

REALIDAD Y PERSPECTIVAS DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

ALFONSO DE LOS HEROS P.A.*

Sumario:

I. Una buena noticia: el Sistema Privado de Pensiones en el mundo. II. Situación del Sistema Privado de Pensiones en el Perú. III. Definición Constitucional del Sistema Privado de Pensiones. IV. Marco legal del Sistema Privado de Pensiones. V. Medidas legales positivas para los afiliados. VI. Factores del éxito del Sistema Privado de Pensiones. VII. El Futuro del Sistema Privado de Pensiones.

I. UNA BUENA NOTICIA: EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES EN EL MUNDO

Pese a que la situación social y política en muchos países del mundo se ha tornado especialmente difícil, debilitando la seguridad en todas sus formas y salvo el caso de la crisis argentina en que se vulneró el principio básico de separación del riesgo entre el ahorro previsional y el riesgo país, en general, el SPP en el mundo ha evolucionado favorablemente estableciéndose en muchos países sistemas privados que alientan el ahorro previsional.

Este sistema ha penetrado incluso en países tradicionalmente de bienestar y en los que el Estado soporta una enorme carga previsional y de asistencia social, tales como Estados Unidos y Suecia, funcionando también en Hong-Kong.

En los 21 países que tienen un régimen privado de pensiones, existe un total de más de 88 millones de afiliados que acumulan en sus cuentas de ahorro individual fondos

(*) Abogado. Miembro de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

por más de 200 Mil millones de dólares. En el año 2001 el número de afiliados se incrementó en 23% y se va incrementando año a año.

En América Latina, en donde existen alrededor de 55 millones de afiliados, su número creció en un 22% y los fondos previsionales privados ascienden a casi 100 Mil Millones de dólares. En general, en todos los países en que existe el sistema privado, hay un marcado aumento del número de afiliados y de fondos.

Las grandes cifras antes mencionadas convierten al SPP a nivel internacional en un verdadero motor de la economía, participando de manera decisiva en el ahorro interno y en el PBI de cada uno de los países.

Es importante señalar que la reforma previsional que supone un sistema privado, tiene un alcance fundamental, que es otorgar más poder a la sociedad civil, desplazando al Estado de las decisiones, la mayor parte de las veces erradas, respecto al manejo y destino de los fondos. Ahora el afiliado es propietario, no solamente su ahorro personal, sino, a través del fondo, de grandes empresas, de importantes depósitos, de valores y bonos y de múltiples inversiones, que los sitúan en una posición especialmente protagónica en su propia realidad económica.

Los sistemas de reparto en bancarrota, son una lógica consecuencia de su concepción original, por desplazar hacia el Estado los derechos de su manejo, por no alinear, en cabeza del ciudadano, la contribución y el beneficio, permitiendo la manipulación política y el fracaso económico de los mismos.

Es cierto que la mayoría de los trabajadores no tienen cobertura formal, obligando al Estado a actuar de buen samaritano con todos los que quedan al margen, pero también es cierto que la ineficiencia del Estado ha marcado un alto costo a esta realidad, porque no crece económicamente el sistema privado por falta de masa crítica, creando ello una desventaja social, tornando al Estado ineficiente para dedicar sus esfuerzos a otras urgencias hoy no cubiertas debido a esa misma ineficiencia.

II. SITUACIÓN DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES EN EL PERÚ

Como lo relatan Eduardo Morón y Eliana Carranza en “Diez Años del Sistema Privado de Pensiones- Avances, Retos y Reformas” (Centro de Investigación Universidad del Pacífico, 1ª Ed., 2003), la reforma que instala en el Perú el sistema privado de pensiones, “surge como consecuencia del desequilibrio financiero del antiguo sistema - cuya tendencia de largo plazo era reforzada por el cambio en el patrón de envejecimiento de la población -, la presencia de incentivos hacia la distorsión de los beneficios percibidos por los jubilados - existía discriminación por género, grupos ocupacionales y generacionales -, y sobre todo buscando evitar que los ahorros previsionales de los trabajadores queden ampliamente expuestos a riesgos asociados a factores políticos”.

Si bien esto no satisface a muchos políticos que basan su clientela electoral en el manejo de promesas y beneficios asociados a este tipo de derechos sociales (por ejemplo la Ley 20530 ha sido perforada dieciocho veces por leyes clientelistas), sin embargo, se logró instalar y mantener hasta hoy el sistema.

Al presente y después de más de once años de vigencia, el SPP ha logrado un desarrollo sumamente importante, pues representa aproximadamente el 45% del ahorro interno de la economía, el 35% de la capitalización bursátil y el 8% del PBI, convirtiéndose en un verdadero pilar de la economía nacional.

Su manejo especializado, el alto grado de experiencia en el tipo de inversiones a largo plazo que caracterizan al sistema, combinado con la independencia en el manejo de los fondos, la obtención de la rentabilidad más alta con el menor riesgo, la diversificación en las inversiones, las que tienen límites señalados por ley y la inversión de una parte todavía pequeña de los fondos en el exterior para evitar la saturación del mercado peruano, cuyo tamaño es limitado, han contribuido a gestar un sólido fondo de capitalización individual que cuenta con más de un tercio de la PEA laboral y un valor cercano a los 26 mil millones de soles, que representan algo más de 8 mil millones de dólares, que rinden una rentabilidad nominal anualizada superior al 10%.

La propiedad de estos fondos pertenece exclusivamente a los trabajadores afiliados que tienen cuentas individuales perfectamente separadas (situación que no se da en el Sistema Nacional de Pensiones) y son independientes y ajenas al patrimonio de las propias AFP que los administran, de tal manera que cualquier riesgo empresarial que corra o pueda sufrir una AFP, no afecta al fondo de propiedad de los trabajadores.

La fiscalización e información a cargo de la SBS tiene carácter diario y existe una estrecha coordinación entre la entidad del Estado y las AFP que no tiene otro objeto que consolidar el sistema al hacerlo más eficiente y seguro.

Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que en el Perú, en materia previsional, hay un manejo exitoso de intereses sociales en el sistema privado de pensiones, que el Estado tiene la especial obligación de promover y proteger, sobre todo si se tiene en cuenta y ello debe señalarse sin ambages, que la historia de la previsión social pública en el Perú, desde su aparición organizada en un régimen nacional y universal en la década del 60, ha sido una sucesión de malas decisiones, tanto en lo económico como en lo político, que han llevado a generar una deuda pública interna previsional dos veces mayor a la deuda externa del Estado.

III. DEFINICIÓN CONSTITUCIONAL DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

Dentro del debate constitucional que se inició hace un par de años se aprobaron varias proposiciones referidas al derecho a la seguridad social, a las prestaciones que

cubre, a su regulación legal y al destino exclusivo de los fondos de la seguridad social a sus fines sociales y a su administración.

Falta sin embargo decidir sobre la regla referida al sistema privado de pensiones, esto es a la concurrencia o participación de entidades privadas en la cobertura de prestaciones de seguridad social en las áreas de salud y pensiones.

Vale la pena recordar que la Constitución de 1993 en su artículo 11° señala con acierto que *“el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento”*.

Esta fórmula sencilla deja a la ley, tal como también lo señala el artículo 10° de la Carta, la regulación de estas prestaciones y de los sistemas que las administran.

Es dentro de esta línea de acción que resulta necesario que se consagre sin ambages la participación de las entidades privadas en la seguridad social administrando sistemas de salud o pensiones de acuerdo a ley y bajo la supervisión del Estado, estableciéndose que sus fondos se destinen exclusivamente a sus fines bajo las responsabilidades de ley, garantizándose la diversificación y valorización técnica de las inversiones y reservas y guardando el Estado neutralidad en el destino de las mismas.

Sin embargo es frecuente escuchar la necesidad de migrar del sistema privado al público y viceversa, de la necesidad de la solidaridad y de la participación laboral en la marcha del sistema privado.

No debe existir un trabajador que no tenga un sistema de seguridad social. Tampoco tiene sentido la migración entre el sistema privado y el público, no solamente por su distinta naturaleza (uno es de capitalización individual y el otro de reparto), sino porque no habría forma de liquidar la cuenta individual de un trabajador sin causarle un perjuicio no solo al modificar su naturaleza individual, privada y de capitalización para convertirlo en un fondo solidario de propiedad del Estado, que pasaría a un sistema público quebrado y en la práctica inexistente, sino porque el valor del fondo individual, podría verse perjudicado.

La solidaridad que con frecuencia se invoca como necesaria en un sistema previsional, debe darse a nuestro juicio, mediante mecanismos tributarios o de pensiones mínimas, pero no mediante mecanismos que afecten la propiedad del fondo de cada trabajador, fondo que, contrariamente a lo que algunos piensan, no pertenecen a las AFP sino a sus afiliados.

Finalmente, la participación en la supervisión no es posible pues esta es una función del Estado, altamente técnica, a cargo de un organismo como la Superintendencia de Banca y Seguros, cuya organización y funciones, no permiten según creemos, semejante mecanismo. No existe además, dentro de dicha institución la instancia en la que puedan participar trabajadores, más aún si no tiene los conocimientos

técnicos que requiere la función. Ello resulta tan inconveniente como una propuesta legislativa que se presentó hace un tiempo para que los afiliados participen en los Directorios de las AFP, cuando en realidad la conducción de la AFP como empresa no tiene vinculación con el fondo que esta administra y la presencia de un afiliado en el Directorio de una AFP no conduciría al objetivo supuestamente perseguido por el proyecto, que debería ser la posibilidad de fiscalizar el fondo de pensiones, ajeno y distinto al patrimonio de la AFP.

IV. MARCO LEGAL DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

El Sistema Privado de Fondos de Pensiones (SPP), fue creado por Ley 25897 de 6 de diciembre de 1992 tanto en beneficio de los trabajadores dependientes como de los trabajadores independientes, siendo sus principales características:

- la capitalización individual de los aportes de sus afiliados,
- la libre afiliación,
- la administración del fondo por entidades especializadas y exclusivas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), y
- la regulación y fiscalización minuciosa del sistema por parte del Estado, la cual se efectúa a través de la Superintendencia de Banca y Seguros.

El SPP con las características descritas, compite con el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) que es un régimen pensionario estatal que opera bajo la modalidad de reparto. Ambos regímenes son pues cualitativa y cuantitativamente diferentes, ya que:

- sus contribuciones difieren (11.55% en el caso del SPP y 13% en el caso del SNP),
- el manejo del fondo se basa en cuentas de capitalización individuales en el caso del SPP y en un fondo de reparto en el caso del SNP. Es importante señalar que el SNP recauda mensualmente sólo un 20% de lo que significa el costo de las pensiones, las que se financian en un 70% con fondos del Tesoro Público y en un 10% con el rendimiento del Fondo Consolidado de Reservas,
- las pensiones del SPP son más altas que las del SNP, las que además están sujetas a topes,
- además, el número de afiliados del SPP es dos veces mayor que el del SNP.

Hemos mencionado que la aportación promedio del trabajador al SPP es de 11.5% aproximadamente, sobre su renta imponible, de la cual 8% va a la cuenta de capitalización individual y el resto se distribuye entre la empresa aseguradora que asume los riesgos de invalidez y sobrevivencia y la respectiva AFP. El SPP otorga a sus beneficiarios, pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia.

V. MEDIDAS LEGALES POSITIVAS PARA LOS AFILIADOS

Hay varios hechos relevantes que se han producido en los últimos dos años y que han significado una mejora evidente para el sistema. Entre ellos, podemos señalar los siguientes:

- La jubilación anticipada para trabajadores afiliados al SPP que realizan labores de alto riesgo para la vida o la salud.
- Se ha incorporado a la Superintendencia de Banca y Seguros el control de las AFP.
- Se han promulgado nuevas normas sobre calificación y clasificación de riesgo de inversiones, en especial, para el financiamiento de concesiones, estableciéndose también los instrumentos elegibles, requerimientos y modalidades para esta inversión.
- La transferencia al exterior de fondos pertenecientes a afiliados que dejan el país en forma definitiva.
- El establecimiento de una pensión mínima para equiparar los beneficios de los sistemas privado y público.
- Se ha permitido la jubilación adelantada dentro del régimen del Decreto Ley 1990 para aquellos afiliados que cumplen los requisitos pero que optaron por afiliarse a una AFP.
- El establecimiento de un régimen especial de jubilación anticipada para desempleados que tengan más de 55 años de edad y doce meses sin empleo.
- La actualización de los bonos de reconocimiento hasta el año en curso reconociendo así los aportes efectuados por los trabajadores al sistema público, eliminando los requisitos de tiempo de aportación mínima para afiliarse a una AFP.
- La administración de fondos múltiples que permitan a las AFP ofrecer diferentes productos de acuerdo al perfil de inversiones que prefieran los afiliados para su ahorro previsional. La idea es combinar, en razón de la edad de los afiliados, productos de mayor riesgo pero también de mayor rendimiento cuando el afiliado es joven para luego optar por productos de menor riesgo cuando el afiliado llega a una determinada edad.

Adicionalmente, existe otra medida pendiente que serán de beneficio para los afiliados y que consiste en flexibilizar los límites de inversión y permitir que las inversiones en el exterior puedan incrementarse paulatinamente hasta 20% del fondo, diversificando de esta manera el riesgo y asegurando una rentabilidad más estable para los afiliados, evitando la sobreinversión en papeles locales y del gobierno. Esto implica un criterio de diversificación del portafolio para minimizar el riesgo país y como una forma de evitar las limitaciones que tiene el tamaño del mercado local. Además, evitaría riesgos como los producidos en otro país de la región, por la sobreinversión en papeles del Estado a

que se vieron obligadas las AFP, tal el caso de Argentina en que en la práctica se expropió la mitad del fondo mediante la obligación de comprar papeles del Estado, medida que fue seguida más tarde del conocido “corralito”.

VI. FACTORES DEL ÉXITO DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

El Sistema Privado de Pensiones ha tenido éxito, porque ha significado un cambio cualitativo en los regímenes de pensiones, al vincular la pensión del trabajador al esfuerzo de capitalización y ahorro individual, resultando en una solución adecuada frente al fracaso de los sistemas públicos de reparto que han convertido los regímenes pensionarios en una enorme carga para el Estado y han provocado una precarización de las pensiones y por consiguiente de la situación de los jubilados.

Lo positivo de los fondos privados de pensiones es que los agentes del mercado financiero y las autoridades competentes han contribuido a dinamizar y hacer crecer el mercado previsional, colaborando también al crecimiento y fortalecimiento de la economía del país, trayendo resultados positivos no sólo a los individuos beneficiarios del sistema, sino también al mercado de valores y al proceso de capitalización de las empresas, todo ello bajo la atenta mirada fiscalizadora del Estado respecto al manejo de los fondos e inversiones.

En este sentido, la estructura normativa del sistema previsional privado vigente y las medidas legales que se han venido implementando en los últimos años, han provocado el crecimiento y consolidación del sistema, lo cual ha permitido no solamente ofrecer mejores opciones al afiliado, sino también hacerlo en forma más económica.

Frente a la excesiva intervención e ineficiencia del Estado en materia previsional y como respuesta positiva en beneficio de los trabajadores, se ha ido consolidando el sistema privado a pesar de que en algunos casos se la ha querido desacreditar con generalidades o prejuicios sobre su carácter capitalista y privado o sobre su costo, sin tener en cuenta que este cuenta tan sólo con once años de vida, que es necesario que se le otorgue seguridad jurídica en el largo plazo y que no debe ser presa de influencias políticas o medidas populistas, porque debemos entender que al momento de en que un trabajador se jubila, este sistema satisface de manera justa y adecuada las expectativas previsionales de sus afiliados y lo hace de mucha mejor manera que en el tradicional sistema de reparto, resultando más ventajoso desde todo punto de vista.

Cabe destacar también, que parte importante del éxito del sistema ha sido y es la posibilidad de que los afiliados van a recibir una pensión mejor a la que recibirían si continuaran en el sistema público.

Por otro lado, el fondo previsional privado ha creado un mercado de capitales que no existiría en la magnitud que actualmente tiene si no fuera por la inversión previsional. Ello contribuye a fortalecer las empresas, a mejorar las buenas prácticas de gobierno

corporativo en las que están listadas en bolsa, incentivan la actividad de las empresas calificadoras y aún son útiles al gobierno cuando emite bonos para distintos fines.

VII. EL FUTURO DEL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES

Las expectativas del sector son positivas, si tenemos en cuenta que con las medidas comentadas, en especial la pensión mínima, la igualdad de beneficios con el sistema público y la desregulación en materia de inversión, tendremos, como se ha tenido, una rentabilidad superior a la de otros instrumentos financieros, como la Bolsa o los ahorros bancarios, de tal manera que sea posible un mayor volumen de afiliación y poder contar dentro del quinquenio venidero con un crecimiento en el número de afiliados, no menor del 40% de su número actual, lo que permitiría duplicar el fondo existente a la fecha dentro de dicho período y lograr una mayor masa crítica de afiliados, reduciéndose al mismo tiempo los costos para los mismos.

Tal como se ha señalado, entre las medidas emitidas, se han establecido normas sobre la clasificación y calificación de riesgo de inversiones en los distintos tipos de inversiones en las que pueden participar las AFP, en especial, en valores representativos de derechos sobre acciones en depósito, certificados de suscripción preferente, cuotas de fondos mutuos y de inversión, instrumentos de inversión emitidos por empresas constituidas en el exterior que desarrollen sus actividades mayoritariamente en el país e instrumentos de inversión emitidos para el financiamiento de concesiones o infraestructura.

La diversidad de fondos y la modernización de los sistemas financieros hará que tengan más presencia las inversiones institucionales nacionales, disminuyendo la vulnerabilidad externa de la economía y contribuyendo al desarrollo del mercado interno, lo cual presiona al mantenimiento de políticas económicas sostenibles. Esto favorece a los pensionistas para quienes el valor de compra de sus ahorros depende de la estabilidad de precios, de la evolución de los tipos de interés y de las ganancias de productividad, con tasas elevadas de crecimiento a largo plazo, aumentando la eficiencia, desarrollando mercados más sólidos y aumentando la efectividad de la intermediación del sistema financiero.

El crecimiento del sector va a permitir a las AFP un abaratamiento del costo de sus servicios y una mayor competencia en el corto y mediano plazo dentro de un mercado abierto que tiende a ser más eficiente. El trabajador tiene la libertad de elegir no solamente la administradora que considere más eficiente, sino también, de optar entre los diversos tipos de fondo que éstas le puedan ofrecer.

La mayor diversidad y apertura del mercado previsional traerá mayores beneficios al afiliado, dentro de un sistema que por su propia legislación y organización y por los mecanismos de fiscalización que ejerce el Estado, resulta ser un régimen

seguro que garantiza las aspiraciones previsionales de los afiliados, ya que se trata de invertir en instrumentos capaces de dar una adecuada rentabilidad y seguridad al fondo.

Como comentario final, vale la pena señalar que las regulaciones en materia previsional deben tender a otorgar un marco legal y tributario claro, sin afectar el ahorro previsional, incentivando el desarrollo de los mercados de capitales, fomentando la inversión nacional y extranjera y estableciendo únicamente límites máximos a la inversión.

En un futuro cercano, sería ideal terminar con los sistemas de reparto y generalizar la capitalización del ahorro individual, facilitando la inversión, diversificando internacionalmente los portafolios, canalizando recursos hacia proyectos de infraestructura básica, homologando las reglas y requisitos para el otorgamiento de pensiones y aumentando la cobertura a los trabajadores independientes.

Posiblemente el reto más importante en este campo es promover en los trabajadores una verdadera cultura previsional, un cambio de mentalidad que les haga comprender las ventajas de la previsión y el ahorro individual. Este esfuerzo debe partir desde la escuela y la familia para que las nuevas generaciones entiendan la importancia del ahorro y lo perjudicial que puede ser la imprevisión.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones – FIAP – Boletín Estadístico 2003.

González Almaraz, Francisco, *Regulación y Supervisión de Marketing y Venta*, conferencia Seminario AIOS-FIAP, Diciembre de 2002.

Morón, Eduardo y Carranza, Eliana, *Diez Años del Sistema Privado de Pensiones – avances, retos y reformas, 1993 – 2003*, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, 1ra. Edición, diciembre 2003.

Morón, Eduardo y Carranza, Eliana, Dubois, Fritz y Valderrama, José, *Estudio sobre el Sistema Privado de Pensiones y las AFP*, Universidad del Pacífico – IPE, 2000.

Packard, Truman G., *Cobertura de la Seguridad Social en América Latina*, conferencia Seminario AIOS-FIAP, Diciembre de 2002.

Palacios, Robert, *Regulación y Supervisión de las Inversiones*, conferencia Seminario AIOS-FIAP, Diciembre de 2002.

ALFONSO DE LOS HEROS P.A.

Piñera, José, *¿Puede Latinoamérica ganar esta década?*, en Separata ENADE 2001, pp. 49-56.

Piñera, José, Una Nota sobre la Revolución Mundial de las Pensiones. En www.pensionreform.org

Uthoff, Andras, *Problemas de cobertura en los Sistemas de Capitalización*, conferencia Seminario AIOS-FIAP, Diciembre de 2002.