

# CRISIS FINANCIERA MUNDIAL Y SUS EFECTOS EN EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES: PROPUESTAS LEGISLATIVAS

Víctor Mayorga Miranda<sup>(\*)</sup>

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende desarrollar algunos temas sobre la crisis financiera y sus efectos en el Sistema Privado de Pensiones (en adelante, SSP) en nuestro país. Es pertinente incidir en las alternativas que se deben plantear.

En primer lugar, como antecedente, debemos señalar el contexto económico e institucional que explique el surgimiento del SPP. En segundo lugar, nos referimos a la reforma previsional en el Perú, producto justamente de los cambios en la década de los noventa. En tercer lugar, acotamos los desafíos en materia de pensiones, especialmente incidiendo en la necesidad de buscar las medidas correctivas para proteger a los afiliados que se encuentran en el SSP. A tales efectos, se desarrollan los proyectos legislativos en estudio de la Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República.

## 2. ANTECEDENTE: CONTEXTO ECONÓMICO E INSTITUCIONAL

Uno de los aspectos del nuevo escenario mundial abierto por el proceso de globalización es la flexibilización del sistema productivo e institucional. Como señala Castells, «el proceso de producción incorpora componentes producidos

---

<sup>(\*)</sup> Abogado. Ex magistrado. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Actual presidente de la Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República.

en muchos emplazamientos diferentes por empresas distintas y mercados específicos en una nueva forma de producción y comercialización: una producción de elevado volumen, flexible y personalizado»<sup>(1)</sup>.

La globalización de la economía provocó la crisis del Estado de bienestar y logró el ascenso del neoliberalismo. Dicha crisis o cuestionamiento debe entenderse como la redefinición de las relaciones entre la oferta y la demanda, el control y un modelo de regulación que permita la recuperación económica de los trabajadores, la autonomía política de los asalariados y la intervención del Estado como un organizador del proceso.

El modelo en cuestión fue concebido como un mecanismo anticrisis: el objetivo era garantizar un bienestar mínimo a todos los ciudadanos. Su promotor fue Keynes, quien era un ferviente partidario de la intervención del Estado en el desarrollo de las actividades económicas, especialmente cuando el empleo y los gastos empiezan a descender. De esta manera, consideraba que era posible encontrar un nuevo equilibrio económico relativamente estable en la redefinición de las relaciones entre Estado y economía. Entonces, el Estado benefactor o asistencial o Estado social de Derecho, sobre todo después de la segunda guerra mundial, creció y se multiplicó en los países industrializados. Sin embargo, ese modelo que permitió recuperar al capitalismo de su grave crisis, empezó a ser cuestionado a partir de la crisis del petróleo en los años setenta y acentuada en los años ochenta.

Ese cuestionamiento fue sobre todo de economistas defensores de la libre circulación del capital, el libre mercado y la mínima intervención del Estado, que se expresó en el neoliberalismo como planteamiento de una economía de la oferta, de las políticas de inversiones y no el sostenimiento de la demanda que supuestamente origina crisis económica. Así, en los años noventa se argumentó que el Estado genera gastos improductivos y se planteó retornar al Estado garante del libre mercado. Se sostiene que, en la medida que el Estado se haga a un lado, funcionará la economía; y el libre juego de las leyes de la competencia mediante el proceso de la privatización de empresas públicas estratégicas.

La mencionada ideología inspiró la reforma de la seguridad social en América Latina basada en las medidas adoptadas en el Consenso de Washington (CW), para los países en desarrollo que salían de la crisis de la deuda externa y del periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI). Y surgió en oposición y como crítica al sistema de reparto. Desde la década de los ochentas, cuando el ritmo de las economías decayó a partir del incremento de los precios internacio-

---

(1) CASTELLS, Manuel, *La era de la información*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, T. I, p. 120.

nales del petróleo, se empezó a cuestionar la seguridad social. Entonces, se dio esta otra forma de organizar el ahorro, cuando las personas capitalizan aportaciones y rendimientos sobre ellas para financiar sus pensiones de jubilación; es lo que se llama un «sistema de capitalización». En sentido estricto, la pensión que alguien percibe luego de una determinada edad, es resultado de lo que ha invertido (ahorrado), incluyendo los rendimientos capitalizados a lo largo de su vida.

En los sistemas de capitalización individual se fijan las prestaciones sobre el saldo final disponible en la cuenta individual. El ejemplo emblemático del sistema de capitalización es el de Chile, en donde se creó este sistema en 1981. La reforma tuvo dos elementos básicos:

- a. Se reemplazó el sistema de reparto por un sistema de capitalización. Este paso fue obligatorio solo para aquellas personas que entraban por primera vez a la fuerza de trabajo (básicamente jóvenes), mientras que era voluntario para aquellos que se encontraban en la fuerza de trabajo antes de llevarse a cabo la reforma. Una persona en este último grupo podía decidir si cambiarse al nuevo sistema de capitalización o permanecía en el sistema antiguo, sus imposiciones y beneficios se regían de acuerdo a la reforma realizada en el sistema antiguo de reparto en 1979.
- b. Se eliminó la jubilación por años de antigüedad. Esta fue una reforma menor si se considera que en el sistema antiguo –antes de 1981– era bastante común jubilarse con 35 años de antigüedad. Esta posibilidad se eliminó en la reforma de 1981 para aquellos individuos que se mantuvieron en el sistema antiguo, fijando la jubilación a los 65 años. Es decir, la reforma modificó totalmente las tasas de imposición y se extendió el horizonte de imposiciones para cada individuo. Y el Estado seguía cumpliendo su rol fundamental, pues sigue siendo responsable del funcionamiento del sistema, regula y supervisa a las administradoras de los ahorros, cumple papel redistribuidor para quienes no alcanzan a ahorrar lo suficiente y tienen derecho a una pensión mínima.

De tal manera que la reforma de la seguridad social en América Latina incorporó el sistema de capitalización individual en reemplazo total o parcial de los de reparto, comenzando por Chile en 1981, seguido por el Perú en 1992, Argentina y Colombia en 1994, Uruguay en 1996, Bolivia y México en 1997, El Salvador en 1998, Costa Rica en 2001 y República Dominicana en 2003.

### 3. LA REFORMA EN EL PERÚ: EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

El SPP fue creado el 6 de diciembre de 1992, mediante el Decreto Ley N° 25897, con la finalidad de contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema

previsional en el país. El SPP surge como una alternativa al Sistema Nacional de Pensiones (SNP), de tal forma que el trabajador pueda decidir si desea permanecer en el SNP o afiliarse al SPP<sup>(2)</sup>.

Este sistema se sustenta en cuentas individuales de capitalización (CIC), que tomó como modelo el sistema chileno de capitalización individual. Es una cuenta personal que cada afiliado recibe al momento de ingresar el SPP y aporta determinada cantidad (similar a una cuenta bancaria de ahorros). Está conformada por la «Libreta de Capitalización AFP», en donde se registran los movimientos y saldos de los aportes obligatorios.

Es decir, la CIC se encuentra conformada por los aportes del trabajador activo y el rendimiento obtenido de la inversión de los recursos. A diferencia del SNP, administrado por el Estado, el SPP está conformado por empresas llamadas Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (AFP). Las AFP captan los aportes obligatorios de los trabajadores afiliados que luego invierten en el mercado de capitales, cuyos rendimientos son capitalizados en una cuenta individual, a fin que en el momento de jubilación el ahorro logrado financie una pensión de jubilación. Las AFP guardan una separación patrimonial con los fondos que administran.

Los principales cuestionamientos los podemos resumir en un problema que refleja el comportamiento de las AFP y la necesidad de su regulación. Nos referimos a los costos de transacción.

Al respecto, de diversas maneras se ha cuestionado el costo económico en este giro de negocios. Entre los síntomas detectados se menciona que está ubicado en el tramo de alta concentración del índice de competencia; niveles de rentabilidad altos que también permiten apreciar escaso nivel de diferenciación entre las administradoras; y, comisiones que están en el tramo alto respecto a sus similares de América Latina, medido como porcentaje del ingreso salarial, o ligeramente por encima del promedio, considerando un procedimiento de costo anual equivalente; aunque se reconoce las dificultades de la comparación, debidas a las peculiaridades nacionales (conceptos que integran, niveles de ingreso y tasas de contribución). Sin embargo, el debate sobre la medición del nivel de competencia, como de otros temas, es polémica abierta que nos lleva a plantear algunas propuestas.

---

<sup>(2)</sup> Un documento muy importante es el especial sobre el Sistema Privado de Pensiones, dirigido por APARICIO VALDEZ, Luis, en *Análisis Laboral*, N° 283, Vol. XXV, Lima, 2001.

#### 4. DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS: PROPUESTAS LEGISLATIVAS

Tras la oleada de la propaganda millonaria en la década de los noventa sobre el SPP, mucha de ella con dinero del Estado, la realidad se ha vuelto a imponer y nos encontramos frente a verdaderas limitaciones del modelo privado de pensiones de jubilación que hemos tratado, como también del reconocimiento del rol del Estado. Es decir, aún en condiciones menos exigentes socialmente, el mercado ha demostrado sus debilidades para compatibilizar el crecimiento con la equidad, la acumulación con la autonomía de decisión, la estabilidad con el pluralismo; en último término, ha demostrado su insuficiencia como mecanismo promotor en lo económico, político y social, o sea, del desarrollo estricto sensu. Sin embargo, no se trata de invalidar el mercado como mecanismo de solución de ciertos problemas y en determinadas áreas; lo que se cuestiona es atribuirle un carácter rector y decisivo en la conducción de la seguridad social, particularmente en el difícil escenario que se proyecta para el futuro.

De hecho, no podemos negar su utilidad en términos de estimular la inversión a través de las AFP y de reflejar los intereses de los agentes de la actividad económica o pretender eficiencia y modernidad. Pero el liderazgo en lo social debe radicar en el sector público, y el mercado debe funcionar con todas las regulaciones que exija el cumplimiento de una estrategia previamente concebida, producto del diálogo entre trabajador, empleador y Estado.

Por ello, las causas del insatisfactorio cuadro las podemos atribuir a problemas estructurales, económicos y de manejo administrativo, dado el carácter asumido por el Estado en la seguridad social. Entonces, todo cuestionamiento a la seguridad social en el Perú debe partir reconociendo estos factores y la gravedad del problema. Esto hace que la discusión tome hoy día un sentido distinto, ya no está en juego una posición voluntarista a favor de una u otra opción, sino la imperiosa necesidad de plantear alternativas. Además, el cuestionamiento a cualquier sistema de pensiones no debe llevar a proponer su liquidación sino a superar esos problemas, para lograr que funcione a través de mecanismos que signifiquen regulación clara a favor de los pensionistas del SPP.

En este sentido, se han presentado a la Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República proyectos de ley vinculados, casi en su totalidad, a una problemática eje<sup>(3)</sup>: los fondos de pensiones impactados por la crisis finan-

---

(3) El referente principal, aun cuando no único, fue entonces el escenario mediático que reportaba recurrentemente la crisis, la caída de los fondos, las reacciones y opiniones de actores internacionales, y progresivamente—con énfasis de octubre de 2008 en adelante—se dieron propuestas frente a la crisis de los actores clave, como la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la Asociación de AFP, la Conasev, el Ministerio de Economía y Finanzas, entre otros.

ciera internacional, las tendencias que se puede observar en las iniciativas legislativas respecto al SPP, dimanan del eje articulador fondos-crisis, y han sido las siguientes: la regulación de las comisiones por administración de los fondos, la regulación de aspectos relativos a la rentabilidad de los fondos, y la centralización de la recaudación previsional a cargo de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat). Asimismo, se ha planteado la creación de un organismo que promueva la realización de estudios actuariales, los cuales están vinculados con la sostenibilidad financiera de la seguridad social.

#### 4.1. Las comisiones en las AFP: tope máximo

Actualmente, la comisión por administración de fondo de pensiones se establece libremente por cada AFP y es aplicada sobre la remuneración del trabajador. Representa el costo de la administración por todos aquellos procesos que realiza la AFP (la afiliación, registro de informaciones diversas, recaudación mensual de aportes impagos, envío periódico de información del estado de cuentas de cada afiliado, procesos y atención de trámites de jubilación y otras pensiones, entre otros). Es decir, se denomina «comisión» a la cantidad de dinero que percibe una AFP por proporcionar los servicios de administración de las CIC.

Debemos tener en cuenta que a lo largo de la existencia del SPP en el Perú, la estructura y nivel de las comisiones ha ido variando, pasando de una combinación de porcentajes de la remuneración y costos fijos a una comisión exclusivamente sobre la remuneración. Asimismo, diferentes circunstancias han determinado una reducción de las tasas de comisión a lo largo del tiempo y la introducción de planes de permanencia en la mayoría de las AFP. Sin embargo, en el caso peruano, hasta la actualidad no se han producido cambios significativos en el cobro de las comisiones basadas en la remuneración, las comisiones de las AFP peruanas son las más altas comparadas con las de los demás países latinoamericanos que efectúan el cobro por el mismo concepto para administrar la CIC<sup>(4)</sup> como se puede observar en el siguiente cuadro.

---

(4) Informe Final de la Comisión Técnica, constituida por el Decreto Supremo N° 051-2007-EF, encargada de elaborar el Plan de Mejoras al Sistema Nacional de Pensiones y al Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones que permitan asegurar su coexistencia en el mediano y largo plazo y propuesta de nueva política de inversiones del fondo consolidado de reservas provisionales.

**Cuadro N° 1**  
**Estructura de Comisiones de Administradoras de**  
**Fondos de Pensiones en Latinoamérica**  
**(Diciembre, 2007)**

| Comisiones<br>Países | Fija  | Variable             |                          |                          |
|----------------------|-------|----------------------|--------------------------|--------------------------|
|                      |       | % de la remuneración | % del fondo administrado | % rentabilidad del fondo |
| Bolivia              | -     | 0.50                 | 0.2285                   | 0.2285                   |
| Colombia             | -     | 1.55                 | -                        | -                        |
| Chile                | 0.32  | 1.44                 | -                        | -                        |
| <b>Perú</b>          | -     | <b>1.81</b>          | -                        | -                        |
| Rep. Dominicana      | -     | 0.50                 | -                        | n.d.                     |
| Uruguay              | 0.098 | 1.693                | 0.0017                   | 0.0017                   |

Fuente: Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones - FIA

Con respecto al concepto de comisiones, en el año 1997 se estableció en 2.34% la comisión porcentual calculada sobre la remuneración asegurable, siendo su valor promedio actual de 1.87%

En el año 2004, el Banco Central de Reserva se pronunció señalando que de «acuerdo con los cálculos realizados para el caso de un trabajador de 25 años de edad con un ingreso mensual de S/. 1 000 y una rentabilidad real anual del Fondo de Pensiones de 7,95% (promedio anual 1993-2003), si la comisión por administración se redujera de 2,45% (nivel máximo actual) a 1,45% del sueldo y si dicho ahorro aumentara el aporte obligatorio de 8% a 9% del respectivo sueldo, la CIC del trabajador al momento de su jubilación se incrementaría en 13%».

En el mismo orden de ideas, más recientemente, Masías y Sánchez<sup>(5)</sup> han sostenido que las AFP no orientan su comportamiento hacia la reducción de las comisiones porque si bien una disminución en el nivel de la comisión genera un flujo positivo de traspasos y consecuentemente de ingresos, la disminución también implica el sacrificio de una porción de los cobros al universo de afiliados. Esto conduce a las AFP a competir utilizando estrategias menos costosas, tales como incrementar la fuerza de ventas o gastar más en publicidad.

Otra de las cuestiones que preocupa respecto a las comisiones que cobran las AFP, es que actualmente en Perú estas constituyen un oligopolio. En efecto, las AFP son solo cuatro: Profuturo, Horizonte, Integra y Prima. Además, están

<sup>(5)</sup> MASÍAS, Lorena y SÁNCHEZ, Elio, *Competencia y reducción de comisiones en el sistema privado de pensiones: el caso peruano*, Documento de trabajo N° 2, SBS, Lima, 2006, p. 2.

vinculadas a grupos empresariales que concentran actividades varias como los seguros, las finanzas, actividades productivas, comerciales, entre otras. En ese escenario, hablar de una competencia en el marco de un libre mercado es un despropósito, y se impone la necesidad de afianzar la intervención del Estado en ejercicio de su rol regulador en este ámbito de la seguridad social.

A continuación, presentamos la evolución comparada del cobro de comisiones de los fondos de aportes, y del número de afiliados en el periodo de 1997 a 2007.

**Cuadro N° 2**  
**Evolución de Comisiones de AFP, fondos de aportes y**  
**total de afiliados en el Perú**  
**(1997-2007)**

| Conceptos | Comisión (% de remuneración) | Fondos de aportes (US\$) | Total de afiliados |
|-----------|------------------------------|--------------------------|--------------------|
| Años      |                              |                          |                    |
| 1997      | 2.34%                        | 1,510'000,000            | 1'736,000          |
| 2000      | 2.39%                        | 2,752'000,000            | 2'472,000          |
| 2002      | 2.29%                        | 4,527'000,000            | 2'994,000          |
| 2004      | 2.27%                        | 7,844'000,000            | 3'882,000          |
| 2007      | 1.81%                        | 20,377'489,000           | 4'101,060          |

Fuente: FIAP / SBS

Se ha señalado que la imposición de un tope legal al cobro de comisiones sería inconstitucional, y que en todo caso deberían pronunciarse al respecto las Comisiones de Constitución y Economía.

Cabe aclarar por ello que el contenido esencial del derecho fundamental a la pensión –sobre el cual el legislador no puede intervenir– está constituido por tres elementos: a) el derecho de acceso a una pensión; b) el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella; y c) el derecho a una pensión mínima vital. Queda claro que un tema administrativo como la retribución por la gestión privada de los fondos provisionales no se puede reputar como contenido esencial de este derecho<sup>(6)</sup>.

<sup>(6)</sup> Fundamento N° 107 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 28389, de reforma constitucional de régimen pensionario, y contra la Ley N° 28449, de aplicación de las nuevas reglas pensionarias previstas en el Decreto Ley N° 20530, publicada en *El Peruano* el 12 de junio de 2005.



Adicionalmente, el último de los proyectos de ley referido a las comisiones de las AFP fue decretado también a la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e inteligencia Financiera, con fecha 1 de diciembre de 2008. Sin embargo, a la fecha –luego de transcurridos más de seis meses– dicha comisión se ha excedido en mucho del plazo legal de 30 días hábiles previsto para elaborar el dictamen respectivo<sup>(7)</sup>.

Por todo lo expuesto, se considera pertinente la dación de una norma legal que fije un tope máximo de la comisión porcentual variable de la remuneración a fin de generar una alineación de intereses –de las AFP y de los afiliados–, garantizar la sostenibilidad del sistema y favorecer un manejo eficiente del portafolio. Este criterio fue el que prosperó en la Sesión de la comisión del 12 de mayo pasado, con el agregado de establecer en la norma que, en caso de que la rentabilidad sea negativa, esta la asuman por igual, tanto la AFP como el afiliado al SPP; asimismo, se propone retornar a los criterios establecidos por el Decreto Ley N° 25897, de noviembre de 1992, norma que creó el SPP.

En consecuencia, se propone establecer al 0.8% de la remuneración como tope de comisión:

#### «Artículo 24<sup>o</sup>.- Retribución de las AFP

Las AFP perciben por la prestación de todos sus servicios una retribución establecida, de acuerdo al siguiente detalle: Por el aporte obligatorio a que se hace referencia en el inciso a del artículo 30<sup>o</sup> de la presente ley, una *comisión porcentual hasta 0.8 % de la remuneración asegurable del afiliado*. La retribución debe ser aplicada por la AFP por igual a todos sus afiliados. Sin embargo, cada AFP puede ofrecer planes de descuento en las retribuciones de los afiliados en función al tiempo de permanencia o regularidad de cotización en la AFP» (las cursivas son nuestras).

## 4.2. [Re] Instauración del Fondo Único en las AFP

La Administración de la Cartera de Fondos del SPP en el Perú, tiene como base el Sistema Multifondos o de Fondos Múltiples. Este sistema permite elegir al afiliado entre portafolios que contienen activos financieros que combinan diferentes niveles de riesgo y rentabilidad. La diferencia básica entre estos

---

<sup>(7)</sup> Artículo 77<sup>o</sup> del Reglamento del Congreso de la República.

portafolios radica en su límite para invertir en activos de renta variable y la elección del tipo de fondo que se encuentra sujeta a ciertos requisitos tales como la edad del afiliado y el tiempo de participación en el sistema<sup>(8)</sup>.

El Sistema Multifondos en el Perú solo tiene tres (3) años. Si bien el SPP tiene quince años, este sistema surge con la aprobación de la Ley N° 27988 de mediados de 2003, y fue implementado aún en diciembre de 2005. Esta ley, publicada el 4 de junio de 2003, modifica los artículos 18º, 19º, 20º y 25º e incorpora los artículos 18º-A, 18º-B, 18º-C, 25º-A, 25º-B, 25º-C y 25º-D al Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo N° 054-97-EF.

El Sistema Multifondos es producto de un discurso generado entre los años 2001 y 2005, que tuvo como característica prevaeciente la conjugación del riesgo y la rentabilidad –‘riesgo rentable’–, brindando mayores alternativas de inversión al afiliado y salvaguardando los fondos de las personas mayores de edad. Este discurso se afianzó con la regulación detallada y pormenorizada de las inversiones de las AFP que se fue verificando en el referido periodo.

Desde la constitución del Sistema Multifondos se ha producido una diversificación de la inversión en los portafolios que componen la cartera de los fondos de pensiones. Se ha generado, también, una oscilación particularmente intensa de la inversión referida a los instrumentos contenidos en el rubro de empresas no financieras y en el de inversiones en el exterior.

Sin embargo, la flexibilización de las inversiones y la ampliación de los fondos como garantía de la obtención de una mayor rentabilidad a favor de los afiliados, no ha prosperado. Lo que sí cabe destacar es la evolución beneficiosa para las AFP en cuanto a *los ingresos por comisiones*, base de las utilidades de las AFP; *se han incrementado*, entre fines de 2005 y fines de 2008, de S/. 627 333 000 a S/. 632 129 000. Por el contrario, la rentabilidad anual y el valor de la cartera de los fondos de pensiones han sufrido una considerable disminución en perjuicio de los afiliados, que de 3 millones 637 mil en diciembre de 2005 han pasado a ser en la actualidad 4 millones 289 mil afiliados.

Con la ampliación de los fondos de pensiones desde el año 2001 en adelante, se ha logrado concretar una mayor liquidez en el mercado de valores y un mejor acceso al financiamiento de las AFP a través del referido mercado de

---

<sup>(8)</sup> BERNAL, Noelia et al., *Una mirada al sistema peruano de pensiones: diagnóstico y propuestas*, BBVA-Norma, Lima, 2008, p. 43.

valores. Esto ha beneficiado a las AFP que actualmente son de las empresas más importantes en el escenario bursátil nacional.

Pero la búsqueda de una mayor protección al inversionista (afiliado), que formaba parte del discurso de reforma del SPP en el año 2001<sup>(9)</sup>, no ha revestido relevancia alguna, hecho que se ha evidenciado con nitidez en el segundo semestre de 2008, como resultado de la actual crisis financiera internacional; se ha producido un cambio de expectativas acerca de la rentabilidad de los fondos de pensiones en los sistemas de cuentas de ahorro individuales. Esto por cuanto, bajo las propias leyes del mercado, se produce una equiparación de las tasas de rentabilidad –de los fondos de pensiones– a nivel internacional en el largo plazo<sup>(10)</sup>.

La experiencia europea en este aspecto es significativa, pues la Comisión Europea de Actuarios señala que la tasa de rentabilidad de los fondos de pensiones no es superior al 4%, recogiendo en dicha proyección más de cien años de experiencia en el tema<sup>(11)</sup>. Lo que a su vez requiere un cambio de expectativas sobre las tasas de reemplazo<sup>(12)</sup>. Esto conlleva a considerar tasas de reemplazo realistas acordes con un enfoque de rentabilidad de largo plazo<sup>(13)</sup>.

En consecuencia, la lógica del «riesgo rentable» no se sostiene, y uno de sus principales elementos, la ampliación de los fondos, no tendría mayor sustento. Para ampliar este punto, hacia fines del año 2007 ya se habían realizado importantes movimientos entre los diferentes tipos de fondos al interior de la Cartera Administrada<sup>(14)</sup>. Otro elemento a tener en cuenta es la alta volatilidad del fondo 3, cuya evolución es como sigue:

(9) Vide el Proyecto de Ley N° 01389/2001-CR, Exposición de Motivos, p. 1.

(10) DURÁN VALVERDE, Fabio, «Efectos de la crisis en los sistemas de pensiones de la seguridad social», en *Crisis Financiera Mundial y sus efectos en el Sistema Privado de Pensiones: alternativas de solución*, Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República, Lima, 2009.

(11) Loc. cit.

(12) Tasa de reemplazo: valor de la pensión como proporción del salario del trabajador durante un periodo base, tal como el último año o los dos últimos años anteriores al retiro o el salario promedio durante toda la vida. También denota la pensión promedio de un grupo de pensionados como proporción del salario promedio del grupo. Al respecto, vide HOLZMANN, Hinz et al., *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo XXI: una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas*, Banco Mundial, Washington D. C., 2005.

(13) DURÁN, «Efectos de la crisis en los sistemas de pensiones de la seguridad social», cit.

(14) El fondo tipo 1 redujo su participación respecto al total de la cartera administrada pasando de 7.0% en diciembre de 2005 a 5.9% en diciembre de 2006 y 5.0% en diciembre de 2007. El fondo tipo 2 en los mismos periodos referidos pasó de 92.3% a 89.1%, para finalmente en diciembre de 2007

S/. 213 000 000 en diciembre de 2005.

S/. 2,312 000 00 en diciembre de 2006.

S/. 14,105 000 000 en diciembre de 2007

S/. 8,335 000 000 en enero de 2009.

Del análisis se puede concluir que los afiliados prefieren obtener una mayor rentabilidad considerando mayores niveles de riesgo, ya sea eligiendo este tipo de fondo al afiliarse al SPP o mediante el traslado de saldos CIC provenientes del Fondo Tipo 2, todo lo cual sería alentado por la existencia del Sistema Multifondos que se basa en el «riesgo rentable».

Como lo señala el funcionario del Ministerio de Economía y Finanzas Javier Kapsoli<sup>(15)</sup>, este fenómeno se ha vinculado con el buen desempeño de la Bolsa de Valores, sobre todo durante 2006 y a la tendencia creciente de aportes voluntarios sin fin previsional.

Este escenario de una Bolsa altamente rentable y un crecimiento económico ligado a más oferta de empleo no se condice con lo que acontece en la actualidad. En efecto, la OIT en su Panorama Laboral 2008 refiere que<sup>(16)</sup>:

«Estamos frente a la crisis más grave desde [...] 1930, que se inició en agosto de 2007 en los Estados Unidos, contagió a otros países desarrollados, y se agravó en 2008 en particular desde mediados de septiembre afectando finalmente los países en desarrollo que hasta entonces habían evitado sus efectos. Entre los principales impactos globales interrelacionados que golpean a las economías de los países de América latina y el Caribe están la reducción de la demanda de las exportaciones, la caída de los precios de las materias primas, el alza de los costos de capital y la contracción del crédito».

---

colocarse en 71.9%. En el caso del fondo tipo 3 se produjo una tendencia inversa, de 0.7% en diciembre de 2005 pasó a 5.0% en diciembre de 2006 y 23.1% en diciembre de 2007.

(15) KAPSOLI, Javier, en *Crisis Financiera Mundial y sus efectos en el Sistema Privado de Pensiones: alternativas de solución*, Comisión de Seguridad Social del Congreso de la República, Lima, 2008, p. 54.

(16) ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Panorama laboral 2008: América Latina y El Caribe*, OIT, Lima, 2009, p. 2.

Lo que se busca, entonces, es dotar de un mayor nivel de protección a los fondos de pensiones de los afiliados al SPP. Deja supérstite el nivel de las inversiones de los referidos fondos, y suprime la existencia de fondos múltiples; tomando como referencia el actual fondo 1 o Fondo de Preservación de Capital para estructurar un único Fondo de aportes obligatorios y voluntarios; por cuanto los límites por categoría de instrumentos del referido fondo le han permitido preservar el valor de cartera sin las fluctuaciones, pérdidas y rentabilidades negativas que han exhibido los otros dos fondos, 2 y 3.

En tal virtud, se hace necesario un cambio en la regulación de los fondos de pensiones para proteger directamente el valor de las cuentas individuales de capitalización, el que consiste en la estructuración de un fondo único que tome como referencia los niveles de inversión en instrumentos del fondo 1. Por lo tanto, se mantienen los niveles de inversión, pero se protege a los afiliados de las oscilaciones tan pronunciadas del valor de cartera que se producen en el actual Sistema de Fondos Múltiples; que en buena cuenta es retornar a los parámetros iniciales del SPP.

#### **4.3. Recaudación centralizada de los aportes a las AFP**

Se propone la modificación del Código Tributario, de la Ley del Sistema Privado de Pensiones y de la Ley General de la Sunat para equiparar los mecanismos de recaudación que a fecha existen respecto al SNP y de EsSalud, con el SPP, modificando el Decreto Legislativo N° 501, Ley General de la Sunat y el Texto Único Ordenado del Sistema Privado de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo N° 054-97-EF, a efectos de que la Sunat también recaude los aportes del SPP, dando un ordenamiento armónico para garantizar el buen funcionamiento del sistema de seguridad social, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales y a los convenios internacionales ratificados por el Perú, centralizando la gestión recaudatoria de los aportes.

Consideramos que la fusión entre las Superintendencias Nacionales de Administración Tributaria y de Aduanas, no constituye un proceso arreglado a una adecuada técnica legislativa, ya que vía decreto supremo se incorporan nuevas funciones a una entidad creada por decreto legislativo. Sin embargo para convalidar las acciones efectuadas bajo un marco normativo sin rango de ley, es pertinente dar fuerza de ley al decreto supremo N° 061-2002-PCM.

Por otro lado, actualmente, el artículo 34º del Decreto Supremo N° 054-97-EF, señala que la recaudación de aportes a las AFP son declarados, retenidos y pagados por el empleador a la AFP en la que se encuentre afiliado el trabaja-

dor. Esto supone que la recaudación de los aportes del SPP se hacen de manera descentralizada y corren a cargo de las propias AFP; siendo necesario modificar la normativa aludida a fin que se consolide el proceso de recaudación centralizada iniciado con la asunción de este encargo por la Sunat, respecto de los aportes a la ONP y a EsSalud, aprobado mediante la Ley N° 29135.

Es evidente que la experiencia de descentralizar hacia las AFP las funciones de afiliación y recaudación, ha incrementado los costos de administración y generado fisuras en los sistemas de control contributivo y de la afiliación<sup>(17)</sup>.

Son medidas que se pueden adoptar respecto de la recaudación de aportes con fines provisionales<sup>(18)</sup>: fortalecer los servicios y sistemas de control contributivo e inspección, revisar el marco jurídico para aumentar la compulsión y para penalizar fuertemente las prácticas de evasión y tercerización; finalmente, flexibilizar los esquemas de cotización y revisar los procesos recaudatorios, para ajustarlos a los perfiles sociolaborales y de percepción de ingresos de la población no asalariada.

Mediante esta proposición se permitiría el ordenamiento armónico de la recaudación previsional, para garantizar el buen funcionamiento del sistema, que responde a la necesidad de centralizar la gestión recaudatoria de la seguridad social, que actualmente se encuentra dispersa y desorganizada en un conjunto de instituciones. Con la organización propuesta, se integra en una sola entidad recaudadora, quien velará en el nivel más alto del sistema, por el cumplimiento de las normas de seguridad social y su correcta aplicación.

#### 4.4. La creación del Instituto de Estudios Actuariales

Se propone la creación de un Instituto abocado a la promoción del ejercicio de la función actuarial, y adscrito a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, entidad con rango constitucional que no genera gasto al Tesoro Público. Este órgano coadyuvará al necesario equilibrio y sostenibilidad de los sistemas previsionales, de seguros y financieros en el Perú, promoviendo la consolidación profesional y académica de la actuaría en el ámbito nacional<sup>(19)</sup>.

---

(17) DURÁN VALVERDE, Fabio, *El impacto de un mercado laboral informal en la viabilidad de las instituciones de seguridad social*, AISS, Belice, 2006. p. 2.

(18) *Ibidem*, p. 3.

(19) Se entiende por cálculo actuarial al estudio efectuado generalmente por un actuario utilizando una metodología de cálculo actuarial, basada en algoritmos matemáticos de probabilidades, con el objeto de determinar a una fecha específica la reserva pensionaria que permita afrontar las obligaciones previsionales de los pensionistas hasta su extinción.

Debemos considerar que el objetivo principal es la creación de sistemas de protección contra la ocurrencia de eventos inciertos que provocan pérdidas monetarias. De ello se desprende que el licenciado en actuaría o actuario es el que estudia, plantea, formula y aplica modelos de contenido matemático a situaciones reales; haciendo uso de diversas técnicas, con el fin de proporcionar información para la planeación, previsión y toma de decisiones.

La función del actuario es establecer condiciones de equilibrio económico en entidades especializadas en la compensación de riesgos personales, patrimoniales y financieros. Ya sea actuando como profesional independiente o integrándose en una empresa, el actuario puede desempeñarse en compañías de seguros y reaseguros, cajas de jubilaciones, entidades financieras, entidades mutuales, fondos de inversión, mercados de valores y bolsas, administradoras de fondos de jubilaciones y pensiones, y entidades de servicios de salud, además sus actividades pueden extenderse también en la administración pública o privada. Es decir, el rol del actuario es muy importante a la hora de hacer evaluaciones y modificaciones de los sistemas de seguridad social; siendo el cálculo actuarial parte de la agenda de trabajo decente de la OIT<sup>(20)</sup>.

El desarrollo profesional del actuario es en la actualidad muy incipiente. En el nivel de formación superior solo existen ofertas aisladas –a modo de seminarios o cursos de posgrado– acerca de materias conexas o del propio cálculo actuarial. Así también, en los espacios públicos que están relacionados con la labor actuarial –Ministerio de Economía y Finanzas, Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, o la ONP– se ha previsto el concurso de profesionales extranjeros para el desarrollo de estudios o cálculos en materia actuarial, sin embargo, cabe referir que estos profesionales, en algunos casos, tampoco son originalmente actuarios.

La importancia de la función actuarial aplica no solo para las convencionales actividades del mercado de seguros o del sistema financiero, sino que su aportación se torna imprescindible en escenarios de reforma y transición de sistemas de seguridad social, como es el caso de la actual coyuntura nacional. Esto, por cuanto nuestro país se ha caracterizado en el ámbito previsional y de la seguridad social, por tener una acentuada tendencia histórica al desequilibrio entre las lógicas prestacionales y el financiamiento de los programas, lo que abona a la necesidad de generar la promoción y consolidación de la profe-

---

(20) DURAN VALVERDE, Fabio, *Estudio financiero-actuarial y de la gestión de EsSalud: análisis y recomendaciones técnicas. Informe Final*, OIT, Lima, 2005.

sión actuarial desde espacios estatales, a fin de garantizar derechos fundamentales y bienes públicos como son: la seguridad social y la salud.

Se propone crear una instancia de promoción de la función actuarial en el país adscrita a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, tomando en cuenta la experiencia previa de esta entidad en lo relativo a promover la mejora de la oferta académica actuarial, en coordinación con otras entidades públicas, así como su rol rector y de supervisión de aspectos centrales de los sistemas previsionales, de seguridad social, financieros y de seguros en el Perú<sup>(21)</sup>.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

Se trata de examinar cómo se conjuga seguro y solidaridad en un esquema general y cómo es posible distribuir y compartir riesgos con equidad. Obviamente ninguno de estos temas es fácil y requiere de condiciones especiales de gobernabilidad, participación ciudadana y crecimiento económico. Consideramos que es posible encontrar una nueva vía de desarrollo del sistema previsional en el Perú, que consiga los objetivos básicos de todo seguro social mediante la acción determinante del Estado, sin que esta excluya la iniciativa privada y la participación organizada de los agentes económicos y sociales. Y como objetivo general la implementación de la seguridad social como vía posible que debe surgir de una nueva ecuación planificación-mercado, a partir de un marco estructural que consagre el ámbito de la competencia del Estado, para enfrentar con éxito los problemas reseñados.

---

(21) La fórmula legal es la siguiente: «Artículo 1º.- Créase el Instituto de Estudios Actuariales, denominado Indeac, adscrito a la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, como órgano promotor de la formación y perfeccionamiento permanente de la función actuarial. La función actuarial es la encargada de suministrar información para el planeamiento, previsión y toma de decisiones en entidades especializadas en la compensación de riesgos previsionales, personales, patrimoniales y financieros. Para el mejor desarrollo de sus funciones, el Indeac desarrolla convenios, acuerdos o programas relativos al perfil académico actuarial.»