agotar sus fondos y

quedar solamente sujeto a garantías estatales y, también, el riesgo de la tasa de interés o del rendimiento del portafolio.

Por eso es que en el otro lado está la renta vitalicia, en la cual el trabajador traspasa a una compañía de seguros los riesgos antes dichos: el de longevidad y el de rentabilidad.

Sin embargo, esa solución no es del todo justa, ya que la renta vitalicia que cubre estos riesgos al trabajador es de un costo mucho mayor para las personas de menores recursos, donde está comprobado que tienen expectativas de vida mucho menores. Por lo tanto, aquí se enfrenta también un desafío de ver nuevas combinaciones de pensiones, nuevas alternativas que permitan huir de estos riesgos, sin hacer pagar un mayor precio por ello a los sectores de más bajos ingresos que esperan no ver desmejorada su pensión.

El otro desafío siempre presente para un sistema previsional es el de la cobertura. Sin lugar a dudas, la cobertura no puede entenderse como una responsabilidad del sistema previsional, sino que es el resultado de los defectos o virtudes que pueda tener el mercado de trabajo en cada uno de los países.

Más aún, y existe bastante evidencia, como lo han señalado Robert Palacios y Klaus Schmidt-Hebbel, que los sistemas de capitalización individual contribuyen a mejorar la cobertura, al equiparar los beneficios con los aportes, al sentir el trabajador que lo que está aportando es igual al valor presente de lo que espera recibir en el futuro.

Enfrentar el desafío de ampliar la cobertura de los nuevos sistemas de pensiones requiere de algunas medidas, como son incluir dentro de estos sistemas a grupos que fueron originalmente excluidos, por ejemplo, los trabajadores públicos y municipales de México; terminar con la competencia entre sistemas públicos y privados como existe en varios países de la región, toda vez que se ha demostrado que contribuyen de mucha mejor manera a mejorar la cobertura los sistemas de capitalización que los sistemas de reparto; y eliminar todos aquellos desincentivos para la incorporación de trabajadores independientes al nuevo sistema de pensiones.

Para terminar, queda un desafío, que es promover una auténtica cultura previsional. Y una característica central de estos sistemas que se analizan es que están basados en la libertad. El trabajador

tiene libertad para elegir la administradora de sus fondos; tiene libertad para elegir el monto del aporte que va a realizar por sobre el aporte obligatorio; tiene libertad para decidir la edad en que se va a pensionar; tiene libertad, con los multifondos, para elegir el portafolio más adecuado a sus personales intereses y posición. El ejercicio de todas estas libertades, para personas no siempre informadas, lleva a la necesidad de acentuar el papel de asesores de los trabajadores, para que cada una de las decisiones que vayan tomando sea la decisión más adecuada.

Con una buena asesoría, los trabajadores van a tomar conciencia que están todos los días construyendo su pensión futura. Con ello van a darse cuenta de que son los únicos dueños del capital ahorrado, por lo que, al final, este sentimiento de la propiedad sobre los fondos va a ser la mejor defensa que tendrán los sistemas de pensiones sobre las intervenciones que los gobiernos quieran hacer para cubrir otras necesidades distintas a las previsionales.

Por lo tanto, en lo alcanzado basta remitirse a lo señalado en otros documentos, y en cuanto a los desafíos, se ha mencionado el tema de la cobertura, el tema de rentabilidad y el tema de pensiones. Sin embargo, finalmente, se debe poner el acento en que cuando se logre una cultura previsional que entregue al trabajador el sentimiento de la propiedad sobre sus fondos, va a ser el momento en que realmente se hayan dado pasos firmes sobre un sistema absolutamente fortalecido e inmune a las intervenciones que hasta ahora han debido experimentar muchos países de la región.