

De otro lado, resulta también interesante detenernos un poco en pensar en la posibilidad en que, por caducidad de la concesión, esta revierta al Estado. En este supuesto, el personal del exconcesionario, desde nuestro punto de vista, debe ser transferido conjuntamente con la concesión al Estado, por tratarse de la entidad que asume el negocio automáticamente como consecuencia de la terminación del contrato de concesión.

4.2. Contrato de gerencia

El artículo 193° de la Ley General de Sociedades permite que una persona jurídica se haga cargo de la gerencia de una sociedad, debiendo designar para ello a la persona natural que la represente. Cabe señalar que en este supuesto solamente se afectaría la situación laboral de la plana gerencial de la correspondiente entidad, que tendría que ser cesada e indemnizada conforme a ley.

Si bien no corresponde al tema principal del presente trabajo, vale la pena únicamente mencionar lo interesante de cómo se manifiestan los elementos de una tercerización, regulados en la Ley N°29245, en el marco de un contrato de gerencia, específicamente en lo que se refiere a la relación de la persona natural que representa a la empresa gerente y los trabajadores de la empresa gerenciada, pues la interrelación se hace más directa por la esencia misma del cargo ejecutivo que se subcontrata.

4.3. Outsourcing

Vale para este supuesto lo señalado en el numeral 2 del presente informe, pues es aplicable también al Estado como empleador y contratante.

V. CONCLUSIONES

En el marco de una tercerización, existe supuestos en los cuales la situación de los trabajadores se puede ver afectada ya sea porque trabajaban para una empresa que decidió discontinuar una actividad y encargarla a un tercero o ya sea porque trabajaban en una empresa contratista que deja de prestar servicios a la empresa principal para ser sustituida por otra contratista.

En caso la empresa principal decida tercerizar una actividad empresarial tendrá tres alternativas para abordar el tema del personal asignado a dicha actividad: pasar por un procedimiento de cese colectivo, concluir unilateralmente la relación laboral o acordar la transferencia del personal hacia el contratista encargado de la actividad empresarial.

En cuanto al tema de la sucesión de contratas, no existe regulación en el Perú que expresamente trate sobre la sucesión empresarial, aun cuando pueda ser aplicable en determinados casos el principio de continuidad laboral. Sin embargo, ante una sucesión de contratistas sustancialmente independientes consideramos que no cabe hablar de una continuidad de la relación laboral.

Por último, cuando el Estado promueve la participación de operadores privados en la prestación de servicios públicos, resulta discutible también, en el supuesto del otorgamiento de una concesión, la aplicación del principio de continuidad laboral, el cual deberá ser evaluado caso por caso.

GESTIÓN Y TERCERIZACIÓN DE ACTIVIDADES EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES

ÁLVARO VIDAL BERMÚDEZ⁽¹⁾

MARIO ATARAMA CORDERO⁽²⁾

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de la presente investigación es analizar la eficiencia y eficacia de la tercerización de servicios como herramienta de gestión utilizada por las entidades administradoras de pensiones, teniendo en consideración el objetivo principal de estas de garantizar el acceso oportuno y de calidad a los derechos pensionarios. En particular, analizaremos la forma como se utiliza la tercerización de servicios en el caso de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y las principales deficiencias de gestión de las Administradoras de Privadas de Fondos de Pensiones (AFP).

En primer lugar analizaremos el origen y funcionalidad de la tercerización a partir del estudio de distintos diseños organizativos, los estándares de gestión requeridos en la administración de sistemas de seguridad social, el contenido constitucional del derecho a la seguridad social con especial énfasis en la administración de las prestaciones y la regulación de esta materia en el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo. Luego de lo indicado, analizaremos si las decisiones de gestión y tercerización actualmente

(1) Abogado y Profesor de Seguridad Social de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Con estudios de especialización en la Universidad de Bologna (Italia) y el Centro Internacional de Formación de la OIT (Turín). Actualmente realiza estudios para obtener el título de MBA en Centrum Católica.

(2) Abogado especialista en Derecho Administrativo, Derecho Laboral Público y Pensiones. Master en Administración Pública por el Instituto Ortega y Gasset (España). Dirigió el equipo que elaboró el Informe Defensorial N° 135 "Por un acceso justo y oportuno a la pensión. Aportes para una mejor gestión de la ONP".

implementadas por la ONP y las AFP contribuyen a garantizar un acceso equitativo, eficiente y oportuno a los derechos pensionarios o si por el contrario constituyen fuentes de inequidad. Finalmente propondremos algunas recomendaciones.

II. LA TERCERIZACIÓN COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN

1. Objetivo de la tercerización

El concepto de tercerización proviene de la Administración, específicamente es un concepto vinculado con el diseño organizacional y el planeamiento estratégico dirigido a trasladar a otras organizaciones etapas o procesos productivos que podrían ser asumidos directamente por la empresa. El sentido de la tercerización es buscar una ventaja competitiva mediante la utilización de servicios de proveedores especializados o a través de la reducción de costos principalmente por economía de escala.

La tercerización se extendió en un contexto de fuerte competencia en que la actividad empresarial estaba cada vez más dirigida a la especialización y las organizaciones buscaban concentrarse en lo que mejor realizaban trasladando a otras empresas actividades que estas podían hacer más eficientemente. La tercerización constituye una decisión de gestión que permite a la organización concentrarse en el núcleo de su negocio, el llamado *core business*, cediendo a terceros la realización de actividades complementarias que dicho tercero puede realizar de mejor manera. Así, concentrarse en el núcleo del negocio permitiría a las empresas mostrar sus ventajas competitivas, posicionarse en el mercado, racionalizar su producción, mejorar su rentabilidad y crecer.

Sin embargo, sobre todo en países con escasa regulación o autotutela sindical, la experiencia demostró que la tercerización de servicios podía ser utilizada con el principal objetivo de evitar obligaciones de carácter laboral y tributario. Por ejemplo, evitar la formación de organizaciones sindicales, evadir la aplicación de convenios colectivos, afectar la participación de los trabajadores en las utilidades, incurrir en tratamientos discriminatorios y en los casos más extremos incumplir con el pago de remuneraciones y beneficios. Asimismo, un mal uso de esta herramienta de gestión permitía una menor recaudación tributaria mediante la transferencia de utilidades o gastos de unas empresas a otras (por lo general empresas vinculadas) mediante el pago de retribuciones distintas al valor de mercado.

Por ello, la regulación legal ha buscado limitar los efectos negativos de la utilización de la tercerización como mecanismo de reducción ilegítima de obligaciones laborales y tributarias. A nivel laboral mediante el establecimiento de sistemas de responsabilidad solidaria y en materia tributaria mediante la aplicación de estudios de precios de transferencia. Sin embargo, creemos que los mecanismos establecidos a nivel laboral en nuestro país resultan insuficientes ya que solamente regulan los casos más evidentes de trasgresión laboral (incumplimiento de obligaciones legales en caso de desplazamiento de trabajadores y con un plazo de prescripción menor al ordinario⁽³⁾).

(3) El requerimiento de desplazamiento de personal relativiza sustancialmente la eficacia de la responsabilidad solidaria. Asimismo, el plazo de prescripción de un año finalizado el destaque limita la capacidad real de ejercicio del derecho.

Aún más cuestionable y discriminatorio resulta el hecho que se haya excluido por vía reglamentaria de la aplicación de la Ley N° 29245 a las entidades públicas. El artículo 2° del Decreto Supremo 006-2008-TR establece que "La tercerización de servicios en el sector público se rige por las normas de contrataciones y adquisiciones del Estado y normas especiales que se expidan sobre la materia".

En todo caso, desde las Ciencias Administrativas el sentido de la tercerización es obtener una mayor eficiencia y calidad en la gestión, bien sea por la búsqueda de una mayor especialización de los procesos operativos y administrativos, o por el aprovechamiento de economías de escala (reducción de costos por la alta frecuencia de actividades y producción en serie). En este sentido, el sistema legal deberá desincentivar y sancionar la utilización de este mecanismo de gestión con finalidades fraudulentas sin limitarlo excesivamente al punto de afectar la eficiencia de las empresas⁽⁴⁾.

Ahora bien, no obstante sus ventajas, la tercerización también ofrece dificultades y limitaciones a nivel de gestión. La empresa principal puede perder el control de una parte del proceso productivo, poniendo en riesgo la calidad del servicio y la satisfacción del cliente. En efecto, si la visión de la empresa se concentra primordialmente en la reducción de costos, podría perderse el control sobre la etapa o proceso transferido, así como la administración de la información generada. Ello sería más grave si el proceso o etapa transferido corresponde a una actividad principal de la organización que debiera generar mayor valor.

2. Determinación de procesos centrales y accesorios

La decisión de tercerizar etapas productivas o procesos requiere que se identifiquen las actividades centrales de la organización y aquellas complementarias o accesorias. A partir de ello se podrá diseñar el grado de centralización o descentralización de la empresa. Por ello, se suelen diferenciar los procesos que se desarrollan al interior de las organizaciones mediante un procedimiento denominado de "frugalización" de procesos⁽⁵⁾. Una primera gran división de procesos será entre los denominados procesos operativos y los procesos administrativos. Los primeros son aquellos en que se tiene contacto con el cliente al inicio, al final o durante el proceso. Los procesos administrativos apoyan los procesos operativos y normalmente no tienen contacto directo con el cliente.

Entre los procesos operativos tenemos el desarrollo de productos, la adquisición por clientes, la identificación de sus requerimientos, la manufactura, la administración de compras, el servicio postventa, la logística integrada, etc. Los procesos administrativos están conformados por el monitoreo del desempeño, la administración de información, de activos, de recursos humanos, el planeamiento y la asignación de recursos.

(4) En este sentido, resulta contradictorio que el Reglamento de la Ley de Tercerización señale que la aplicación de esta norma "comprende a las empresas principales cuyos trabajadores estén sujetos al régimen laboral de la actividad privada, que tercerizan su actividad principal, siempre que se produzca con desplazamiento continuo de los trabajadores (...)". Esta redacción podría implicar dos escenarios, ambos cuestionables: o bien que no se aplicará esta Ley a la tercerización de actividades complementarias y especializadas (excluyendo justamente los sectores donde la tercerización cobra mayor sentido). O bien que la provisión de actividades complementarias y especializadas solamente podrá realizarse mediante entidades de intermediación con las limitaciones y problemas que ello genera a nivel de gestión.

(5) D'Alessio, Fernando. "Administración y Dirección de la Producción. Enfoque estratégico y de calidad". Centrum. Pontificia Universidad Católica del Perú. 2ª Edición. Pearson Educación. 2004. pp. 42-48.

Un aspecto fundamental en el diseño estratégico es determinar los procesos centrales de la organización. Aquellas actividades que generen mayor valor serán las que en principio deberían mantenerse bajo control directo de la organización y las que no sean sustanciales serán las cedidas a terceros.

3. Estructura organizativa y tercerización

Según Robbins y Coulter⁽⁶⁾ se pueden diferenciar diseños organizativos tradicionales y contemporáneos. Entre los primeros figuran las organizaciones con estructura simple (limitada formalización y amplio control), con estructura funcional (dividida por especialidades ocupacionales similares o relacionadas) y con estructura de divisiones (integrada por unidades separadas y parcialmente autónomas).

Entre los diseños organizacionales contemporáneos tenemos a las estructuras conformadas por equipos, las estructuras matriciales de proyectos, las llamadas estructuras "sin límites" y las estructuras de "gestión del conocimiento". Estas últimas son las más exitosas y se caracterizan porque han desarrollado la capacidad de aprender, adaptarse y cambiar continuamente. Esta capacidad se vuelve una fuente sostenible de ventaja competitiva e implica el desarrollo de equipos permanentes.

Las organizaciones sin límites son aquellas que no tienen una estructura permanente sino que se conforman sobre la base de equipos según las necesidades concretas. Por definición serán las que recurran en mayor medida a la tercerización de actividades y estarán vinculadas a proyectos específicos. Características comunes a estas organizaciones son eliminar la cadena de mando, aspirar a una amplitud de control y reemplazar los departamentos con equipos.

Son ejemplos de organizaciones sin límites la organización virtual, la organización en red y la organización modular. La primera es aquella integrada por un pequeño grupo de empleados permanentes y que contrata temporalmente especialistas o proveedores externos según las necesidades. La organización en red es aquella que cuenta con una reducida organización central y desarrolla importantes actividades operativas y administrativas con terceros. La organización modular es aquella que recurre a proveedores externos para que la abastezcan de componentes o módulos de productos que después se ensamblan. Como se observa el diseño de la organización tendrá en cuenta el tipo de bien o servicio que se quiera ofrecer y el sector del mercado al que se pretende satisfacer. En otras palabras, el diseño organizacional responde a la mejor manera de satisfacer las necesidades de los clientes o usuarios, de la forma más oportuna y eficiente. Si estamos ante actividades vinculadas con la satisfacción de necesidades protegidas constitucionalmente (derechos pensionarios) y que además requieren de una administración sólida, profesional y sostenible en el tiempo corresponde preguntarse cuál será el modelo organizativo más adecuado.

III. TERCERIZACIÓN DE ACTIVIDADES ESTATALES

Específicamente respecto de la tercerización en el Estado Enrique Vásquez ha señalado que debería tener por objeto mejorar la eficiencia de los bienes y servicios

(6) Robbins, Stephen y Coulter, Mary. "Administración". Octava Edición. Pearson Educación. México 2005. pp. 244-246

públicos⁽⁷⁾. El objetivo de la tercerización sería aprovechar los beneficios del libre mercado (producir con menor costo, innovar y responder a necesidades cambiantes) sin sacrificar la calidad del servicio ni la equidad, con el objeto de lograr una ganancia social.

En este sentido, señala que la tercerización en este ámbito surgió como parte de políticas de reforma del Estado que debían ir acompañadas de otros procesos como la descentralización, la participación ciudadana y la adopción de gestión por resultados.

En el sector público, la responsabilidad por la prestación de un servicio público permanece en el Estado a pesar que su provisión pueda encontrarse en manos de una entidad privada. Por ello, continuarán siendo facultades del Estado la planificación y diseño, así como la evaluación y control⁽⁸⁾. Estos aspectos se manifiestan en la elaboración de las bases del proceso de contratación, el modelo de contrato, las especificaciones y términos de referencia, los estándares de servicios, los mecanismos de control, y la evaluación y penalidades por incumplimiento, entre otros aspectos.

Los mecanismos de control son relevantes, porque con ellos se busca corregir las distorsiones que se pueden presentar en la ejecución del contrato, con el fin que se cumplan los objetivos trazados al momento de optar por la tercerización. Con la evaluación se busca obtener información que permita a la Administración determinar si la tercerización logró mejorar la eficiencia en la prestación del servicio y el nivel de satisfacción del usuario.

IV. ADMINISTRACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES

En doctrina se reconocen como principios de la Seguridad Social el principio de solidaridad vinculado al financiamiento, el principio de universalidad referido a la cobertura (objetiva y subjetiva), el principio de integralidad respecto de las prestaciones y el principio de unidad respecto de la gestión. Originalmente se entendió como manifestación del principio de unidad la existencia de una administración única y centralizada. En particular la existencia de un gran ente, por lo general estatal o autónomo encargado de recaudar los recursos y administrar las prestaciones. Sin embargo, esta concepción ha sido relativizada permitiéndose la participación privada e incorporando mecanismos de libre competencia (dentro de ciertos límites). Asimismo, se busca fortalecer los distintos niveles de gestión e incentivar la participación de los asegurados y beneficiarios. Deberá tenerse en cuenta que trasladar ciertas competencias a los privados no exime al Estado de su responsabilidad general no solo como regulador o supervisor sino también como garante de prestaciones reconocidas constitucionalmente⁽⁹⁾.

(7) Vásquez, Enrique. "Gerencia Estratégica de la Inversión Social". 1a Edición. Junio de 2008. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Icono Comunicadores. Pp. 520

(8) Tomado de Ramió Carles y García Oriol: "La Externalización de los Servicios Públicos en España: la Necesidad de Repensar una Nueva Gestión Pública Planificada, Controlada y Evaluada". Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 35.

(9) Así se ha llegado a señalar que "en materia de administración de la seguridad social, estamos en el terreno de "principios" accesorios o contingentes y no en el de los principios verdaderamente generales. La vigencia de uno u otro principio (unidad - pluralidad - participación) será accesoria a la opción política por uno u otro modelo de seguridad social (estatal, centralizado, unitario o participado, descentralizado, pluralista)". Ermiada Uriarte, Oscar.- "Los principios de la seguridad social". En Plá Rodríguez, Américo y otros.- "La seguridad social en el Uruguay". Fondo de Cultura Universitaria. Octubre de 1991. pág. 47.

Los criterios de oportunidad y suficiencia están directamente vinculados con la calidad en la gestión. El primero se refiere a que las prestaciones deben de ser otorgadas en el momento adecuado y oportuno. La entrega de las prestaciones en el momento requerido se convierte en muchos casos en un asunto de subsistencia. La suficiencia esta vinculada con la calidad y cantidad de las prestaciones. Estas deberán garantizar condiciones de vida no solo mínimas sino suficientes. La suficiencia se refiere no únicamente a la provisión de medios de subsistencia sino a condiciones de vida digna.

Una investigación de la OIT ha considerado como Principios de Buena Administración de las instituciones de Seguridad Social⁽¹⁰⁾ los siguientes:

- Alcance del control. Es decir, buscar un número óptimo de subordinados sobre los que un directivo puede ejercer eficazmente sus funciones de control. Aumentar el número de subordinados disminuye el grado y la eficacia del control. Consideramos que el uso excesivo (abuso) de la tercerización limita el alcance del control.
- Niveles de administración. Un número excesivo de niveles de administración reduce la eficacia de la comunicación y el control.
- Unidad de mando. Cada persona debe de reportar a un solo supervisor o superior jerárquico. Este criterio incide en la organización por equipos y el liderazgo organizacional.
- Delegación de funciones. El trabajo se debe delegar a los subordinados, investidos de la autoridad suficiente para cumplir con sus responsabilidades. La delegación de responsabilidades no significa pérdida de responsabilidad. Este criterio, se vincula con el *empowerment* desarrollado por las teorías de comportamiento organizacional más modernas.
- Asignación racional de tareas con el objeto de aprovechar de la manera más eficiente las competencias de los trabajadores.
- Decisiones para la acción. Es decir, tratar los asuntos que requieren una decisión en el círculo más próximo al lugar en que se emprenderá la acción. Este criterio, se vincula con la oportunidad de las prestaciones.
- Estructura jerárquica y estructura funcional. Incide en la importancia de separar el control de las operaciones (función administrativa) de la prestación del servicio o asesoramiento de unidades operacionales.

Como se aprecia estos criterios requieren de una estructura organizativa adecuada que gestione eficientemente los procesos centrales de la entidad y que mantenga la responsabilidad general de la organización, asignando de manera racional las actividades y manteniendo una unidad de mando. En este sentido, se señala que "a todas las administraciones de seguridad social se les plantea el desafío de garantizar un servicio eficaz, eficiente y oportuno"⁽¹¹⁾.

(10) Organización Internacional del Trabajo. "Administración de la Seguridad Social". Oficina Internacional de Trabajo. Ginebra. Primera Edición. 2001. pág. 25.

(11) Organización Internacional del Trabajo. Op. Cit. Pág. 6.

Respecto de los procesos involucrados en la gestión de los sistemas de pensiones este informe de la OIT señala que independientemente de la estructura que se adopte, un aspecto importante y común a todas las instituciones es la necesidad que la administración tenga la capacidad de procesar, calcular y pagar las prestaciones de manera oportuna. Se consideran otros aspectos comunes la planificación de funciones de contabilidad y gestión financiera, y la supervisión del cumplimiento satisfactorio de la legislación.

Se debe destacar que la administración de estos sistemas no esta vinculado únicamente con aspectos técnicos sino que tiene como sustento que "el Gobierno tiene la responsabilidad fundamental de garantizar el bienestar general social y económico de la población"⁽¹²⁾.

V. GESTIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN

Con relación a la gestión y el otorgamiento de prestaciones, nuestra Constitución establece que el Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, y supervisa su eficaz funcionamiento. Como hemos indicado anteriormente el texto constitucional ante una primera lectura pareciera bastante amplio y flexible permitiendo distintos modelos de protección social, sin embargo, teniendo en cuenta los fundamentos de la seguridad social, aún cuando se permite la coexistencia de gestores privados, públicos y mixtos, ello no debe afectar su finalidad universalista y redistributiva⁽¹³⁾.

La cobertura universal y el financiamiento solidario requieren de una actuación del Estado en la construcción de niveles básicos de bienestar. En los últimos años se ha discutido mucho acerca de si la empresa privada puede garantizar niveles suficientes de protección siendo la tendencia actual reconocer la necesidad de la actuación estatal de determinados ámbitos. La exigencia impuesta al Estado de "garantizar" el acceso libre a prestaciones sociales mediante entidades públicas, privadas o mixtas supone la existencia de la previsión pública. Creemos que nuestro modelo constitucional reconoce el pluralismo en materia de seguridad social y la participación de los interlocutores sociales dentro de un marco de supervisión y garantía estatal.

La actuación pública no debería manifestarse solamente en el financiamiento de las pensiones, sino también en la administración de los fondos y el otorgamiento de las prestaciones, reconociendo un espacio propio a los particulares. Un sistema de protección social como el recientemente creado para las micro empresas que privilegie la administración privada (de fondos públicos y de los trabajadores) no sería coherente con el mandato constitucional⁽¹⁴⁾. La actuación del Estado en seguridad social no es subsidiaria sino que

(12) Organización Internacional del Trabajo. Op. Cit. Pág. 7.

(13) Ver Vidal Bermúdez, Alvaro y Sánchez Reyes, Christian. Sistema Privado de Pensiones y Derecho a la Seguridad Social. En Segundo Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Impreso Gráfica S.A. Lima. 2006. pág. 959.

(14) El Decreto Legislativo N° 1086 que modifica el régimen de la micro y pequeña empresa ha creado el denominado Fondo de Pensiones Sociales, el cual será financiado con aportes de los trabajadores y del Estado y administrado según concurso por una AFP, Compañía de Seguros o Banco. Se establece que este régimen otorgará pensiones de jubilación cumplidos 65 años de edad y realizadas 300 aportaciones efectivas (25 años). Aún cuando se trata de un régimen voluntario que no garantiza cobertura efectiva, se esta creando un sistema que requiere mayor tiempo de aportación que el régimen general, financiado por trabajadores

más bien implica un rol como garante de derechos. Así lo ha destacado el Proyecto de Ley que establece un "Sistema Integrado de Seguridad Social en Pensiones"⁽¹⁵⁾ el cual indica en su exposición de motivos que el artículo 11 de la Constitución debe ser entendido como "que de un lado, deben existir, al menos, entidades públicas y pueden existir las privadas o mixtas, dado que el Estado no puede forzar su constitución y funcionamiento, aunque sí fomentarlas. De otro lado, si operan entidades privadas o mixtas, además de las públicas, debe haber en la relación entre ellas unas reglas que permitan su subsistencia. Solo de ese modo puede garantizarse la libre elección de los trabajadores".

La 4ª Disposición Final de la Constitución establece que las normas relativas a los derechos que ella reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú. Es decir, la interpretación de los derechos constitucionales deberá realizarse conforme a lo establecido por los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el país, entre estos tratados destaca el convenio 102 de la OIT⁽¹⁶⁾. Este convenio señala que los Estados deberán "asumir la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios" encargados de la seguridad social. Asimismo, establece que cuando la administración no corresponda a una institución reglamentada por las autoridades públicas, los representantes de las personas protegidas "deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo". El Gobierno peruano ha sido objeto en reiteradas oportunidades de observaciones de la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT por no cumplir con estas obligaciones internacionales.

A continuación analizaremos la experiencia peruana respecto de la tercerización de actividades en la ONP y comentaremos algunas evidencias conceptuales y empíricas que revelan problemas de diseño y gestión en las AFP.

VI. GESTIÓN DE LA ONP Y TERCERIZACIÓN DE ACTIVIDADES

1. Antecedentes

La crisis de los sistemas públicos de pensiones condujo a la adopción de una serie de medidas recomendados por algunos organismos multilaterales con el objeto de lograr una mayor sostenibilidad financiera. Entre estas medidas se consideraron la realización de estudios actuariales periódicos, la elevación de la edad y los aportes, la utilización de mecanismos de capitalización individual y la privatización de la administración de los fondos de pensiones.

y el Estado, y administrado exclusivamente por entidades privadas. Una vez asignado el administrador no existirá competencia con las consecuencias negativas que se derivan a nivel de eficiencia y costos de administración. Consideramos que este nuevo sistema contraviene el mandato del artículo 11 de la Constitución que garantiza el libre acceso a pensiones mediante entidades públicas, privadas o mixtas.

(15) Este importante proyecto ha sido presentado al Congreso de la República el 3 de diciembre de 2007 por el Colegio de Abogados de Arequipa y fue elaborado por una comisión de especialistas integrada por Javier Neves Mújica, Christian Sánchez Reyes y César González Hunt.

(16) El Convenio 102 conocido como Norma Mínima sobre Seguridad Social fue adoptado por la Asamblea General de la OIT el 28 de junio de 1952 y ratificado por el Perú el 23 de Agosto de 1961. Este convenio es el instrumento internacional ratificado por nuestro país de mayor importancia en materia de seguridad social, debido a que además de regular el contenido de los derechos establece condiciones mínimas de cobertura, gestión y financiamiento.

Posteriormente la confianza de organismos internacionales como el Banco Mundial por las opciones privatizadoras fue atenuado⁽¹⁷⁾. En el Perú la crisis se manifestó en el incremento del aporte con cargo a fondos públicos necesarios para el pago de las pensiones generadas en los regímenes de los Decretos Leyes N° 19990 y 20530. Esta situación condujo, luego de varios intentos fallidos, a la aprobación de la Ley N° 28389 de Reforma Constitucional para el cierre del régimen del Decreto Ley N° 20530⁽¹⁸⁾.

La crisis del SNP motivó que se adoptaran nuevas estrategias para reducir la carga que, para el presupuesto estatal, representaba el pago y la administración de las pensiones públicas. Así, el Estado peruano adoptó el modelo chileno de AFP basado en cuentas de capitalización individual. El Estado otorgó a empresas privadas la posibilidad de administrar fondos de pensiones de manera alternativa al SNP y estableció una serie de incentivos para el traslado al nuevo sistema. A pesar de las múltiples ventajas que el diseño legal otorgó al SPP, muchos trabajadores optaron por permanecer en el SNP⁽¹⁹⁾. En este contexto, se creó la Oficina de Normalización Provisional⁽²⁰⁾ (ONP), institución que a partir del 1° de junio de 1994, asumió la función de administrar el SNP⁽²¹⁾. La nueva institución otorgó a empresas privadas organizadas en consorcios la prestación de los servicios de atención al público, recepción de solicitudes, calificación de expedientes, verificación de aportes pensionarios, atención de consultas telefónicas, desarrollo de programas informáticos, entre otros.⁽²²⁾

Es decir, se privilegió la tercerización de actividades conservando la ONP la función de supervisión. Sin embargo, no obstante los mecanismos implementados para superar el problema de embalse, la labor de la ONP es permanentemente cuestionada por los usuarios del sistema y la opinión pública, los medios de comunicación.

La existencia de un problema de insatisfacción se verifica a partir de información de la ONP que da cuenta de la demora en la atención de las solicitudes presentadas por los usuarios. Por ejemplo, según información proporcionada por la Jefatura de la ONP ante la Comisión de Seguridad Social del Congreso, en febrero del 2008, se informó la existencia de más de 96,297 expedientes administrativos pendientes de calificar. En mayo del 2008,

(17) La publicación por el Banco Mundial en 1994 del Informe denominado "Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento" Oxford University Press., constituyó un momento paradigmático porque implicó el reconocimiento de la importancia de un sistema de pilares múltiples y la importancia del papel estatal en otorgar cobertura efectiva.

(18) La Ley N° 28389 fue publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de noviembre de 2004.

(19) Según información disponible de la página web de la ONP (www.onp.gob.pe), en 1995 esta contaba con 315,044 pensionistas y un número considerable de afiliados.

(20) Actualmente, la ONP tiene a su cargo la administración de los fondos del régimen del Decreto Ley N° 19990 y administra las pensiones del régimen del Decreto Ley N° 18846. Por disposición del Decreto Supremo N° 149-2007-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 207-2007-EF, a partir del 1° de julio de 2008 la ONP también administrará las pensiones que se otorguen (a partir de dicha fecha) en el régimen del Decreto Ley N° 20530. El régimen del Decreto Ley N° 19990 beneficia a los trabajadores de la actividad laboral privada, obreros y servidores públicos que no pertenecen al Decreto Ley N° 20530.

(21) El Fondo de pensiones del Decreto Ley N° 19990 fue creado en 1973, bajo el sistema de reparto, en el que el sistema se financia por solidaridad intrageneracional (los que ganan más benefician a los que ganan menos) e intergeneracional (los trabajadores activos benefician a los que se jubilaron). Inicialmente se encontraba administrado por el Instituto Peruano de Seguridad Social - IPSS, el cual estaba encargado también de las prestaciones de seguridad social en salud.

(22) Para el año 2007, los gastos de personal y obligaciones sociales de la ONP ascendieron a S/. 25'418,842, mientras que los principales servicios tercerizados representaron S/. 26'788,865 (www.onp.gob.pe).

en otra presentación ante la misma comisión del Congreso, se informó que el número de expedientes de otorgamiento de pensiones y recursos en trámite era de 15,513, es decir, uno de cada tres expedientes tienen más de un año sin resolver. Adicionalmente a los problemas de demora en la tramitación de recursos y la calificación de expedientes, a marzo del 2008 se registraron 104,088 procesos judiciales contra la ONP⁽²³⁾, los cuales en su mayoría tardan varios años en resolverse, hecho que contribuye a la percepción de crisis de los sistemas pensionarios. Esto último explicaría, los elevados costos en que la ONP incurre por la contratación de estudios de abogados para su defensa judicial, que desde 1995 hasta el 2008, ascenderían a S/. 131'613,536⁽²⁴⁾.

Otra de las variables importantes a tener en cuenta al medir el nivel de insatisfacción de los usuarios de la ONP, es el número de las resoluciones que se impugnan en la vía administrativa. Según el sistema informático de seguimiento de casos, de las 77,055 solicitudes presentadas entre el 1º de enero de 2007 y el 25 de febrero de 2008, el 27.7% corresponde a recursos (apelaciones, reconsideraciones, solicitudes de nulidad). Es decir, impugnaciones de personas que no están de acuerdo con el primer pronunciamiento de la ONP o con las resoluciones que resuelven los recursos de reconsideración. En el año 2006, los recursos presentados ascendieron al 33.4% de las 60,467 solicitudes presentadas. Las cifras expuestas demuestran que la gestión de la ONP no resulta satisfactoria ni eficiente. Mejorar la gestión pública de las pensiones resulta fundamental considerando que la ONP se encarga de la administración de las pensiones de 466,942 ciudadanos y cuenta con 546,771 afiliados que realizan aportes regulares⁽²⁵⁾.

2. Tercerización de etapas del proceso de otorgamiento de pensiones

La ONP se estructura en órganos de línea, órganos de apoyo, órganos descentralizados y órganos de asesoramiento. Considerando que la labor de los órganos de línea se vincula con la esencia misma de la institución (justificación de su existencia en el aparato estatal), resulta relevante analizar el funcionamiento y eficacia de la tercerización de procesos esenciales en el otorgamiento de derechos pensionarios.

Al respecto, mediante el denominado Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios, la ONP otorga o rechaza derechos pensionarios. Este proceso cuenta con las siguientes etapas básicas⁽²⁶⁾:

- Orientación y Recepción de Expedientes;
- Verificación de aportes previsionales; y,
- Calificación de Solicitudes de Derecho Pensionario.

Actualmente, estas etapas se encuentran administradas por empresas privadas que obtuvieron la buena pro en los concursos públicos realizados en el marco del proceso de

(23) Esta información también fue presentada por la ONP ante el Congreso.

(24) Información obtenida en www.onp.gob.pe Ver link Ratios de ONP Administradora.

(25) Información proporcionada por la ONP a febrero del 2008

(26) Las etapas del Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios están desarrolladas en las Bases del Concurso Público N° 004-2004-ONP sobre tercerización del servicio de calificación de solicitudes de derechos pensionarios.

tercerización de servicios. Estas etapas son administrada por distintos proveedores generando un proceso segmentado cuando por razones de eficiencia deberían ser etapas altamente integradas. A continuación analizamos cada una de estas etapas.

a) Orientación y Recepción de Expedientes

La etapa de Orientación y Recepción de Expedientes es aquella en la que se orienta al asegurado y se reciben las solicitudes. En esta etapa se ingresa la información relevante a los sistemas de información y se da inicio a los expedientes administrativos. Conforme a las Bases del Concurso Público N° 001-2004-ONP, la tercerización de este servicio tiene una duración de 36 meses y su valor referencial fue fijado en S/. 35'400,000.00, incluidos los gastos en recursos humanos, materiales, equipos, servicios, gastos generales, la utilidad e impuestos de ley.

La buena pro del concurso se otorgó el 7 de abril de 2004. La propuesta económica ganadora ascendió a S/. 26'550,000.00, es decir S/. 9'000,000 menos de lo estimado en el precio base. Al respecto, si bien es cierto que en los procesos de contratación existe un margen de flexibilidad en las propuestas económicas⁽²⁷⁾, no deja preocupar la calidad con la que se prestará el servicio cuando el mismo ha sido adjudicado por 9 millones de soles menos de los que la ONP estimó que costaba su prestación (precio base). Las Bases del proceso establecían que el objeto del servicio es *"lograr el bienestar del cliente principal a través de un trato amable con procesos eficientes y altos estándares de calidad; todo ello sustentado en la experiencia y valor agregado que brinde la empresa"*. Asimismo, cuando se define al asegurado y/o pensionista, se señala que el mismo *"Constituye la razón de ser del servicio, ya que es el beneficiario directo del proceso. La empresa debe concentrar todos sus esfuerzos y recursos a brindar al asegurado y/o pensionista un servicio de alta calidad en todos los aspectos, es decir, atender sus requerimientos en forma rápida, oportuna y eficiente. Debe desarrollar acciones y estrategias para que el servicio que se brinde supere las expectativas del cliente principal y sean percibidas de manera tangible por el mismo"*.

De ello se desprende que el propósito de la ONP al tercerizar el servicio fue la mejora de la calidad y la satisfacción del usuario. Por dicha razón, las Bases incluyeron mecanismos de medición del nivel de satisfacción del usuario, realización de encuestas, evaluación del personal del proveedor, emisión de reportes sobre tiempo de espera, tiempo de atención, número de usuarios atendidos, ocurrencias por errores de proceso y disconformidad en la atención. Además, las Bases estipularon la captura de información para estrategias de servicio al cliente, realización de reuniones de estandarización de criterios entre la empresa proveedora y la ONP, y establecimiento de ratios máximos de rotación de personal. Asimismo, se establecieron penalidades por proporcionar información errada, por pérdida de documentos, por errores de fondo, por superar el índice de rotación de personal, etc.

(27) El artículo 33º del TUO de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo N° 083-2004-PCM, señala que el Comité devolverá las propuestas superiores al 10% del valor referencial. Las propuestas inferiores al 70% del valor referencial en los casos de bienes y servicios, también serán devueltas. El artículo 216º del Reglamento de la Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 084-2004-PCM, establece que si la propuesta económica fuese inferior al valor referencial en más del diez por cien (10%) de este, en los procesos de selección para la contratación de servicios, junto a la garantía de fiel cumplimiento el postor deberá presentar una garantía adicional por un monto equivalente al 25% de la diferencia entre el valor referencia y la propuesta económica.

El proveedor de esta etapa de orientación y recepción de expedientes cuenta con 305 personas⁽²⁸⁾ (178 para Lima y 127 para provincias) para la prestación del servicio. Dentro de los mecanismos de seguimiento y control de calidad, la evaluación del personal es una de las herramientas más importantes. Al respecto el Informe Defensorial N° 135 "Por un acceso justo y oportuno a la pensión: Aportes para una mejor gestión de la ONP", contiene el resultado de algunas evaluaciones aplicadas al personal involucrado, realizadas entre diciembre de 2004 y julio de 2007. Resumiremos las más relevantes.

En diciembre del 2004, se midió el conocimiento del personal sobre el Macro Proceso de Otorgamiento de Derechos Pensionarios. De un total de 226 personas evaluadas, 201 fueron desaprobadas (89% del total), mientras que solo 25 aprobaron la evaluación (11% del total). En abril de 2005 se realizó una segunda evaluación sobre el Macro Proceso de Derechos Pensionarios dirigida a 96 personas contratadas por el proveedor en el Departamento de Lima. De esta evaluación, se obtuvo como información cualitativa que un 44% del personal evaluado no interpreta correctamente el estado del proceso. De otra parte, en la información transmitida al usuario sobre qué trámites o pasos debe seguir, se verificó que un 26% del total proporcionó información incorrecta y un preocupante 21% simplemente no proporcionó información al respecto. En diciembre de 2006 se evaluó nuevamente los conocimientos del personal obteniéndose como resultado que de un total de 189 personas evaluadas, 126 fueron aprobadas (67% del total) y 63 desaprobadas (33% del total). Sin embargo, el promedio de la nota aprobatoria fue de 11.7 a nivel nacional, lo que constituye un promedio bajo y un indicador de conocimiento insuficiente del personal respecto del proceso básico para el otorgamiento de los derechos pensionarios.

En junio del 2007 se realizó otra evaluación dirigida a 212 personas. De ese total, 104 resultaron desaprobadas (49%) y 108 aprobadas (51% del total). Es necesario precisar que en esta evaluación el 52% del total de desaprobados laboraba en las oficinas ubicadas en Lima, donde el volumen mensual promedio de usuarios recibidos es superior al promedio del resto del país. De la información proporcionada sobre las inspecciones realizadas por la ONP a las oficinas descentralizadas, administradas por el proveedor del servicio, se advierte que algunas no son visitadas por lo menos una vez en el año. Incluso algunas oficinas no han recibido visitas desde que entró en vigencia el contrato con el proveedor del servicio, como las oficinas de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cañete, Cusco, Huancavelica, Loreto, Madre de Dios, San Martín y Ucayali.

b) Verificación de Aportes Previsionales

Esta etapa tiene por finalidad verificar la información brindada por el afiliado al inicio de su trámite, respecto de los períodos laborados, remuneraciones percibidas y aportaciones declaradas. Esta información es levantada en las plantillas de verificación y se registra o actualiza en los sistemas de información. Esta información es requerida para el Proceso de Calificación de expedientes.

La plantilla de verificación consiste en un formato impreso que consolida la información declarada en las solicitudes enviadas por los asegurados solicitantes que laboren en

(28) De acuerdo a las bases, el personal mínimo requerido era de 270 personas, con lo cual, la empresa proveedora se encuentra por encima de la exigencia.

una misma empresa. La plantilla contiene los parámetros (nombre de la empresa, dirección, Registro Único de Contribuyentes, documento de identidad del asegurado, períodos a verificar, fecha de ingreso y cese, entre otros) a tener en cuenta por el verificador para obtener información relevante sobre períodos, remuneraciones, aportaciones, etc. Una plantilla incluirá tantos informes de verificación como asegurados tenga la plantilla.

Las plantillas se verifican en los archivos de las empresas en funcionamiento o inactivas⁽²⁹⁾ que no han remitido sus planillas a la ONP; en los archivos administrados por la ONP (Archivo Central de Planillas, Archivo Físico del ORCINEA, Sistema de Consulta de Cuenta Individual SUNAT, Sistema de Consulta de Cuenta Individual de Empleadores y Asegurados – SCIEA y archivo de expedientes administrativos); y otras deben trabajarse en campo y ser complementadas o validadas en la ONP. Al respecto debemos señalar que la ONP recibió del IPSS aproximadamente 40'000,000 de documentos sin digitalizar ni sistematizar, la mayoría de los cuales se encuentran en el mismo estado. En cambio, desde julio de 1999, al pasar la recaudación de los aportes previsionales a la SUNAT, la información generada desde esa fecha esta sistematizada y digitalizada, sin embargo, dicha información no es notificada al trabajador.

De lo anterior se desprende que no existe una base de datos única ni confiable respecto de los aporte pensionarios de los afiliados. Sobre este tema es importante destacar las iniciativas emprendidas en Argentina y Uruguay, con el objeto de construir la "Historia Laboral" de cada afiliado, información a la que se puede acceder vía internet. La verificación de aportes esta tercerizada⁽³⁰⁾ mediante contrato a 25 meses. El valor referencial del proceso ascendía a 18'610,452.00 nuevos soles, considerando 24 entregas mensuales de 8,365 plantillas verificadas por el proveedor. A diferencia del servicio adjudicado en Orientación y Recepción, en este proceso de contratación hubo un único postor al cual se adjudicó el servicio por 20'471,497.20, un monto mayor al precio base. La buena pro fue otorgada el 30 de mayo de 2006. Los objetivos que la ONP espera alcanzar según las Bases son verificar la autenticidad de la información declarada por el solicitante (años de aportación y remuneraciones percibidas) que permita realizar la calificación de los expedientes de solicitud de pensión y de otorgamiento de bonos de reconocimiento y complementarios, así como "obtener un servicio que atienda en forma veraz, eficaz, eficiente y oportuna los requerimientos de verificación de la información que la ONP necesita para poder procesar las solicitudes".

El plazo máximo para la entrega de las plantillas verificadas es de 45 días calendario, para ello se debe acreditar un 40% de avance en los primeros 20 días, respecto de los lotes de generación masiva. En el acápite referido a la facturación no se establece ningún condicionamiento del pago de los servicios al cumplimiento del porcentaje de avance, tampoco se establece una vinculación entre facturación y cumplimiento de metas. Es decir, los servicios facturados son pagados por la ONP aún cuando no se haya llegado a la meta estipulada.

Ello explicaría que, a pesar que las Bases contemplaron que la ONP entregaría mensualmente al contratista aproximadamente 8,365 plantillas para ser verificadas, en el período que va entre agosto de 2006 y julio de 2007, la ONP entregó al proveedor 96,043 plantillas

(29) Ello se debe a que hace unos años no era obligación de los empleadores guardar las planillas de pago. También al deficiente registro de aportes del IPSS, antecesor de la ONP en la administración de pensiones, a la liquidación de muchas empresas, etc.

(30) La tercerización se configuró a partir de las Bases del Concurso Público N° 0001-2006-ONP.

y recibió solo 89,322 plantillas verificadas. En consecuencia, existieron 6,721 plantillas pendientes de entregar por dicho período.

Según lo informado por su Gerencia de Operaciones, la ONP no realiza directamente la labor de control de calidad de esta etapa del proceso, habiendo delegado en otro contratista la realización de dicha función. Tal como señalamos anteriormente, la teoría de gestión ha puesto énfasis en que la entidad no puede renunciar a sus funciones de fiscalización y control sobre las actividades tercerizadas. Por ello, resulta por lo menos cuestionable que la ONP delegue a terceros el control de calidad del servicio de verificación de aportes pensionarios. De otro lado, no puede soslayarse la duda que generan los resultados del control de calidad, cuando se sabe que la ONP carece de un archivo ordenado y completo de documentos que sustenten los aportes provisionales. Además, gran parte de la información previsional esta en poder de terceros. Ello conduce a que aún cuando se realizara un control de calidad exitoso sobre cada plantilla, la información será parcial en la medida que existirá información que no se encuentren en custodia de la ONP.

c) Calificación de Derechos Pensionarios

El servicio de Calificación de Derechos Pensionarios tiene por finalidad atender los trámites vinculados con la obtención de pensiones. El servicio debe incluir "los procesos, herramientas, recursos y actividades requeridos para su cumplimiento y ejecución, brindando al asegurado o pensionista un servicio de calidad en la calificación de otorgamiento del derecho pensionario, atendiendo sus solicitudes y requerimientos en forma correcta, oportuna y eficiente", según lo estipulado en las Bases.

Este servicio fue sido tercerizado⁽³¹⁾ por un período de 36 meses y un valor referencial de S/. 34'840,000.00. La buena pro fue otorgada en agosto del 2004 a la propuesta de S/. 27'854,386.84, es decir, casi siete millones menos que los estimados por la ONP.

El Tramo Base del valor referencial del servicio de Calificación está referido a 8,000 expedientes mensuales que el proveedor debía calificar, los que al final del contrato ascenderían a un total de 288,000 expedientes calificados, a un costo de S/. 24'60,000.00. Adicionalmente, se contemplaba un tramo complementario destinado a la calificación de un total de 180,000 expedientes adicionales (5,000 por mes) a un costo de S/. 10'080,000.00, lo que daba un total de 468,000 expedientes (13,000 por mes), cuya calificación se esperaba lograr durante los 36 meses de duración del contrato.

Hasta julio de 2007 fueron calificados 288,627 expedientes, cifra que dista de los 468,000 cuya calificación se esperaba obtener hasta la culminación del contrato. Lograr la cifra meta, no solo hubiera permitido atender los nuevos expedientes que se presentan día a día, sino también calificar los 67,412 expedientes que la ONP tenía en "stock"⁽³²⁾ al momento de realizar el proceso de selección⁽³³⁾. Las deficiencias en la provisión del servicio

(31) Concurso Público N° 004-2004-ONP.

(32) Según el glosario contenido en las Bases del Proceso, expedientes del Stock son los expedientes administrativos pendientes de calificar con solicitud(es) anexada(s) y/o por anexar recibidas antes del inicio de la Fase Operativa del Servicio, los cuales deberán calificarse, en forma prioritaria, dentro de los primeros meses de la Fase Operativa.

(33) Anexo N° 01-F: Calendario Programado de Producción de Expedientes Calificados Terminados, de las

explicaría los 96,297 expedientes pendientes de calificar por la ONP a febrero del 2008. Es decir, a pesar de la tercerización (o producto de ella) el número de expedientes pendientes de calificación se ha incrementado en lugar de disminuir. La decisión de la ONP de tercerizar etapas centrales de su actividad ha generado graves problemas. Podría decirse que es debido a la falta de una supervisión y control adecuados, sin embargo creemos que responde a un problema más profundo (de planeamiento estratégico), vinculado con la decisión de trasladar a terceros aspectos centrales de su actividad. Urge reconfigurar las responsabilidades y funciones de esta institución con el objetivo de alcanzar procesos más eficientes y oportunos. La conformación de un cuerpo de funcionarios de alto nivel técnico y compromiso institucional es fundamental para lograr este objetivo.

VII. COSTOS DE ADMINISTRACIÓN EN LAS AFP Y TERCERIZACIÓN DE ACTIVIDADES

La decisión de crear el SPP tuvo entre sus fundamentos incorporar mecanismos de competencia que harían más eficiente y menos costosa la administración de las pensiones; configurar un sistema sostenible financieramente en el tiempo; informar de manera más transparente el monto administrado y el costo del servicio; y, principalmente garantizar pensiones dignas para los jubilados. Evidencia teórica y empírica proporcionan importantes indicios que nos conducen a pensar que el diseño del SPP, además de no garantizar pensiones adecuadas⁽³⁴⁾, genera altos costos administrativos y de gestión.

Estos altos costos administrativos estarían vinculados con aspectos de recaudación, gastos en actividades que no aportan valor a la actividad previsional (por ejemplo gastos de publicidad), el costo de la cobertura por invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio y la forma de determinación de las comisiones. Orszag y Stiglitz⁽³⁵⁾ señalan que a partir de la reforma de pensiones implementada en Chile a principios de los años ochenta "con el apoyo del Banco Mundial muchas naciones se alejaron de un sistema público de prestaciones definidas, volcándose hacia un sistema privado de aportes definidos" (capitalización individual). La implementación de reformas en esta dirección tuvieron como sustento supuestas ventajas de los sistemas privados que según estos investigadores constituirían "mitos" que es necesario relativizar.

Estos mitos están vinculados con aspectos macroeconómicos, microeconómicos y de economía política. Los autores consideran un mito microeconómico la creencia de que "la competencia asegura bajos costos administrativos en un sistema de cuentas individuales". Al respecto señalan que una estructura centralizada puede tener costos sustancialmente menores que los enfoques descentralizados. En los Estados Unidos —recuerdan estos investigadores— el Consejo Asesor de Seguridad Social estimó que los costos administrativos de

Bases del Concurso Público N° 0004-2004-ONP, convocado para la contratación del servicio de calificación de solicitudes de derecho pensionario

(34) La experiencia chilena de administración de fondos de capitalización individual catalogada como exitosa hasta hace unos años atrás, en la actualidad ha sufrido una importante reforma debido a que se comprobó que no permitiría otorgar pensiones mínimas a más del 50% de los futuros afiliados.

(35) Orszag, Peter y Stiglitz, Joseph. - "Un Nuevo Análisis de la Reforma de Pensiones: Diez Mitos sobre los Sistemas de Seguridad Social". Investigación presentada en Nuevas Ideas sobre la Seguridad en la Vejez. Banco Mundial. Washington D.C. 14 y 15 de septiembre de 1999.

una estructura centralizada reduciría en un horizonte de 40 años el valor final de una cuenta individual en un 2%. En un sistema descentralizado con varias empresas "compitiendo entre sí" los costos tenderían a ser significativamente mayores debido a los gastos en publicidad y la pérdida de economías de escala, entre otros factores. El referido Consejo estimo que los costos administrativos de este sistema en una carrera laboral de 40 años consumirían el 20% del valor de la cuenta. En este sentido, mencionan que la experiencia en Chile y el Reino Unido indican que un sistema descentralizado basado en cuentas individuales genera costos administrativos "sorprendentemente altos"⁽³⁶⁾.

En el caso de nuestro país si analizamos la evolución del costo nominal de las comisiones por administración desde la creación del SPP hasta la fecha (alrededor de 15 años) podemos observar que asciende a más de S/. 6,841 millones. Monto significativamente alto si lo comparamos con la rentabilidad acumulada de S/. 26,730 millones, las aportaciones efectuadas de S/. 30,614 millones o el total del fondo ascendente a S/. 57,345 millones (Julio del 2,008)⁽³⁷⁾. Es decir, el costo de las comisiones representaría más del 25% de la rentabilidad obtenida desde la creación del SPP y alrededor del 12% del fondo acumulado⁽³⁸⁾.

COSTO NOMINAL ACUMULADO DE COMISIONES
(en miles por el período 1993-2008⁽³⁹⁾)

Acumulado 1993 - 1997	944,908.00
Ejercicio 1998	506,535.00
Ejercicio 1999	506,535.00
Ejercicio 2000	489,910.00
Ejercicio 2001	504,892.00
Ejercicio 2002	532,082.00
Ejercicio 2003	562,143.00
Ejercicio 2004	598,860.00

- (36) Según señalan Orszag y Stiglitz los costos asociados con sistemas de cuentas individuales deben de ser medidos considerando tres componentes: el ratio de acumulación (que considera la relación entre gestión del fondo y costos administrativos), el ratio de alteración (que mide los costos de cambio de administrador y de no contribuir de manera consistente) y el ratio de conversión (que considera los costos de conversión a una renta regular -pensión-). Además deben de considerarse de manera integral los costos subyacentes como por ejemplo, los derivados de ventas y marketing, gestión de fondos, regulación y cumplimiento, mantenimiento de los registros y efecto de la selección adversa.
- (37) El monto acumulado por aportaciones al fondo ha sido determinado a partir de la información sobre recaudación acumulada publicada por la SBS. En períodos con limitada información hemos realizado estimaciones a partir de períodos precedentes.
- (38) La metodología empleada si bien no resulta la más exacta (podrían distinguirse costos subyacentes o discutirse si corresponde incluir la comisión por seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio, entre otros factores.); sin embargo, consideramos que los datos hallados permiten realizar una comparación fundamental para medir la eficiencia histórica del sistema. Creemos que futuros trabajos deberán de profundizar esta investigación respecto de la relación costos administrativos/rentabilidad del fondo.
- (39) Los ingresos por comisiones han sido establecidos a partir de información de los Estados Financieros de Ganancias y Pérdidas publicados por la SBS por los ejercicios 2000 a Julio 2008. Por los períodos 1998 y 1999, hemos realizado estimaciones respecto del promedio de los ejercicios 1997 y 2000. El costo acumulado por comisiones por el período 1993-1997 ha sido obtenido del estudio realizado por ese período por Jorge Rojas "La Rentabilidad del Sistema Privado de Pensiones en el Perú: 1993-1997". Departamento de Economía de la PUCP.

Ejercicio 2005	627,333.00
Ejercicio 2006	505,695.00
Ejercicio 2007	639,008.40
Ejercicio 2008	423,272.27
Total	6,841,173.67

El alto costo de las comisiones sería el factor que determina que las AFP sean las empresas más rentables del país (mayor retorno promedio sobre la inversión). En el caso de las AFP el ROE (return of equity) es del 46%, mientras que en las empresas mineras del 35,6% y en los Bancos del 15,9%⁽⁴⁰⁾.

El impacto de una gestión deficiente y costosa habría sido amortiguado por el alto nivel de rentabilidad obtenido por el fondo de pensiones en los años anteriores. Sin embargo la caída de la Bolsa de Valores de Lima durante el último año y el difícil contexto internacional requieren de una mejora sustancial en la gestión y una reducción de los costos de administración. Como señalan Orszag y Stiglitz al analizar los sistemas descentralizados sustentados en cuentas individuales los costos subyacentes, como la publicidad, representan montos considerables. En los años 2,006 y 2,007 los gastos por publicidad en el SPP peruano representaron alrededor de 21 y 19 millones de soles, respectivamente⁽⁴¹⁾. De otro lado, contradictoriamente, el conocimiento de los afiliados respecto del funcionamiento del sistema sigue siendo deficiente.

Consideramos que los costos de recaudación siguen siendo significativamente altos debido a que cada AFP cuenta con un sistema de recaudación propio mediante la red bancaria nacional (lo cual también genera costos administrativos adicionales para las empresas obligadas a retener). En este sentido, sería conveniente evaluar las ventajas de unificar la recaudación vía un convenio con la SUNAT para la presentación de la información y pago mediante el Programa de Declaración Telemática. Sistemas centralizados existen en otros países y no solamente facilitan la recaudación sino además el acceso a información consolidada. La cobertura por invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio es contratada por las AFP con Compañías de Seguros. Durante varios años este tema resultó muy cuestionado debido a que podía generar situaciones de concertación de precios en desmedro de los afiliados. Actualmente existen mecanismos de subasta, sin embargo, creemos que no han generado una reducción de costos significativo. Al respecto es conveniente evaluar el sistema recientemente implementado en Chile por el cual se dispone una administración centralizada de esta cobertura⁽⁴²⁾.

- (40) Información proporcionada por Gerens Escuela de Negocios y Economía, publicada por el Diario Gestión el día 31 de Julio de 2,008. Página 13.
- (41) Información obtenida de los Estados de Ganancias y Pérdidas de los ejercicios 2006 y 2007 publicados en la página web de la SBS.
- (42) Mediante Ley 20,255 de marzo de 2008 Chile a implementado una Reforma Previsional que establece la licitación pública y centralizada (para todo el SPP) del seguro de invalidez y sobrevivencia, con prima fija y única, calculada como un porcentaje de la renta imponible y sin ajustes por siniestralidad. Esta importante reforma, además, ha establecido un sistema de pensiones solidarias que asegura una pensión mínima a los adultos mayores, refuerza la institucionalidad pública de la seguridad social, establece incentivos para la incorporación de afiliados jóvenes e independientes y dispone incentivos para una mayor competencia.

Las propuestas antes indicadas si bien podrían generar una reducción de costos no necesariamente implican una mejora en la gestión. En algunos países se han establecido topes a las comisiones, lo cual tuvo un efecto directo en la reducción de costos y la necesidad de una reducción de costos en la administración. Sin embargo, un mecanismo que podría ser más eficiente podría consistir en el establecimiento de comisiones en función de la rentabilidad de los fondos administrados. La opción de establecer comisiones en función de la rentabilidad tendría dos efectos positivos que habría que analizar más profundamente. De un lado, fomenta una mayor eficiencia en la administración, y de otro, el impacto del costo de la comisión es modulado por el nivel de rentabilidad (existe una relación directa entre costo de comisión y rentabilidad). Guillén⁽⁴³⁾ ha destacado que el éxito o fracaso de los fondos de pensiones dependerá de la calidad de la gestión así como de un entorno financiero positivo. En un contexto financiero complejo el rol de una buena gestión es fundamental. El desempeño del SPP en años anteriores fue beneficiado principalmente por un contexto financiero favorable. Enfrentar la actual crisis de los mercados financieros exige altos niveles de gestión. La centralización de procesos y la tercerización de actividades deberán ser evaluados desde esta perspectiva.

VIII. CONCLUSIONES

1. La tercerización constituye una decisión de gestión que permite a la organización concentrarse en las actividades centrales de su negocio (*core business*), contratando con terceros la realización de actividades complementarias que dicho tercero puede realizar de mejor manera. El sentido de la tercerización es buscar una ventaja competitiva mediante la utilización de servicios de proveedores especializados o a través de la reducción de costos principalmente por economías de escala.

2. La regulación legal ha buscado limitar los efectos negativos de la utilización de la tercerización como mecanismo de reducción ilegítima de obligaciones laborales y tributarias. A nivel laboral mediante el establecimiento de sistemas de responsabilidad solidaria y en materia tributaria mediante la aplicación de estudios de precios de transferencia. Los mecanismos establecidos a nivel laboral en nuestro país resultan insuficientes.

3. La decisión de tercerizar etapas productivas o procesos requiere que se identifiquen las actividades centrales de la organización y aquellas complementarias o accesorias. A partir de ello se podrá diseñar el grado de centralización o descentralización de la empresa.

4. El diseño organizacional elegido debe responder a la mejor manera de satisfacer las necesidades de los clientes o usuarios, de la forma más oportuna y eficiente. Este objetivo cobra mayor importancia cuando se trata de la satisfacción de necesidades protegidas constitucionalmente (derechos pensionarios) que requieren de una administración sólida, profesional y sostenible en el tiempo.

5. El objetivo de la tercerización en el Estado es aprovechar los beneficios del libre mercado (producir con menor costo, innovar y responder a necesidades cambiantes) sin sacrificar la calidad del servicio ni la equidad, con el objeto de lograr una ganancia social.

(43) Guillén, Jorge. "Is Efficiency the equivalent to a high rate of return for private pension funds? Evidence from Latin-American countries. Centrum-Católica. Graduate Business School. Lima Perú. July, 2008.

La tercerización en este ámbito surgió como parte de políticas de reforma del Estado que debían ir acompañadas de otros procesos como la descentralización, la participación ciudadana y la adopción de gestión por resultados (procesos que no han sido adecuadamente implementados).

6. El Estado tiene una responsabilidad general no solo como regulador o supervisor sino también como garante de derechos reconocidos constitucionalmente. La OIT ha considerado una serie de principios que deben cumplir las instituciones de seguridad social vinculadas con una buena administración. Estas instituciones deben de tener la capacidad de procesar, calcular y pagar las prestaciones de manera oportuna; planificar las funciones de contabilidad y gestión financiera; y cumplir satisfactoriamente la legislación.

7. El Convenio 102 de la OIT (Norma Mínima de Seguridad Social) establece que los Estados deberán "asumir la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios" encargados de la seguridad social. Asimismo, dispone que cuando la administración no corresponda a una institución reglamentada por las autoridades públicas, los representantes de las personas protegidas "deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo".

8. La ONP ha transferido etapas del proceso de otorgamiento de derechos pensionarios a diferentes empresas y consorcios. Entre las principales actividades tercerizadas tenemos la orientación al público y recepción de documentos, la calificación de expedientes y la verificación de planillas de aportes. Existen serios problemas en la planificación y diseño de la tercerización, así como en el control y evaluación. Es imprescindible reconfigurar las responsabilidades y funciones a cargo de la ONP con el objetivo de alcanzar procesos más eficientes y oportunos. En este sentido, es necesaria la conformación de un cuerpo de funcionarios de alto nivel técnico y compromiso institucional.

9. Existen elementos que permiten señalar que el diseño del SPP además de no garantizar pensiones adecuadas ha generado altos costos de administración. Estos costos estarían vinculados con la forma de determinación de las comisiones, la recaudación descentralizada, gastos que no aportan valor a la actividad principal (publicidad por ejemplo) y el costo de la cobertura por invalidez y sobrevivencia. Alternativas a evaluar consistirían en la centralización de la recaudación, el establecimiento de comisiones en función de la rentabilidad generada, una mejor regulación respecto de la publicidad (incentivando la transparencia en la información) y la centralización de la cobertura por invalidez y sobrevivencia.

10. Finalmente, debemos destacar que estas deficiencias de gestión no derivan únicamente de problemas de diseño interno del SNP o del SPP (considerados independientemente), sino también de la relación alternativa existente entre estos sistemas. La construcción de un sistema de pilares múltiples es una exigencia derivada no solamente de la equidad sino también de la eficiencia.