

# La visión de OCDE

JUAN YERMO<sup>1</sup>

El envejecimiento de la población y la creciente preocupación sobre la salud de las finanzas públicas han despertado un interés inusitado en el papel de las pensiones privadas en los sistemas previsionales. Sin embargo, su ámbito de aplicación y sus características principales no son en general homogéneos en los países miembros de la OCDE. Algunos países han elegido el camino de la obligatoriedad de las pensiones privadas, en tanto que otros han preferido estimular las pensiones privadas mediante incentivos tributarios. Algunos se apoyan principalmente en esquemas de pensiones ocupacionales o planes de empleo, en tanto que otros países se inclinan por planes de pensiones individuales administrados directamente por entidades financieras sin la participación de los empleadores.

A pesar de esta diversidad, los encargados de formular las políticas en este campo han acordado especificar las mejores prácticas para la fiscalización y supervisión de las pensiones. Este acontecimiento ha sido posible gracias a la coherencia entre los objetivos de políticas que buscan la protección de los derechos de los beneficiarios y la seguridad financiera de los planes y fondos de pensiones.

---

<sup>1</sup> Con formación en las Universidades de Cambridge y Oxford. En la actualidad es Administrador de la División de Asuntos Financieros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Secretario del Grupo de Trabajo sobre los Sistemas Privados de Pensiones en la misma organización. También es miembro de la Secretaría de la Red Internacional de Reguladores y Supervisores de Pensiones (INPRS) y maneja un amplio programa de investigación sobre varios problemas relacionados al funcionamiento, regulación y supervisión de los planes y fondos de pensiones. Anteriormente se desempeñó como Consultor para el Banco Mundial, sobre proyectos de reformas de los sistemas de fondos de pensiones en América Latina.

Desde hace varios años, el Grupo de Trabajo para las Pensiones Privadas de la OCDE ha estimulado a los diversos países a que renueven y fortalezcan sus esquemas de fiscalización y supervisión para las pensiones privadas. En una primera etapa, el Grupo de Trabajo para las Pensiones Privadas de la OCDE aprobó 15 Principios Básicos para la Fiscalización de Sistemas Privados de Pensiones Ocupacionales. Estos Principios comprenden reglas para la creación de planes y fondos de pensiones, el gobierno de estos planes y fondos, el financiamiento de las obligaciones asumidas por las pensiones, el régimen de inversiones y las normas de divulgación de información para los partícipes de los planes de pensiones. Esta tarea recibió el apoyo de los Ministros de la OCDE durante su Reunión Anual del año 2001, que también se extendió al desarrollo de pautas más detalladas para cada uno de los 15 Principios.

En abril de 2004, el Consejo de la OCDE aprobó estos quince principios (que fueron condensados en siete principios esenciales) y sus pautas asociadas. Además, la OCDE contribuyó a establecer una Red Internacional de Fiscalizadores y Supervisores de Pensiones, que en julio de 2004 se convirtió en una autoridad independizada, la International Organization of Pension Supervisors (*Organización Internacional de Fiscalizadores de Pensiones*, IOPS). La IOPS proseguirá y desarrollará el trabajo iniciado por la OCDE en el campo de los principios y las mejores prácticas para la fiscalización de pensiones y ofrecerá un singular foro internacional para el debate de políticas y la disseminación de información.

En todas sus actividades, la OCDE y la IOPS pretenden establecer un diálogo habitual sobre políticas entre fiscalizadores, supervisores y los responsables de establecer políticas para la actividad proveedora de pensiones privadas. A partir de 1999 se han organizado encuentros internacionales donde los representantes de las diversas autoridades discuten temas y ofrecen sus recomendaciones. Se espera que esta labor cobre impulso a medida que otros países se incorporen a la IOPS y los esfuerzos para reformar las pensiones conduzcan a una mayor relevancia de las pensiones privadas en la provisión de ingresos de jubilación.

## **1. Ingredientes esenciales para una fiscalización eficaz**

La fiscalización de las pensiones debe diseñarse teniendo a la vista un objetivo primordial: el de promover la seguridad de los ingre-

sos de jubilación de manera eficiente. La seguridad y la eficiencia, sin embargo, no siempre van de la mano. En algunas ocasiones los gobiernos tratan de proteger los beneficios de jubilación introduciendo garantías cuyos precios no han sido bien definidos y conducen a la creación de riesgos morales y dependencia, al mismo tiempo que distorsionan las decisiones de asignación de capital. En otros casos, los gobiernos intentan aumentar los beneficios de las pensiones promoviendo algunas inversiones e imponiendo estructuras administrativas al sistema de pensiones privado. A veces estas políticas generan resultados adversos, creando, respectivamente, riesgos innecesarios y enervando la competencia.

Es necesario efectuar una evaluación costo-beneficio al diseñar cualquier reglamentación. En el caso de la fiscalización de las pensiones, estas evaluaciones son un elemento esencial en una diligente formulación de políticas y esta debe ponderar los efectos de corto y largo plazo y tomar en cuenta la realidad de la población y del mercado a los que se aplicarán las reglamentaciones. Las reglas adoptadas en un país en desarrollo con escasos instrumentos financieros líquidos y autoridades fiscalizadoras con recursos limitados serán ciertamente distintas de las reglas adoptadas en un país rico con un sofisticado sistema financiero y organismos fiscalizadores bien dotados.

Las reglamentaciones deben también ser transparentes y la implementación de sus exigencias debe ser sencilla. Las reglas complejas que no puedan ser puestas en práctica con facilidad por los actores del mercado pueden causar más daño que beneficios y conducir a una pérdida de confianza e incluso pueden dañar el sistema privado de pensiones. Es posible que los proveedores de pensiones se amedrentan ante sistemas de fiscalización complejos, en tanto que los partícipes de los planes buscarán vías alternativas para su jubilación, aunque ellas conlleven la pérdida de beneficios tributarios.

No es tarea fácil asegurar la transparencia de las reglas. Es posible que para conseguir el estilo apropiado sea necesario consultar con los actores del mercado las reglas propuestas y apoyarse en las mejores prácticas internacionales e históricas. También es crítica la facilidad de implementación para una operación sin contratiempos del sistema privado de pensiones. La burocracia fiscalizadora que, por ejemplo, pueda encontrarse en largos y densos formularios puede obstaculizar hasta el mejor sistema privado de pensiones.

Los marcos reguladores deben también incorporar una buena dosis de estabilidad para permitir la consolidación de las buenas prácticas en toda la industria y para darle a los actores del mercado la oportunidad de establecer una orientación de largo plazo para sus estrategias. Los sistemas de fiscalización cambiantes transmiten su inestabilidad a los mercados que ellos regulan. Al mismo tiempo, las reglamentaciones deben adaptarse a cambios en la economía. Quienes formulan las políticas deben mantenerlas alineadas con el desarrollo de nuevos productos financieros y la evolución de las circunstancias socioeconómicas y las características de los planes.

Más aún, los responsables de las políticas no deben tener miedo de excepciones o ajustes radicales al marco regulatorio en toda ocasión que la continuidad del sistema de pensiones privadas esté en juego. Las situaciones de emergencia requieren soluciones de emergencia.

## **2. La promoción de la seguridad de los beneficios en los sistemas de contribución definida de Europa Central y del Este**

En los países de Europa Central y del Este los planes individuales han tenido mayor preferencia que los planes ocupacionales, al mismo tiempo que se ha escogido la fórmula de afiliación obligatoria en lugar de la voluntaria y la contribución definida constituye la norma general. Los sistemas de pensiones resultantes requieren un marco regulatorio específico que se ocupe de los riesgos particulares de estos planes. Además de la fiscalización eficaz de los administradores de fondos de pensiones, las siguientes políticas pueden tomarse en cuenta como buenas prácticas necesarias para asegurar que el marco regulatorio evolucione en una dirección que fomente la seguridad de los beneficios:

- Control periódico de los costos operacionales de la industria administradora de fondos, de las comisiones pagadas por los partícipes y su sensibilidad hacia ellas.
- Evaluación de la capacidad de los partícipes para comprender las alternativas que ellos tienen a su disposición durante el período de acumulación y durante la etapa de jubilación y su deseo de elegir entre tales alternativas.

- Evaluación del papel de los administradores de fondos y otros actores del mercado en aconsejar a los partícipes sobre el ahorro a largo plazo, incluyendo la elección de carteras de fondos e instrumentos de jubilación.
- Evaluación de la calidad de información entregada por la autoridad fiscalizadora y los actores del mercado.

Las evaluaciones de estas políticas son necesarias para asegurar el desarrollo de cualquier sistema privado de pensiones basado en fórmulas de contribución definida. Son absolutamente esenciales en las etapas iniciales de un nuevo sistema, cuando el desarrollo del marco regulador es en parte un ejercicio de aproximaciones sucesivas.

Lamentablemente, a veces quienes formulan las políticas para el sector están más preocupados de redactar lo que consideran una buena fiscalización que de verificar si las reglas efectivamente ayudan a los partícipes a elegir mejor y a los actores del mercado a entregar mejores pensiones. Una evaluación periódica de los reglamentos y sus impactos sobre el mercado permitirá que los responsables de desarrollar las políticas hagan posible que los sistemas privados de pensiones alcancen más fácilmente sus objetivos fundamentales.