



**INFORME DEFENSORIAL N° 99
EL FUTURO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES. HACIA UNA NUEVA RELACIÓN
ENTRE EL SISTEMA PÚBLICO Y EL PRIVADO**

LIMA, NOVIEMBRE DE 2005

INDICE

- I. ANTECEDENTES
- II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO
- III. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL
- IV. BREVE ANÁLISIS DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES EN EL PERÚ
- V. EVALUACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP) REGULADO POR EL DECRETO LEY N° 19990
 - 5.1 Fortalezas y debilidades
 - 5.2 El mito de la insostenibilidad financiera del SNP
 - 5.3 Una de las causas del desequilibrio financiero del SNP fue la introducción del SPP paralelo
- VI. BREVE EVALUACIÓN DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES – SPP-
 - 6.1.1 Fortalezas y debilidades
- VII. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL FUNCIONAMIENTO ALTERNATIVO: SNP – SPP
 - 7.1 El desequilibrio de largo plazo del SNP, el cual puede verse afectado de una inestabilidad permanente
 - 7.2 La subsistencia del SNP hace que se mantengan presiones para que algunos grupos que no han acumulado suficientes ahorros para pensiones adecuadas en el SPP busquen un subsidio público especial retornando al SNP
 - 7.3 La escasa cobertura: problema no resuelto
- VIII. UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS PÚBLICO Y PRIVADO DE PENSIONES EN EL PERÚ
 - 8.1 Rol del sistema público, beneficios y financiamiento
 - 8.2 Rol del sistema privado
 - 8.3 Organización del sistema
- IX. CONCLUSIONES
- X. RECOMENDACIONES



INFORME DEFENSORIAL N° 99 “EL FUTURO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES. HACIA UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE EL SISTEMA PÚBLICO Y EL PRIVADO”

I. ANTECEDENTES¹

Tal como hemos manifestado en nuestro Informe Defensorial N° 85 *“La Situación de los Sistemas Públicos de Pensiones”*, en la actualidad resulta por demás evidente el estado de crisis que atraviesa el Sistema de Seguridad Social en Pensiones en nuestro país, particularmente el Sistema Público, siendo los principales factores que explican esta situación los de naturaleza económica, demográfica y administrativa.

También explicaría la actual situación de los sistemas previsionales públicos los defectos propios de estos modelos, especialmente de aquél regulado por el Decreto Ley N° 20530 y la indebida utilización de sus fondos por parte de los Gobiernos de turno, quienes veían en los fondos de la seguridad social una fuente de financiamiento inmediato destinada a cubrir sus frecuentes desequilibrios presupuestarios.

La manifestación más evidente de esta situación crítica es el desequilibrio de estos sistemas que por sí solos se encuentran imposibilitados de asumir el pago de las pensiones de sus afiliados, siendo necesario que se destinen importantes montos del Tesoro Público.

Desde una perspectiva histórica puede apreciarse que a lo largo de los últimos años las obligaciones derivadas de las prestaciones pensionarias se han ido incrementando a un ritmo geométrico; mientras que respecto de las aportaciones de sus cotizantes puede apreciarse una clara tendencia decreciente originando que las pensiones sean asumidas en mayor proporción por el Estado mediante subsidios estatales directos que resultan incompatibles con las reales posibilidades del erario nacional².

Respecto al incremento de los costos de las pensiones, ello obedecería a una disminución de los índices de natalidad³ y una mayor esperanza de vida⁴; mientras que la disminución de los

¹ El presente informe ha sido elaborado por el equipo de trabajo de la Adjuntía para la Administración Estatal de la Defensoría del Pueblo; sobre la base de los informes presentados por los consultores Pedro Francke Balve y Cesar Gonzáles Hunt.

² Para poder pagar una pensión durante todo el tiempo que ésta debe otorgarse, el Estado asume el 58% del capital necesario en el régimen del Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Ley N° 19990) y el 85% en el régimen del Decreto Ley N° 20530. Durante el año 2003, el Estado financia el 72% de las pensiones del Sistema Nacional de Pensiones y el 98% de las pensiones del Decreto Ley N° 20530 (Fuente: MEF, ONP).

³ La tasa de crecimiento media de la población total en el quinquenio 1950-1955 fue de 2.69%; en los años sucesivos se produce un incremento de la tasa hasta llegar a 2.92% en el quinquenio 1957-1962. Luego, la tasa de crecimiento media de la población disminuye a 2.41% en el quinquenio 1977-1982. Y se espera que entre los años 2002-2007 sea de 1.40%; entre

aportes a estos sistemas obedecería a la aparición en la última década de un sistema de pensiones alternativo, el desempleo, la sustitución del empleo tradicional por otras formas de empleo más precarias y eventuales y la jubilación adelantada.

En este contexto resulta evidente que un sistema de pensiones como el público, ha de encontrarse en una situación sumamente precaria, toda vez que éste se sustenta en una fórmula de reparto basada en la solidaridad intergeneracional, por la cual los trabajadores activos afiliados al sistema sostienen con sus aportaciones las pensiones de los jubilados, con la esperanza que las generaciones venideras sustenten a su vez sus futuras pensiones.

Frente a este panorama, durante el Gobierno del Ingeniero Fujimori se pretendió afrontar la crisis con la expedición de leyes destinadas a establecer limitaciones al incremento de las obligaciones dinerarias en el régimen previsional del Estado; sin embargo dicha solución resultó siendo inadecuada toda vez que las nuevas reglas pretendieron ser aplicadas de manera tajante a aquellas personas que habían alcanzado este beneficio en virtud de las normas anteriores quienes se encontraban protegidos por la teoría de los derechos adquiridos reconocida exclusivamente para fines previsionales por la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993.

Ante este estado de cosas y recogiendo la opinión de diversos sectores de la ciudadanía, entre ellas la de la Defensoría del Pueblo⁵, el Poder Ejecutivo adoptó la decisión de promover una propuesta de reforma constitucional en esta materia referido al régimen previsional del Estado, cuyo aspecto más importante es la derogación de la norma constitucional que consagra la teoría de los derechos adquiridos en materia pensionaria. Dicha propuesta fue aprobada por el Congreso de la República en segunda votación y luego fue ratificada por el Tribunal Constitucional en la sentencia expedida con respecto de la acción de inconstitucionalidad promovida contra la Ley N° 28389, de reforma constitucional de régimen pensionario, y contra la Ley N° 28449, de aplicación de nuevas reglas pensionarias previstas en el Decreto Ley N° 20530.

En la misma línea de ideas que esboza el presente Informe Defensorial, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado expresamente por la unificación progresiva de los distintos regímenes previsionales administrados por el Estado, como siguiente paso una vez asentada la reforma constitucional del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, en tanto dicha unificación *“implicaría la consolidación de los principios de universalidad, progresividad y solidaridad, inherentes al sistema de seguridad social, según reza el artículo 10 de la Constitución”*⁶.

los años 2027-2032 sea de 0,84% y entre los años 2042-2047 sea de 0.50% (Fuente: INEI. Censo de Población. Estimaciones de Población 1950-2050).

⁴ La esperanza de vida a los 65 años de edad de los varones en el quinquenio 1950–1955 fue de 75.4 años y de las mujeres 76 años; en el quinquenio 1975-1980 fue de 77.1 años y 78.4, respectivamente; entre los años 2000-2005 será de 80 años y 82.1 años, respectivamente; entre los años 2025-2030 será de 81.8 años y 84.9 años, respectivamente; y en el quinquenio 2045-2050 será de 82.7 años y 86.2 años, respectivamente (Fuente: CEPAL – Tablas Resumidas de Población Perú 1950-2050).

⁵ Opinión recogida en el Informe Defensorial N° 85, aprobado mediante Resolución Defensorial N° 012-2004/DP, del 25 de mayo de 2004.

⁶ Tribunal Constitucional, Sentencia recaída en el proceso de inconstitucionalidad iniciado por el Colegio de Abogados del Cusco y más de 5,000 ciudadanos contra la Ley N° 28499. Fundamento Jurídico N° 163.

Adicionalmente, a inicios de la década pasada, como consecuencia del deterioro sostenido del Sistema Público se generó una opción diferente y alternativa sostenible de ahorro en pensiones. Efectivamente, luego de un intento fallido para adoptar un tipo distinto de relación entre el sistema público y el privado⁷, se creó el Sistema Privado de Pensiones (SPP), bajo la modalidad de ahorro forzoso en cuentas individuales de capitalización en las que se deposita el aporte mensual del trabajador y la rentabilidad generada por las inversiones producidas por la empresa privada administradora del Fondo constituido (AFP), que servirán para financiar su pensión.

Se ha señalado que la aparición del SPP originó que parte importante de los contribuyentes del sistema público, que como en todo sistema de reparto sustentan el pago de las pensiones de los jubilados, decidieran trasladarse a una AFP; mientras que el número de jubilados no se redujo, incrementó el costo de las pensiones. Esto motivó que se profundice la situación de desequilibrio que afectaba al sistema público.

La situación antes descrita evidencia que al crearse el SPP no se pensó en una adecuada articulación entre éste y el Sistema Público o en los efectos que acarrearía la implementación de una relación alternativa de estos sistemas; generándose así efectos negativos en perjuicio del alterno Sistema Nacional de Pensiones (SNP).

Todo lo anteriormente señalado debe conducir a plantear medidas correctoras para revitalizar los Sistemas de Pensiones en su conjunto, pues en definitiva la finalidad del sistema es servir a sus destinatarios. La razón de ser del sistema de pensiones son sus afiliados y beneficiarios y lo que corresponde al Estado es garantizar la subsistencia del sistema y su proyección en el tiempo, asegurando que se encuentre debidamente financiado y con prestaciones suficientes.

II. COMPETENCIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

De conformidad con el artículo 162º de la Constitución Política, la Defensoría del Pueblo tiene como misión principal defender los derechos fundamentales de la persona, así como supervisar el cumplimiento de los deberes de la Administración Estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Esta misión además se encuentra prevista en el artículo 1º de su Ley Orgánica, Ley N° 26520.

El acceso a la seguridad social es un derecho fundamental reconocido en los artículos 10º y 11º de la Constitución⁸, por ello resulta de interés analizar la alternativa que resultaría más

⁷ A través del Decreto Legislativo N° 724, que crea el Sistema Privado de Pensiones, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 11 de noviembre de 1991. Se plantea el mismo como complementario al Sistema Nacional de Pensiones administrado por el entonces Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS). La iniciativa fracasa en virtud a un contexto político adverso y a sus insuficiencias y vacíos. Es derogado por la Décima Sexta Disposición Final del Decreto Ley N° 25897, que crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" el 6 de diciembre de 1992, hoy vigente.

⁸ El Artículo 10º señala que el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida; y el artículo 11º dispone que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas; siendo en consecuencia responsabilidad estatal la implementación y mantenimiento de un sistema previsional con participación privada y/o pública que garantice a todos los ciudadanos el acceso a pensiones que le posibiliten, a él y a su familia, una vida acorde con su dignidad.

conveniente adoptar luego de la reciente reforma constitucional del sistema de pensiones en el Perú, en lo que atañe al tipo de relación que debiera existir entre el sistema público y privado de pensiones a fin de garantizar el otorgamiento de pensiones acorde con la dignidad de las personas jubiladas.

Para la Defensoría del Pueblo resulta imperativo contribuir al desarrollo de esta tarea; razón por la cual ponemos a consideración de las autoridades competentes y de la ciudadanía en general las cuestiones aquí expuestas, a fin de propiciar un debate público sobre la materia tendiente a adoptar las medidas que resulten necesarias, puntualmente en la configuración de la relación entre los sistemas de pensiones como manifestación de la garantía institucional de la Seguridad Social.

Ello debido a que, como ya lo tiene señalado el Tribunal Constitucional *“toda garantía institucional, como la seguridad social, para poder operar directamente, a diferencia de un derecho fundamental clásico, requiere de configuración legal”*⁹

La investigación que sustenta el presente informe parte de dos presupuestos que, a nuestro entender, se encuentran dentro del contenido mínimo del derecho a la seguridad social consagrado en nuestro texto constitucional y que necesariamente deben ser recogidos en todo sistema de pensiones, en tanto instrumento para lograr el acceso al derecho antes indicado:

1. Que proteja a los ciudadanos del riesgo de pobreza en la vejez, permitiéndoles un nivel de vida acorde con su dignidad humana; y,
2. Que sirva para garantizar el reemplazo de los ingresos del trabajo para quienes pierden la capacidad de hacerlo por edad o incapacidad permanente.

En ese sentido debemos dejar expresado que para la Defensoría del Pueblo, en un Estado Social de Derecho como el nuestro, un sistema de pensiones constituye un mecanismo para proveer el derecho humano a la seguridad social en el aspecto relacionado a la vejez; razón por la cual debe orientarse a lograr una cobertura general.

En tal consideración, el presente informe se encuentra dirigido a analizar las consecuencias del tipo de articulación planteada entre ambos sistemas considerando los efectos que el SPP ha provocado en el Sistema Público, con el propósito de proponer un sistema integrado de pensiones que garantice el acceso a todos sus afiliados a pensiones cuyos montos les permitan vivir en condiciones acordes con su dignidad, principio reconocido como presupuesto jurídico de la existencia de todos los derechos fundamentales.

III. DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO EN MATERIA DE SEGURIDAD SOCIAL

La búsqueda de alternativas de articulación entre los sistemas de pensiones existentes en nuestro país, es una tarea que tiene como principal responsable al Estado. A la luz de los

⁹ Fundamento jurídico 55 de la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el proceso de inconstitucionalidad iniciado por el Colegio de Abogados del Cusco y más de 5,000 ciudadanos contra la Ley N° 28499.

instrumentos internacionales ratificados por el Perú, nuestra Constitución y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre la materia, son evidentes las obligaciones del Estado peruano en relación con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en especial a partir de lo establecido en el artículo 10° de la Constitución que reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la Seguridad Social.

La norma constitucional nos muestra, conforme lo señala Bernaldes, que "(...) corresponde al Estado un papel central en el diseño, la ejecución, la atención y la evaluación de los mecanismos de seguridad social."¹⁰ y esto por que, según el mismo autor, la finalidad de la seguridad social es contribuir objetivamente a que las personas tengan una mejor vida, fin último que guarda estrecha relación con el artículo 1° de la Constitución.

Acudiendo a los tratados internacionales ratificados por el Perú, encontramos el artículo XVI de la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre que dispone: "*(...) toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia.*"

A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece en su artículo 9° que "*Los Estados Partes (...) reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.*"

En el mismo sentido, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también conocido como "Protocolo de "San Salvador"¹¹, señala en su artículo 9°, inciso 1) que "*Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario de las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.*"

Además, de los principales tratados internacionales que regulan el sistema universal de protección de los derechos humanos es importante destacar el Convenio N° 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la Seguridad Social (norma mínima)¹², tratado internacional específico en esta materia y que ha sido ratificado por el Perú.

El Convenio 102 establece la responsabilidad del Estado para que –sea cual fuere el método de administración elegido (público o privado)- asuma la responsabilidad general en la buena administración de las instituciones de seguridad social. El Estado es también el responsable de asegurar que se realicen periódicamente cálculos actuariales, con mayor razón antes de efectuar una modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones o de los impuestos destinados a la protección.

¹⁰ BERNALES BALLESTEROS, Enrique. La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Lima, 1996. Pág. 180-181.

¹¹ Ratificado por el Estado peruano el 4 de junio de 1995, entrando en vigencia el 16 de noviembre de 1999.

¹² El Convenio N° 102 de la OIT fue ratificado –sin plantear excepciones- por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa N° 13284 de fecha 15 de diciembre de 1959.

El Convenio otorga flexibilidad a los Estados para el establecimiento de la protección mínima en seguridad social, de esta forma se tiene en cuenta la diversidad de situaciones de los países que lo han ratificado y los recursos disponibles. Estas cláusulas de flexibilidad permiten a los Estados adoptar excepciones temporales y para ciertas ramas de la seguridad social, establecer prestaciones menores u otorgarlas durante un periodo de tiempo más reducido. Igualmente, es un instrumento flexible en razón de los recursos de cada país para el establecimiento de un método de cálculo del nivel de prestaciones monetarias, el cual puede ser definido por cada Estado en función de los salarios de cada país, escogiendo una tasa mínima de prestaciones de entre las tres fórmulas propuestas: un porcentaje de las ganancias anteriores del beneficiario o del sostén de la familia, una tasa uniforme o que incluye un monto mínimo comparado con el nivel del salario de un trabajador no calificado adulto de sexo masculino, o un baremo prescrito que puede depender del nivel de los otros recursos de la familia del beneficiario.

El Convenio también establece un nivel mínimo de protección para las nueve ramas de la seguridad social: asistencia médica, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en casos de accidente de trabajo y de enfermedades profesionales, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes.

Además señala que el coste de las prestaciones y los gastos de administración deben financiarse de forma colectiva, ya sea a través de las cotizaciones o de los impuestos o de ambas formas, y que los métodos de financiación de la seguridad social deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas.

Los instrumentos internacionales mencionados, en resumen, establecen que el derecho a la seguridad social es un derecho de toda persona y que aquella debe proteger a la persona de las contingencias que le impidan obtener por sí misma los medios para vivir; no siendo el fin de las normas previsionales que las personas sobrevivan, sino que postulan el derecho a una vida digna y decorosa.

De esta forma, las fuentes del derecho internacional advertidas que reconocen y consagran el derecho a la seguridad social sirven como líneas orientadoras de la interpretación de los derechos que la constitución consagra, según lo dispuesto por la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

IV. BREVE ANÁLISIS DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES EN EL PERÚ

A fin de analizar debidamente la viabilidad futura del sistema de pensiones en el Perú, resulta necesario - como paso previo - conocer cercanamente el marco normativo en el que se desenvuelve el sistema, así como las características y problemas de los regímenes pensionarios en el Perú, tanto en el ámbito público como privado, a efectos de proponer una alternativa eficiente que permita mejorar el Sistema de Pensiones en el país, analizando su viabilidad futura en el marco de la Constitución y los Convenios internacionales de los que el Perú forma parte.

En el Perú existen varios sistemas de pensiones, pero todos ellos juntos no llegan a cubrir sino a una cuarta parte de la población. A inicios de la década pasada un 40% de la población se encontraba afiliada a algún sistema de pensiones. La dramática caída en la cobertura previsional hasta cerca del 25% se explica básicamente por cambios institucionales ocurridos en el mercado de trabajo (nuevas formas de contratación) y el tipo de crecimiento que se experimentó en la economía peruana (expansión de las empresas de pequeña escala).

Los sistemas principales son el Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 – SNP- y el Sistema Privado de Pensiones en el que operan las AFPs –SPP-. En lo que se refiere al régimen del Decreto Ley N° 20530 debe señalarse que aún cuando este sistema tiene gran importancia sobre las cuentas fiscales, abarca a una menor parte de la población y está cerrado. Debido a ello, obviaremos al mismo de nuestro análisis. Lo mismo haremos respecto a sistemas de menor alcance (regímenes especiales), como la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador y la Caja de Pensiones Militar-Policial.

Como ya se ha señalado, el presente Informe considera que, como parte del desarrollo nacional, es conveniente para el país establecer un sistema de pensiones que proteja del riesgo de pobreza en la vejez y que sirva para garantizar el reemplazo de los ingresos del trabajo para quienes pierden la capacidad de hacerlo por edad o invalidez; procurando además ampliar la cobertura del sistema.

V. EVALUACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES (SNP) REGULADO POR EL DECRETO LEY N° 19990

5.1 Fortalezas y debilidades

El SNP, caracterizado por ser un sistema de reparto, ha mostrado fortalezas y debilidades durante su vigencia previa al SPP.

En lo que se refiere a las fortalezas de este sistema, cabe destacar que éste es solidario intrageneracionalmente, es decir, hay una redistribución en la misma generación entre los afiliados con mayores ingresos hacia los más pobres¹³. Pero a su vez, este es un sistema solidario intergeneracionalmente; es decir, las generaciones posteriores sostienen a las predecesoras.

Otra de las fortalezas que deben ser destacadas respecto al SNP es que éste no es muy costoso administrativamente. Los gastos administrativos y de planeamiento ejecutados no superaron el 1% del gasto previsional del año 2003¹⁴.

En lo que se refiere a las debilidades del SNP, debe señalarse que, en la actualidad no tiene una cobertura amplia, al depender del trabajo laboral formal que no se expandió a la mayoría de la población y al no haber logrado incorporar al sector informal. De otro lado, también

¹³ Los pensionistas bajo el Decreto Ley N° 19990 tuvieron en el 2003 una pensión mínima de 415 y una máxima de 857, aunque algunos de aquellos que obtuvieron el derecho antes de que se estableciera un tope reciben pensiones superiores.

¹⁴ El gasto administrativo de la Oficina de Normalización previsional fue aproximadamente de S/. 33'8 millones, mientras que el gasto en previsión fue de S/. 3704 millones (Fuente SIAF).

debe considerarse que permitió que el poder político utilizara sus recursos más allá del ámbito previsional.

Asimismo, debe señalarse como una debilidad del sistema el hecho que no conformara un fondo de capital que le permitiera suavizar los ajustes debidos a cambios demográficos y económicos; toda vez que el Estado utilizó sus recursos para sus propios fines y no aportó todas las contribuciones que le correspondían abonar como empleador.

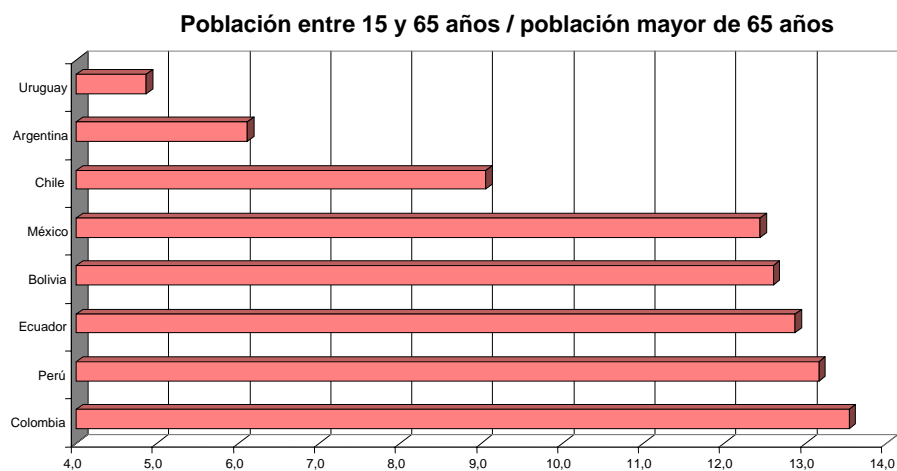
Otra de las debilidades del SNP es la de haber favorecido el surgimiento de presiones y *lobbies* por obtener condiciones de jubilación más ventajosas, que terminaban cargando el costo sobre los demás aportantes. Muestra de ello es que dado que las pensiones estaban vinculadas al sueldo del último año, se incentivaba un aumento artificial del sueldo y la aportación en los meses previos a la jubilación.

5.2 El mito de la insostenibilidad financiera del SNP

A pesar de las debilidades señaladas del sistema público, es importante destruir el mito de la desfinanciación o desequilibrio natural del SNP, el cual sirvió como fundamento para la creación del SPP. Sobre el particular consideramos que no solo un sistema de reparto no tiene un "*desequilibrio natural*", sino que en todo caso la creación del SPP ha acentuado ese desequilibrio por un largo plazo, al quitarle gran parte de sus afiliados.

Al respecto debe discutirse y precisarse hasta que punto el cambio demográfico fue efectivamente un problema crucial que explicaría la crisis del SNP. Todos los países desarrollados, que han atravesado por cambios demográficos muchos más fuertes que el Perú, mantienen un sistema de reparto. El Perú es un país, dentro de Latinoamérica, de transición demográfica media-tardía. En este punto cabe poner de relieve que países de transición demográfica más avanzada, como Costa Rica o Uruguay, mantienen un sistema de reparto.

En efecto, la relación demográfica entre personas en edad de trabajar (de 15 a 65 años) y personas inactivas por límite de edad (mayores de 65 años) ha variado de 13.5 en 1972 a 13.2 en el 2000, mientras en otros países la relación es mucho menor. La relación actual se presenta en el siguiente cuadro comparativo para varios países:



Fuente: U.S. Census Bureau, International Data Base, September 2004 version.
Elaboración a cargo de Pedro Francke Ballve

Esta realidad debe por cierto analizarse además a la luz del comportamiento del avance de la cobertura del sistema de pensiones. Así, en la actualidad la relación aportantes / jubilados es de 4 a 1¹⁵, mucho menor a la relación demográfica. Esto se explicaría básicamente porque, tras una importante expansión de los sistemas de pensiones en décadas anteriores – recuérdese que se llegó a una cobertura del 40% -, la cobertura de afiliados y cotizantes se ha reducido sustancialmente. De esta manera, una mayor proporción adquirió el derecho a la pensión en el pasado, que la que contribuye actualmente a un sistema pensionario. Otra razón para esta gran diferencia serían los sistemas de pensiones como los del régimen del Decreto Ley N° 20530, que permiten el cese de un trabajador en una temprana edad.

Sin embargo, apenas 13%¹⁶ de la fuerza laboral urbana cotiza a un sistema de pensiones; si esa proporción fuera de 50%, la relación aportantes / jubilados sería de 14 a 1, cifra que daría envidia a la mayoría de países del mundo. Bastaría con que haya un 25% de cotizantes para tener una relación bastante más sostenible financieramente de 7 a 1.

Por otro lado, en caso que por razones demográficas o del mercado laboral formal, surgiera un desequilibrio permanente¹⁷ en el sistema de pensiones de reparto, hay varias formas de restablecer el equilibrio.

Asumiendo un sistema de reparto con pleno financiamiento corriente, es decir, donde todo el pago a los jubilados se hace con los ingresos de contribuciones del periodo corriente, esto puede resumirse en una fórmula simple: $P * J = t * w * L$. Donde P es la pensión promedio, J el número de jubilados, t la contribución como porcentaje del salario, w el salario promedio y L el número de trabajadores que contribuyen al sistema.

¹⁵ 2003: Aportantes SPP: 1'336 383. Jubilados: 40 610 (Fuente: Boletín Estadístico AIOS N°10. Dic-2003)

Aportantes (promedio) ONP: 449 961 (Fuente: SUNAT). Jubilados: 403 957 (Fuente: División de Pensiones (ONP))

¹⁶ Ver Banco Mundial: "Perú. Restoring the multiple pillars of old age income security", table 1, pag 12, Report No. 27618-PE, 2004.

¹⁷ Si fuera un desequilibrio temporal, debería financiarse.

Las principales opciones para re-equilibrar un sistema en el que por alguna razón J ha crecido por encima de L , son: i) aumentar t , ii) reducir P / w , es decir, lo que se llama la “*tasa de reemplazo*”, por ejemplo, como se ha hecho en el Perú, incrementando el número de años previos a la jubilación que entran en el cálculo de la pensión¹⁸, eliminando la indexación de las pensiones a la inflación o estableciendo pensiones máximas, iii) incrementando la edad de jubilación (como también se ha hecho en el Perú).

5.3 Una de las causas del desequilibrio financiero del SNP fue la introducción del SPP paralelo

Al crearse el SPP, una enorme proporción de los afiliados al SNP se trasladó a aquél. De esta manera, el número de jubilados no se redujo, pero sí el número de quienes aportan para sostener sus pensiones. Este es un efecto propio del paso de un sistema de transferencias intergeneracionales a un sistema en el que cada generación vela por sí misma; en ese tránsito, hay una generación que queda sin sustento, y eso causa el déficit del SNP.

Para analizar si el problema del déficit se debe a este sistema o a la reforma, hicimos unos cálculos suponiendo un escenario contrafactual en el que no hubiera habido reforma y el SNP siguiera siendo el único sistema vigente.

Si en el momento actual siguiera vigente en forma exclusiva el SNP, con la tasa de contribución del 13 por ciento, asumiendo que todos los afiliados al SPP lo estarían al SNP y abonaran regularmente sus cotizaciones; el sistema arrojaría un superávit de 431 millones de soles¹⁹, o alternativamente se pagarían pensiones que en promedio serían 32% superiores a las que actualmente paga el SNP.

VI. BREVE EVALUACIÓN DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES – SPP-

6.1 Fortalezas y debilidades

El SPP, caracterizado por ser un sistema de cuentas de ahorro individuales bajo administración privada, también ha mostrado fortalezas y debilidades.

Dentro de las fortalezas alcanzadas por este sistema debe señalarse que redujo al mínimo la posibilidad de *lobbies* y grupos de presión, al establecer un vínculo estrecho entre aportes y beneficios. De esta manera, la introducción de un beneficio especial para un grupo demanda necesariamente la clara identificación de la fuente que financiaría los mismos.

Asimismo debe incluirse dentro de las fortalezas de este sistema la reducción de posibilidades de un aprovechamiento público de los fondos previsionales, al estar éstos depositados en cuentas individuales. Debe anotarse que la experiencia de otros países como Argentina,

¹⁸ Dado que las remuneraciones aumentan naturalmente como producto de la inflación y de la experiencia, introducir más años al cálculo sin el reajuste correspondiente equivale en la mayoría de casos a una reducción de la pensión.

¹⁹ En la actualidad, el SNP recibe un subsidio del tesoro público de 2,020 millones, pero al mismo tiempo el SPP con la cotización del 8% recibe 2,002 millones, que con una cotización de 13% se convertirían en 3254 millones de soles. Por su parte, el SPP pagó 769 millones de beneficios. El cálculo no considera el costo administrativo, que como se ha señalado es de cerca de 1%.

México, y Uruguay muestran que una parte, a veces muy grande, de esos fondos se destina a comprar bonos públicos y de esa manera a financiar el déficit fiscal. El que ello no haya pasado en el Perú no puede deberse exclusivamente al SPP sino a otro comportamiento fiscal.

Inversiones de los fondos privados y deuda gubernamental

País	Participación de inversiones de los fondos en el stock de deuda gubernamental		Participación de la deuda gubernamental respecto al total de los fondos	
	31/12/2000	31/12/2003	31/12/2001	31/12/2003
Argentina	9%	12%	68%	69%
Bolivia	38%	39%	73%	64%
Chile	71%	59%	35%	25%
Costa Rica		4%	92%	80%
El Salvador	17%	18%	81%	82%
México	10%	17%	90%	82%
Perú	1%	4%	14%	20%
Uruguay	11%	13%	61%	70%

Fuente: AIOS

Igualmente, el SPP ha generado un fondo de recursos financieros que ha dinamizado el mercado de capitales y favorecido la inversión privada. Los fondos administrados vienen creciendo a tasas considerables.

Perú: Composición de los fondos administrados

	Diciembre 2001	Diciembre 2003
Deuda gubernamental	14%	20%
Instituciones financieras	37%	21%
Instituciones no financieras	16%	12%
Acciones	25%	36%
Fondos mutuos y de inversión	1%	1%
Emisores extranjeros	5%	9%
Otros	3%	2%
Total (en millones de dólares)	3589	6311
Total (en porcentaje del PBI)	7%	11%

Fuente: AIOS

De otro lado, dentro de las debilidades que afectan al SPP debe destacarse que éste tampoco logró cobertura amplia, al depender del trabajo laboral formal que no se expandió a la mayoría de la población y no logra atraer a los sectores informales de la economía. También es una debilidad de este sistema el hecho que carezca de solidaridad intrageneracional o intergeneracional. La reciente aprobación de la pensión mínima agrava el problema, ya que todos los contribuyentes, incluyendo a los más pobres, debemos subsidiar a este sector de la población.

Asimismo debe señalarse que las comisiones que se cobran en el SPP resultan siendo muy altas en relación a los otros países de Sudamérica, esto se explica en parte por elevados costos administrativos, porque es un sistema oligopólico donde hay escasa competencia por el carácter del mercado y las empresas logran obtener ganancias extraordinarias. Aunque cabe anotar que algunos cambios importantes se han presentado recientemente con la ampliación de la oferta del SPP.

Un reciente estudio del Banco Mundial muestra cómo en el Perú encontramos las AFP´s más rentables de América Latina, siendo a su vez las más caras para sus afiliados (Banco Mundial; 2004). Según este estudio, en el año 2003 la rentabilidad promedio de las AFPs, medida como utilidad sobre patrimonio, fue de 58.6%, lo que triplica el promedio regional. Así mismo, los ingresos por comisión con relación a las recaudación (netos ambos del seguro de invalidez y fallecimiento) fue de 27.6% en el año 2003, casi el doble del promedio regional²⁰.

Perú en la región: Evolución del costo para el afiliado y rentabilidad de las AFP´s

Año	Ingresos por comisión / recaudación		Utilidades anuales / Patrimonio neto	
	Perú	Promedio América Latina	Perú	Promedio América Latina
2000	31%	14%	56%	24%
2001	31%	14%	58%	23%
2002	34%	19%	58%	23%
2003	28%	15%	59%	23%

Fuente: AIOS

²⁰ Boletín Estadístico AIOS N° 10 (Diciembre 2003).

Las AFPs son también, de lejos, muchísimo más rentables que cualquier otro sector económico en el Perú, como se observa en el siguiente cuadro.

RENTABILIDAD SOBRE PATRIMONIO DE EMPRESAS EN BOLSA SEGÚN SECTORES

Sector Económico	Compañía	Utilidad neta acumulada en los últimos 12 meses a marzo 2004 (miles de US\$)	Patrimonio neto a marzo 2004 (miles de US\$)	Rentabilidad sobre Patrimonio (%)
Agro & Pesca	Cartavio S.A. C1	965	66.607	1,4
Agro & Pesca	Chiquitoy S.A. C1	-1.542	19.718	-7,8
Agro & Pesca	Chucarapi-Pampa Bla C1	-728	11.747	-6,2
Agro & Pesca	Em.Agr.Az.Andahuasi C1	-304	54.492	-0,6
Agro & Pesca	Neg.Agr.Vista Alegr C1	-559	345	-162,0
Agro & Pesca	San Jacinto Agroind C1	2.493	67.001	3,7
Agro & Pesca	Tuman S.A. C1	-13.578	147.837	-9,2
Total Agro & Pesca		-13.253	367.747	-3,6
Alimentos y Beb	Agrib.Purina Peru I1	1.094	-376	-291,0
Alimentos y Beb	Alicorp S.A. C1	16.700	259.492	6,4
Alimentos y Beb	Cia.Cerv.del Sur C1	9.345	85.653	10,9
Alimentos y Beb	Corp. J.R. Lindley I1	-3.617	91.216	-4,0
Alimentos y Beb	Del Mar S.A C1	-2.347	7.800	-30,1
Alimentos y Beb	Derivados del Maiz I1	207	7.322	2,8
Alimentos y Beb	Embot. Latinoameric C1	-11.742	140.802	-8,3
Alimentos y Beb	Gloria I1	30.651	209.162	14,7
Alimentos y Beb	IQF Del Peru C1	1.933	11.246	17,2
Alimentos y Beb	Kraft Foods Peru I1	5.333	36.945	14,4
Alimentos y Beb	Malteria Lima I1	755	10.090	7,5
Alimentos y Beb	San Juan C1	7.044	33.878	20,8
Alimentos y Beb	UCP Backus Johnst AC1	58.800	491.149	12,0
Total Alimentos y Beb		114.156	1.384.379	8,2
Comercio	Ferreyros S.A.A. C1	6.321	77.423	8,2
Comercio	Saga Falabella S.A. C1	20	45.434	0,0
Total Comercio		6.341	122.857	5,2
Construcción	Grana y Montero S.A C1	3.856	56.727	6,8
Total Construcción		3.856	56.727	6,8
Electroelectrónico	Ceper C1	-3.184	9.813	-32,4
Electroelectrónico	Indeco I1	2.065	34.132	6,1
Electroelectrónico	Ticino I1	1.114	8.871	12,6
Total Electroelectrónico		-5	52.816	0,0
Energía Eléctrica	Edegel S.A. C1	52.007	838.602	6,2
Energía Eléctrica	Edelnor C1	26.887	363.851	7,4
Energía Eléctrica	Egenor C1	23.257	276.960	8,4
Energía Eléctrica	Electro Sur Este C1	768	85.732	0,9
Energía Eléctrica	Electro Sur Medio C1	-725	67.981	-1,1
Energía Eléctrica	Emp.Elec.de Piura C1	4.842	40.843	11,9
Energía Eléctrica	Etevensa C1	-1.125	76.374	-1,5
Energía Eléctrica	Hidrandina C1	2.690	172.884	1,6
Energía Eléctrica	Luz del Sur S.A. C1	52.510	174.447	30,1
Total Energía Eléctrica		161.111	2.097.674	7,7

Sector Económico	Compañía	Utilidad neta acumulada en los últimos 12 meses a marzo 2004 (miles de US\$)	Patrimonio neto a marzo 2004 (miles de US\$)	Rentabilidad sobre Patrimonio (%)
Finanzas y Seguros	Banco Continental C1	56.042	321.953	17,4
Finanzas y Seguros	Banco de Comercio C1	831	21.946	3,8
Finanzas y Seguros	Banco de Credito C1	107.653	614.750	17,5
Finanzas y Seguros	Bco.WieseSudameris ADR	2.217	273.360	0,8
Finanzas y Seguros	Interbank C1	16.144	126.144	12,8
Finanzas y Seguros	La Positiva Cia.Seg C1	1.117	25.553	4,4
Finanzas y Seguros	Lima Sudameris Hold C1	-52.719	53.840	-97,9
Finanzas y Seguros	Mapfre Peru Cia Seg C1	243	7.154	3,4
Finanzas y Seguros	Rimac Internacional C1	18.523	89.625	20,7
Finanzas y Seguros	Royal&SunAlli-Fenix C1	4.243	12.579	33,7
Finanzas y Seguros	Seg Pacifi-Per C1	11.890	95.586	12,4
Total Finanzas y Seguros		166.184	1.642.490	10,1
Fondos de pensiones	AFP Horizonte C1	20.534	19.778	103,8
Fondos de pensiones	AFP Integra C1	23.481	27.069	86,7
Fondos de pensiones	AFP ProFuturo C1	8.542	10.406	82,1
Fondos de pensiones	AFP Union Vida S.A. C1	21.628	27.659	78,2
Total Fondos de pensiones		74.185	84.912	87,4
Maquinaria Indust	Acumuladores Etna I1	769	6.386	12,0
Maquinaria Indust	Asea Brown Boveri I1	-41	10.539	-0,4
Maquinaria Indust	F.I.M.A. I1	-1.878	7.691	-24,4
Maquinaria Indust	Hidrostal I1	121	8.564	1,4
Maquinaria Indust	Motores Diesel Andi I1	884	12.063	7,3
Total Maquinaria Indust		-145	45.243	-0,3
Minerales no Met	Cementos Lima C1	27.454	220.030	12,5
Minerales no Met	Cementos Pacasmay C1	16.823	136.164	12,4
Minerales no Met	Corp Ceramica I1	1.498	15.069	9,9
Minerales no Met	Eternit I1	-128	11.566	-1,1
Minerales no Met	Owens-Illinois Peru I1	2.724	21.748	12,5
Total Minerales no Met		48.371	404.577	12,0
Minería	Atacocha C1	11.320	66.902	16,9
Minería	Buenaventura ADR	44.787	524.288	8,5
Minería	Castrovirreyna Cia. C1	97	3.162	3,1
Minería	Cia.Minera Arcata C1	-290	16.658	-1,7
Minería	Condestable C1	2.892	4.081	70,9
Minería	El Brocal C1	4.030	11.855	34,0
Minería	Emsal C1	670	6.242	10,7
Minería	Milpo AC1	13.015	76.739	17,0
Minería	Minsur I1	85.293	485.461	17,6
Minería	Morococha I1	-1.804	13.922	-13,0
Minería	Perubar I1	639	28.999	2,2
Minería	Quimica del Pacific C1	3.668	58.992	6,2
Minería	Quimica del Pacific I1	3.668	58.992	6,2
Minería	Raura I1	248	11.658	2,1

Sector Económico	Compañía	Utilidad neta acumulada en los últimos 12 meses a marzo 2004 (miles de US\$)	Patrimonio neto a marzo 2004 (miles de US\$)	Rentabilidad sobre Patrimonio (%)
Minería	Santa Luisa I1	2.316	20.865	11,1
Minería	Soc.Min.Cerro Verde C1	62.226	202.633	30,7
Minería	Soc.Minera Corona C1	7.424	29.919	24,8
Minería	Southern Peru C.C. ADR	187.721	1.380.622	13,6
Minería	Southern Peru CC SP I1	243.954	1.069.583	22,8
Minería	Volcan BC1	-116	208.328	-0,1
Total Minería		671.758	4.279.901	15,7
Otros	Corpor.Cervesur S.A C1	7.650	111.779	6,8
Otros	Credicorp ADR	108.180	918.156	11,8
Otros	El Comercio I1	2.867	31.517	9,1
Otros	Good Year I1	2.104	52.815	4,0
Otros	IEQSA I1	2.324	20.307	11,4
Otros	Industria de Envase I1	1.189	27.755	4,3
Otros	Inmob.Pariachi S.A. C1	-1.154	2.990	-38,6
Otros	Inv.Pacasmayo S.A. C1	8.847	82.136	10,8
Otros	Invers Centenario C1	4.586	47.105	9,7
Otros	Invers en Turismo C1	332	7.016	4,7
Otros	Laycon I1	1.035	8.987	11,5
Otros	Lima Caucho I1	-1.572	10.937	-14,4
Otros	Los Portales Hold. C1	-249	33.957	-0,7
Otros	Los Portales S.A. C1	777	13.403	5,8
Otros	Novasalud Peru S.A. C1	-7.976	3.614	-220,7
Otros	Tabacalera Nacional C1	-18.378	4.349	-422,6
Otros	Vidrios Planos I1	373	17.786	2,1
Total Otros		110.935	1.394.609	8,0
Química	Bayer S.A. I1	838	12.727	6,6
Química	Explosivos C1	4.965	33.977	14,6
Química	Industrias Vencedor I1	1.062	13.157	8,1
Química	Intradevco Ind.S.A. I1	4.809	22.780	21,1
Total Química		11.674	82.641	14,1
Siderur & Metalur	Corp.Aceros Arequip C1	16.407	119.649	13,7
Siderur & Metalur	Mepsa I1	-228	16.426	-1,4
Siderur & Metalur	Record I1	-126	9.140	-1,4
Siderur & Metalur	Siam I1	-25	1.471	-1,7
Total Siderur & Metalur		16.028	146.686	10,9
Telecomunicación	BellSouth Peru S.A. C1	-6.588	6.047	-108,9
Telecomunicación	Telefonica del Peru ADR	27.886	1.011.977	2,8
Total Telecomunicación		21.298	1.018.024	2,1

Sector Económico	Compañía	Utilidad neta acumulada en los últimos 12 meses a marzo 2004 (miles de US\$)	Patrimonio neto a marzo 2004 (miles de US\$)	Rentabilidad sobre Patrimonio (%)
Textil	Cia.Ind.Nuevo Mundo I1	111	21.972	0,5
Textil	Cia.Univers. Textil C1	-1.429	34.377	-4,2
Textil	Creditex C1	5.342	52.432	10,2
Textil	Filamentos Industr I1	932	13.182	7,1
Textil	Inca Tops I1	593	9.012	6,6
Textil	Michell y Cia. S.A. I1	1.126	21.350	5,3
Textil	Tex. San Cristobal C1	-2.342	14.669	-16,0
Textil	Textil Piura C1	-868	22.181	-3,9
Total Textil		3.465	189.175	1,8
Total General		1.395.959	13.370.458	10,4

Fuente: Bolsa de Valores de Lima

Existe el mito de que el tamaño del SPP es el factor causante de las elevadas comisiones que cobra. Al respecto, un estudio hecho por Jorge Paz y Rafael Ugaz para el consorcio de Investigación Económica y Social mostró que el sistema de las AFPs era consistente con un modelo de oligopolio generado por costos hundidos endógenos, que seguiría siendo oligopolio aún si el tamaño de mercado fuese infinito²¹.

VII. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DEL FUNCIONAMIENTO ALTERNATIVO:

SNP – SPP

Como se ha señalado, uno de los factores que habrían contribuido de forma importante a la crisis de los sistemas públicos de pensiones, es la creación del SPP, con la consiguiente sustracción de una parte importante de los aportantes al primer sistema. También se ha señalado que ello obedece a la relación alternativa que existe entre ambos sistemas; que a nuestro juicio no resulta la más adecuada.

En tal consideración resulta importante reflexionar acerca de las fortalezas y debilidades de este tipo de relación.

Aún cuando en un buen número de países de la región se ha puesto en marcha una reforma que introduce un SPP tras haber tenido casi exclusivamente uno o varios sistemas de reparto, el sistema peruano tiene una característica especial: estos dos sistemas operan de tal manera que el trabajador debe optar alternativamente por uno de ellos. Aun cuando esta elección es una elección restringida – no se puede regresar del SPP al SNP salvo condiciones muy

²¹ Jorge Paz y Rafael Ugaz. Análisis del Sistema Privado de Pensiones desde un enfoque de costos hundidos. Consorcio de Investigación Económica y Social –CIES-. Marzo de 2003. En: <http://www.consorcio.org>

especiales y si el trabajador no elige se le afilia al SPP -, la misma trae algunas consecuencias importantes.

En efecto, el funcionamiento paralelo de ambos sistemas plantea algunos problemas adicionales.

7.1 El desequilibrio de largo plazo del SNP, el cual puede verse afectado de una inestabilidad permanente

En un sistema de reparto los activos financian a los jubilados. La fórmula $P \cdot J = t \cdot w \cdot L$ puede reordenarse como $P = t \cdot w \cdot L / J$, se aprecia que la pensión depende críticamente del ratio L/J (contribuyentes entre jubilados).

Si una parte importante de los activos deja de financiar a los jubilados porque se pasa al SPP para financiar su pensión, el sistema está irremediablemente desequilibrado. En términos de la fórmula, si L se reduce a la mitad o la tercera parte porque la mayor parte de los trabajadores se traslada a otro sistema como el SPP y la pensión no se reduce, el sistema entra en desequilibrio.

Este no es un problema del SNP en sí, sino del hecho de que coexista con el SPP o con cualquier otro sistema que se lleve más activos que jubilados, tal desequilibrio persistirá en tanto exista un desequilibrio entre aportantes y pensionistas.

En esta situación de desequilibrio, la pensión requiere de un financiamiento complementario y pasa a depender críticamente del dinero que le asigne el Presupuesto Público. Cuando el sistema de reparto se desequilibra por haberse introducido el SPP los países se ven obligados a aportar al equilibrio del sistema con fondos del Tesoro Público. En ese caso, la fórmula anterior pasa a ser: $P \cdot J = t \cdot w \cdot L + A$, donde A es el aporte presupuestal. Visto de otra manera, $P = t \cdot w \cdot L / J + A / J$, en otras palabras, la pensión promedio es la suma de repartir las contribuciones de los que siguen en el sistema, más lo que el presupuesto público aporta para cada uno de ellos.

El Estado peruano ha resuelto este desequilibrio en buena parte manteniendo bajas las pensiones (estableciendo topes muy reducidos tras la disminución de las pensiones reales del régimen del Decreto Ley N° 19990 con la hiperinflación). Debe anotarse que el sistema no puede equilibrarse aumentando cotizaciones ni elevando la edad de jubilación, porque muy pocos no pueden cargar con muchos, y porque ello promovería un traslado masivo al SPP.

En el largo plazo, una vez que todas las personas actualmente jubiladas hayan fallecido, el SNP podría retomar su equilibrio financiero si mantuviera un flujo estable de nuevos afiliados. Pero dependerá críticamente de cuantos afiliados nuevos tenga. Si por alguna razón nuevamente se produce un traslado de aportantes al SPP, el sistema se vuelve a desequilibrar. Viceversa, si por alguna razón en el futuro hubiera un nuevo ingreso masivo al SNP, el sistema tendría superávit, lo que simplemente podría generar un menor aporte presupuestal (la variable A de la fórmula disminuiría) y un nuevo desequilibrio futuro cuando esos activos sean jubilados, si es que ese mayor flujo de afiliados no se mantiene permanentemente en el tiempo.

La situación actual del SNP en el Perú hace que, dado que las pensiones son bajas porque el presupuesto no cubre el déficit dejado por el traslado al SPP, y además por las mayores cotizaciones del SNP en relación al SPP, los incentivos apuntan a que cada vez menos gente se afilie al SNP y su desequilibrio se acentúe.

7.2 La subsistencia del SNP hace que se mantengan presiones para que algunos grupos que no han acumulado suficientes ahorros para pensiones adecuadas en el SPP busquen un subsidio público especial retornando al SNP

En efecto, el SPP se basa en una fuerte dosis de responsabilidad individual: es a través del aporte de cada uno que se financia la pensión futura. Sin embargo, diversas razones hacen que los trabajadores peruanos puedan no acumular suficientes fondos para su pensión, y estas razones pueden ser tanto de responsabilidad individual – preferencia por consumo presente frente a ahorro previsional – como a factores externos – despido o pérdida del trabajo por crisis económica general o de la empresa, dificultades para encontrar otro trabajo, enfermedades de familiares no cubiertas por un seguro - o a la combinación de ambos – pérdida de trabajo y dificultades de ajustarse a una nueva situación de menores ingresos o mayor irregularidad en los mismos-.

La dificultad para discernir entre estas dos posibilidades hace muy difícil adoptar normas que permitan tratar con justicia estos casos. Debe resaltarse, sin embargo, que el número de personas que por causas ajenas a ellas se encuentran en edad avanzada sin un sustento económico adecuado, es mucho mayor que las que están o han estado afiliadas al SPP. Pensar en un mecanismo público que sostenga con subsidios a quienes se afiliaron al SPP sin considerar a quienes no han tenido ningún apoyo o carecen de un sistema previsional sería sin duda contrario a criterios elementales de justicia.

A pesar de ello, la existencia del SNP parece favorecer que determinados sectores afiliados al SPP que no han logrado acumular ahorros adecuados, busquen ahora presionar por obtener un respaldo del SNP que abandonaron voluntariamente. De esta manera, en el SPP se repite una característica del viejo SNP: los lobbies o presiones por obtener mayores pensiones a costa del fondo común.

7.3 La escasa cobertura: problema no resuelto

Como se puede ver de comparar la lista de fortalezas y debilidades de ambos sistemas, hay un asunto que no se ha resuelto con la introducción del SPP: la escasa cobertura de los sistemas pensionarios.

En efecto, la cobertura de los sistemas de pensiones como conjunto ha evolucionado desfavorablemente en la última década del siglo pasado. El porcentaje de afiliados al sistema en la PEA se ha reducido de un 40% en 1991 a cerca del 25% para el año 2000. (N. García, Chacaltana y Gallardo 2002). Los aportantes son mucho menos: apenas 13% (Banco Mundial 2004).

Cuando se realizó la reforma, se sustentó que el SPP, debido a que vinculaba más estrechamente -en realidad muy directamente- beneficios con aportes, iba a significar que los

trabajadores no vieran esto como un costo laboral o como un descuento sin contrapartida en beneficios.

Por el contrario, se afirmó que como los trabajadores pensarían que su beneficio era igual a su aporte, ello no afectaría sus decisiones laborales constituyendo una nueva forma de “*salario diferido*” similar a las gratificaciones. Ello no ha sido así. Las razones parecen ser la escasa liquidez o posibilidad de retiro de los ahorros del SPP ante otras emergencias, el largo periodo de tiempo que deben esperar los trabajadores para poder usufructuar los fondos depositados en un contexto de pobreza y vulnerabilidad que determinan que haya necesidades urgentes que cubrir, y la desconfianza en el sistema.

La mejor evidencia de ver lo poco atractivo que es el SPP para los trabajadores es el escasísimo número de independientes que cotizan efectivamente al sistema. También son mínimos los aportes “*voluntarios*” que los trabajadores pueden hacer por encima de la cotización obligatoria del 8%. Esto indica que los trabajadores no tienen una valoración particularmente positiva de los aportes al SPP.

La escasa “atracción” del SPP hace que su efecto sobre el mercado laboral sea similar al de un impuesto desincentivando el trabajo formal.

VIII. UNA NUEVA RELACIÓN ENTRE LOS SISTEMAS PÚBLICO Y PRIVADO DE PENSIONES EN EL PERÚ

Como se ha indicado precedentemente, la existencia de dos sistemas paralelos, competitivos y no complementarios, es inconveniente. Genera inestabilidad en los efectos fiscales e incentivos perversos en el sistema político. Siguiendo la experiencia internacional, parece mucho mejor crear un sistema de pilares, en el que el SNP y el SPP se complementen. En ese esquema, el sistema público tendría como principal objetivo el de proveer una pensión básica, mientras que el sistema privado sería complementario y permitiría un mejor reemplazo de ingresos para los trabajadores formales y los sectores medios y altos.

8.1 Rol del sistema público, beneficios y financiamiento

El sistema público, como se ha señalado, tendría como objetivo principal enfrentar el problema de la pobreza en la vejez, otorgando así el derecho a la seguridad social que proteja del riesgo económico en dicha etapa de la vida.

Como se ha indicado, el principal problema de los sistemas de pensiones en el Perú es su escasa cobertura. Apenas uno de cada cuatro personas de más de 65 años recibe una pensión de jubilación, y los actuales cotizantes a algún sistema pensionario son todavía muchos menos (13%). Es claro que tanto el sistema actual como el vigente hasta 1992, ambos de cuño bismarckiano con un financiamiento y cobertura basados en la obligatoriedad de afiliación de los trabajadores dependientes, no ha funcionado de manera satisfactoria. Es indispensable buscar otra alternativa.

Considerando que se plantea un sistema general de pensiones, con complementariedad entre el sistema público y el privado, sería conveniente que las funciones se especialicen. En otras

palabras, que el sistema público tenga como objetivo primordial el evitar la pobreza en la vejez, y el privado sirva para mejorar esa pensión permitiendo un adecuado reemplazo de ingresos.

Bajo este esquema, podemos pensar que lo que corresponde al sistema público es fundamentalmente otorgar una pensión básica, uniforme. Los problemas que esto puede traer si fuera el único sistema vigente, es una muy baja tasa de reemplazo para trabajadores con ingresos medios y altos y un alto desincentivo para que estos aporten en tanto verán que la mayor parte de su cotización es redistribuida solidariamente y poco de su aporte se transforma en ingresos pensionarios. En un sistema de dos pilares complementarios, estos problemas se verían reducidos debido al funcionamiento del pilar privado, al cual los trabajadores aportarían para aumentar su tasa de reemplazo y obtendrían un monto adicional a su pensión de acuerdo a lo aportado.

Un cálculo simple de cómo podría ser el financiamiento de esto es el siguiente: en el año 2004, el Tesoro Público aportará 2,020 millones de nuevos soles para las pensiones del régimen del Decreto Ley N° 19990, que sumados a los 764 millones de nuevos soles de los cotizantes (datos obtenidos del SIAF) permiten pagar a 390 mil pensionistas una pensión promedio de S/. 593.00 nuevos soles mensuales²². Si se estableciera que todos los afiliados al SPP y SNP cotizaran un porcentaje de su salario para este fondo solidario, bastaría una cotización de 2,4% para lograr los mismos 764 millones de nuevos soles de aportes. Nótese que el 2,4% podría obtenerse fácilmente de los afiliados al SPP aumentando la tasa de aporte total del cerca de 11% actual al 13% (monto del aporte al SNP) y reduciendo las comisiones que cobran las AFPs.

Ciertamente resulta necesario precisar de manera específica las tasas y aportes del Tesoro Público para mantener este esquema en el tiempo; no obstante esa es una tarea técnica que compete realizar en toda reforma y que, en todo caso, el actual contexto de reforma previsional constituye un punto de partida para su discusión, planteamiento y puesta en práctica.

Sin embargo, una aproximación puede ser esta: en la actualidad el ingreso promedio de los afiliados al SPP y SNP es de S/. 1440.00 nuevos soles mensuales. Para pagar una pensión básica de S/. 500.00 nuevos soles mensuales, sin ningún aporte del Tesoro Público, asumiendo una tasa de dependencia (aportantes / jubilados) de 10 a 1, bastaría una tasa de aportación de 3,4%. Si la relación aportantes / jubilados fuera solo de 5, la tasa de aportes necesaria debería duplicarse.

8.2 Rol del sistema privado

Como se ha indicado, una vez establecido un sistema de pensión universal, básica, que asegure una pensión que resuelve la pobreza, queda por discutir la forma en que puede complementarse esta pensión para lograr mayores tasas de reemplazo entre los trabajadores y sectores medios y altos.

²² Promedio que incluye todos los pagos, incluso las gratificaciones de julio y diciembre.

Al respecto, pueden plantearse fundamentalmente dos opciones: i) mantener un sistema similar al actual SPP (con algunos cambios y mejoras necesarias); ii) establecer un sistema de ahorro para pensiones de jubilación estrictamente voluntario, con ventajas tributarias que lo promueva.

El segundo método tiene la ventaja de permitir que cada persona ahorre de acuerdo a sus propias preferencias, maneje libremente sus niveles de liquidez y de riesgo, y acomode sus activos a sus preferencias dentro de una cartera más amplia (que incluye vivienda, CTS, inversión en capital humano de uno mismo y de los hijos, posible migración, inversión en la propia empresa, además de toda la gama de inversiones financieras).

Al respecto, habría que establecer algunas condiciones básicas de este ahorro para gozar de beneficios tributarios. Un tipo de beneficio tributario podría ser el permitir a los trabajadores deducir el monto de sus aportes así como los rendimientos que genere su cuenta individual de la renta bruta anual, gravando con el impuesto a la renta únicamente el goce de las pensiones.

A pesar de ciertas ventajas, este esquema tiene dos debilidades fundamentales: i) no responde al riesgo de “miopía” de las personas, o admite que estas realicen inversiones altamente riesgosas, con lo que pueden terminar sólo con la pensión mínima luego de haber percibido remuneraciones bastante mayores durante su vida, no asegurando así una adecuada tasa de reemplazo o continuidad de ingresos; ii) tiene un menor efecto de empuje o incremento sobre el ahorro nacional. Tiene también un tercer defecto, visto en conjunto con el sistema público de pensión básica propuesto; a saber, que el esquema de contribuciones con fines solidarios tiene altos incentivos negativos para los sectores de altos ingresos quienes se verán tentados a salirse del sistema.

Y, en cuanto a la primera debilidad de tal opción, la experiencia histórica nos ha puesto de manifiesto que en el país no existe una cultura del ahorro, siquiera para aquellas personas que están en posibilidad de hacerlo. Además, el propio sistema privado permite el aporte voluntario al fondo individual y la información existente nos muestra una escasa utilización de la misma.

En función a ello, la opción del SPP, con contribuciones obligatorias, puede mantenerse como complementario a un Sistema Público con pensión básica.

Ya hemos señalado que el actual SPP ha tenido como debilidad fundamental el alto cobro de comisiones (ver Banco Mundial, op cit), que llegan a cerca del 30% del aporte al fondo propio, lo que ha dado lugar a que en los últimos cinco años las empresas AFPs hayan obtenido utilidades superiores a los 1,000 millones de nuevos soles, con un patrimonio propio de apenas 300 millones de nuevos soles, manteniendo tasas de rentabilidad sobre patrimonio encima del 60% de manera sostenida.

Se trata de un mercado en el que no existe competencia, tanto por el reducido número de AFPs como por el propio comportamiento de la demanda (los aportantes): menos de 0.5% de los aportantes se traslada entre AFPs por año en el último quinquenio, más del 50% lo hace hacia una AFP de menor rentabilidad y 75% a una AFP de mayor costo (comisión más

prima de seguro). Así, la demanda es muy “lea” y se inclina por una u otra AFP en función de regalos y no de un mejor producto.

Debido a este comportamiento de la demanda, la opción de abrir el mercado a la competencia de los bancos posiblemente no resuelva el problema de las altas comisiones, y deba ser complementado con un esquema de regulación pública de comisiones.

8.3 Organización del sistema

En lo que sigue, asumimos un esquema que incluya una pensión básica y uniforme a cargo del régimen público y un sistema tipo SPP con contribución adicional obligatoria.

Un elemento central de este esquema debe ser la existencia de una sola central de recaudación. Ya en el sistema actual, hay altos costos de AFPs, ONP y de las propias empresas donde trabajan los aportantes, por duplicación de esfuerzos. En efecto, si una empresa no entrega los descuentos, cada AFP y la ONP inician los procedimientos administrativos o judiciales para cobrar por separado. Por otro lado, para la empresa que quiere cumplir sus obligaciones, hay que hacer hasta 6 cálculos distintos de aportaciones con distintas tasas y llenar 6 formularios diferentes para pagarlos en 6 cuentas bancarias distintas, lo que eleva enormemente los costos administrativos, que se convierten en una barrera para la afiliación y formalización en las pequeñas empresas.

Esta situación ya debería ser modificada bajo el actual régimen de paralelismo público - privado, estableciendo una central de recaudación similar a la experiencia mejicana. Este cambio es aún más urgente cuando por cada persona se debe realizar aportes a dos fondos distintos. Lo lógico es, entonces, que haya una sola entidad recaudadora.

IX. CONCLUSIONES

1. Los sistemas previsionales de nuestro país atraviesan en la actualidad por una profunda crisis expresada en los montos bajos de las pensiones que éstos otorgan y su escasa cobertura a nivel nacional. Una de las principales causas que explica esta crisis es el modelo de relación alternativa que existen en los sistemas público y privado de pensiones.
2. La creación de las AFPs y la relación existente entre el SPP y SNP ha provocado el traslado de un grupo importante de trabajadores activos del sistema público al privado; restando de esta manera la base contributiva que permitía financiar el pago de las pensiones del sistema estatal.
3. Adicionalmente, constituye una causa de la situación actual de los sistemas previsionales, la alta rotación de la mano de obra en nuestro país y la contratación informal de trabajadores; quienes al no estar incluidos en planillas no realizan los aportes de ley.

4. Existe un mandato constitucional que compromete al Estado peruano a implementar un sistema previsional con participación pública y privada accesible a toda la población y que le permita obtener los recursos necesarios para poder vivir de acuerdo a su dignidad.
5. Este tipo de articulación se encontraría expresado en un modelo de sistema previsional con dos pilares (público y privado) complementarios, al cual los trabajadores deberían afiliarse obligatoriamente. De esta manera, el régimen público brindaría una pensión mínima que serviría como sustento básico de los jubilados, mientras que el sistema privado brindaría una pensión complementaria, cuyo objetivo sería reemplazar a las remuneraciones dejadas de percibir.
6. En este esquema el régimen público funcionaría de acuerdo a un sistema de reparto, mientras que el régimen privado funcionaría mediante cuentas de capitalización individual.

X. RECOMENDACIONES

En virtud de lo expuesto y en uso de las facultades conferidas en el artículo 162º de la Constitución y en el artículo 26º de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley N° 26520, la Defensoría del Pueblo considera necesario:

RECOMENDAR:

Al Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo, como órgano encargado de la discusión y concertación de políticas en materia de trabajo, de promoción del empleo y de protección social, para que promueva un debate público con el propósito de analizar la necesidad de reformular la relación existente entre el sistema público y privado de pensiones, convocando a las asociaciones de pensionistas así como a los principales actores del sector público involucrados en la reforma.

Al Congreso de la República y a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP para que a través de la Comisión de Seguridad Social y la Superintendencia Adjunta de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, respectivamente, aborden el análisis de los siguientes temas en la perspectiva de una eventual reforma de los sistemas de pensiones en nuestro país:

- 1) la expansión de la oferta en el sistema privado de pensiones y promoción de la libre competencia en este sector
- 2) mecanismos legales que permitan una mejor regulación de las comisiones cobradas por las AFP a sus afiliados

Al Congreso de la República, por intermedio de la Comisión de Seguridad Social, que evalúe la conveniencia de implementar una nueva relación entre el sistema público y privado de pensiones, considerando los siguientes criterios:

- 1) sustituir el carácter alternativo entre los sistemas público y privado por uno de naturaleza complementaria

- 2) el sistema público sería obligatorio, de reparto, basado en los principios de la seguridad social y tendría como objetivo primordial proporcionar una pensión básica a todos sus afiliados
- 3) el sistema privado sería complementario y obligatorio, con cuentas individuales de capitalización y tendría como objetivo principal otorgar un complemento a la pensión que otorga el sistema público
- 4) en esta nueva relación la recaudación de los aportes a ambos sistemas correspondería a una sola entidad

Al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, para que, en el marco de las competencias asignadas por los literales a), c) d) y f) del artículo 4 de la Ley Orgánica del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, Ley N° 27711, de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 910 y el Convenio OIT N° 81 ratificado por nuestro país; implemente campañas de fiscalización e instrumentos idóneos a fin de detectar a los empleadores que contratan informalmente a sus trabajadores, desconociéndoles, entre otros, el derecho a afiliarse a un régimen previsional, con el propósito de ampliar el mercado laboral formal y, consecuentemente, extender la cobertura de los sistemas de previsión social.

Al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República para que, en el marco de sus atribuciones constitucionales en materia presupuestaria, dispongan lo necesario a fin de dotar al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo de los instrumentos idóneos para el cabal desempeño de sus funciones inspectivas.