

La reforma estructural en el Sistema de Pensiones

José Antonio Payet

Abogado (PUC, 1990)

Master of Laws (Harvard Law School, 1991).

En noviembre del año pasado, se publicó en el Diario Oficial "El Peruano" el Decreto Legislativo 724, estableciendo el Sistema Privado de Pensiones (SPP). Con esta norma el Gobierno expresaba su voluntad de llevar a cabo una profunda reforma de la seguridad social en el país. El Decreto Legislativo 724 no fue aplicado, sin embargo, por no haberse aprobado las normas reglamentarias necesarias ni creado los organismos estatales encargados de la supervisión del sistema. Posteriormente, en julio pasado, el Gobierno publicó el anteproyecto de un Decreto Ley que sustituiría íntegramente al Decreto Legislativo 724 (en adelante, el Anteproyecto). Hasta la fecha el Anteproyecto no se ha plasmado en una norma jurídica.

El presente artículo pretende describir las razones por las cuales es necesaria una reforma en el sistema de pensiones, analizar los principios fundamentales que la deben regir y delinear preliminarmente los resultados que puede generar un nuevo sistema.

LOS SISTEMAS DE PENSIONES.

Una de las responsabilidades fundamentales del Estado es establecer un marco normativo que garantice la cobertura contra ciertos riesgos o contingencias provenientes de la vida social. Dichos riesgos comprenden las enfermedades profesionales, la enfermedad y la maternidad, la invalidez, la

vejez, la muerte del jefe de familia, la cesantía y las cargas de familia⁽¹⁾.

Desde el punto de vista económico, la seguridad social puede ser descrita como un seguro obligatorio. Así, un sistema de pensiones asegura a los trabajadores contra el riesgo de longevidad, es decir, de vivir más allá de la edad en la que su capacidad de trabajo se ve seriamente reducida. El sistema proporciona cobertura contra este riesgo al garantizar al trabajador una pensión de por vida. Adicionalmente, con el fallecimiento del trabajador, la pensión se transfiere total o parcialmente a sus dependientes. En este sentido, un sistema de pensiones constituye una forma de seguro de vida⁽²⁾.

De acuerdo con la forma como se definen sus beneficios, los sistemas de pensiones pueden ser clasificados como sistemas de beneficios definidos o sistemas de beneficios determinados por la aportación o de capitalización individual. En un sistema de beneficios definidos, las pensiones a las que tiene derecho un trabajador se determinan en función a criterios tales como las últimas remuneraciones del aportante, sus años de aportación y su edad, sin que exista una relación directa entre los aportes efectuados por el trabajador durante su vida activa y el monto de la pensión que recibirá. En un sistema de capitalización individual, en cambio, los beneficios de un trabajador se determinan en función de los aportes que realizó durante su vida activa.

(1) Bustamante Jeraldo, Julio. *Funcionamiento del Nuevo Sistema de Pensiones*, Instituto Chileno de Administración Racional de Em-

presas, Santiago de Chile, 1988, p. 11.

(2) Canales-Kriljenko, Jorge. *Social Security in Perú: Current Situation and Reform*. The World Bank, 1991 (Mimeo), p. 1.

Desde el punto de vista del financiamiento de las pensiones, los sistemas pueden clasificarse como sistemas de reparto total o parcial o como sistemas de capitalización. En los primeros, las pensiones de los jubilados en un período determinado se financian principalmente con los aportes que realizan los trabajadores activos en ese mismo período. En los sistemas de capitalización, en cambio, las contribuciones de los trabajadores se invierten para financiar posteriormente su retiro⁽³⁾.

Finalmente, los sistemas de pensiones pueden ser administrados por instituciones públicas o privadas. Asimismo, puede existir un régimen de monopolio o uno de competencia.

LA NECESIDAD DE LA REFORMA.

Como señalan Augusto Iglesias y Rodrigo Acuña, "la mayoría de los sistemas provisionales en América Latina ofrecen beneficios definidos; son administrados en forma centralizada, y excluyen, por lo tanto, la competencia; incluyen programas diversos; y se financian con los ingresos correspondientes a las contribuciones pagadas por los trabajadores activos y con las ganancias, de escasa significación, por concepto de rendimiento de las reservas acumuladas"⁽⁴⁾. Esta combinación de factores genera efectos perniciosos sobre la operación de los regímenes de pensiones, tanto en lo que se refiere a su eficiencia y viabilidad económica como a su justicia y su contribución al desarrollo de los países.

Desde el punto de vista financiero, los sistemas de reparto son inherentemente inestables. Factores demográficos determinan que la relación entre aportantes y pensionados sea cada vez menor, por efecto del aumento en las expectativas de vida y la reducción de las tasas de natalidad, con lo que disminuyen progresivamente los ingresos del sistema, a la vez que aumentan sus obligaciones.

Ello obliga a recortar los beneficios del sistema, a incrementar las aportaciones o a recurrir a subsidios estatales para evitar el colapso. Estas opciones, como es obvio, no constituyen soluciones al problema en el mediano plazo.

En el Perú, el factor demográfico constituye uno de los principales obstáculos a la viabilidad del Sistema Nacional de Pensiones administrado por el

Instituto Peruano de Seguridad Social. Estudios citados por Canales-Kriljenko prevén una reducción en la tasa de crecimiento poblacional debida a la simultánea reducción de las tasas de fecundidad y de mortalidad, así como un pronunciado incremento de las expectativas de vida a raíz de la progresiva urbanización de la población. Todo ello se traduciría en una modificación de la estructura de edades de la población, en la que aumentaría la proporción de personas mayores a sesenta años relativa a las personas con edades entre 20 y 60 años⁽⁵⁾. En forma similar, el Instituto Apoyo ha constatado que la tendencia de crecimiento anual de aportantes al Sistema Nacional de Pensiones es de sólo 4.2%, mientras que la de pensionistas llega a 6.3%, lo que acentúa el peligro del desfinanciamiento⁽⁶⁾.

“la falta de definición de derechos de propiedad de los trabajadores sobre sus aportes elimina cualquier incentivo para que éstos ejerzan una vigilancia que garantice la buena administración del sistema.”

De otro lado, los sistemas de pensiones de beneficios definidos y de reparto dan lugar, con frecuencia, a patrones de redistribución del ingreso arbitrarios o simplemente regresivos. Ello se debe, en primer lugar, a las características mismas del sistema. Por ejemplo, dado que no existe correlación directa entre los aportes efectuados y el monto de la pensión, el sistema premia a las personas que aportaron menos o durante períodos menores y penaliza a aquellos que aportaron más o durante más tiempo⁽⁷⁾. Similarmente, el sistema favorece a los trabajadores casados o con hijos (que tienen derecho a pensiones de sobrevivientes), en perjuicio de los trabajadores solteros o sin hijos. Asimismo, dada la necesidad de incrementar progresivamente las tasas de los aportes por efecto de la reducción de la relación aportantes/pensionados, se produce un efecto

(3) Iglesias, Augusto y Acuña, Rodrigo. Chile: Experiencia con un Régimen de Capitalización 1981-1991, Proyecto Regional Políticas Financieras para el Desarrollo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile, 1991, p. 21; Canales - Kriljenko, op. cit., p. 3.

(4) Iglesias y Acuña, loc. cit.

(5) Canales-Kriljenko, op. cit. p. 26.

(6) Instituto Apoyo, Apoyo al Congreso, Lima, 1991.

(7) Si bien el Sistema Nacional de Pensiones contempla incrementos en las pensiones en función al número de años de aporte, el monto de los incrementos sólo compensa parcialmente la diferencia entre los aportes totales, con lo que el efecto redistributivo se mantiene.

redistributivo entre generaciones: las generaciones futuras tendrán que contribuir con un porcentaje mayor de sus remuneraciones para financiar las pensiones de jubilados que aportaron porcentajes menores⁽⁸⁾.

Dado que sus beneficios no están ligados directamente a los aportes realizados por cada trabajador, estos sistemas generan incentivos para la evasión del pago de las contribuciones, ya sea a través de la sub-declaración de remuneraciones o la evasión total. Similarmente, el sistema crea incentivos para incrementar artificialmente el valor de las pensiones, mediante la sobredeclaración de remuneraciones, en los períodos inmediatamente anteriores a la jubilación, cuando la remuneración computable para establecer el monto de la pensión es la de los últimos años de aportación⁽⁹⁾. Todo ello, a su vez, debilita financieramente al sistema⁽¹⁰⁾.

Los sistemas de beneficio definido y de reparto se asocian generalmente a esquemas públicos y centralizados de administración que, en muchos casos, comprenden distintos programas de seguridad social. Esta característica favorece diversas formas de transferencia de recursos entre programas y grupos que atentan contra la equidad del sistema. Asimismo, la falta de definición de derechos de propiedad de los trabajadores sobre sus aportes elimina cualquier incentivo para que éstos ejerzan una vigilancia que garantice la buena administración del sistema.

“ Para el trabajador, la reforma del sistema de pensiones se traduce en la posibilidad de obtener mejores pensiones y de diseñar un plan de retiro acorde con sus posibilidades, necesidades y expectativas. ”

Una primera forma de transferencia es la que se da entre distintos programas administrados por la misma institución, donde los programas superavitarios financian a los deficitarios. Por ejemplo, Canales-Kriljenko nota que *“durante la mayor parte de la década de los ochenta, el Sistema Nacional de Pensiones*

fue persistentemente superavitario... En 1980 sólo el 40% de los ingresos provenientes de las aportaciones se utilizó para financiar el pago de pensiones. Esta cifra llegó al 77% en 1988. La diferencia estaba básicamente dividida entre las demandas financieras del Gobierno y los requerimientos financieros del Sistema de Salud⁽¹¹⁾. Similarmente, el pago de las pensiones de los trabajadores del IPSS jubilados bajo el régimen del Decreto Ley 20530 ha venido siendo cubierto con cargo a los recursos generados por el Sistema Nacional de Pensiones.

En segundo lugar, estos sistemas generan transferencias de la generalidad de los aportantes en favor de grupos con capacidad de presión política. El manejo politizado de las instituciones de seguridad social, la ausencia de competencia y la falta de derechos de propiedad definidos y de sistemas de control por parte de los afiliados, permiten que determinados grupos obtengan tratamientos y beneficios particulares, los que son financiados con los aportes de la totalidad de los trabajadores.

Similarmente, las instituciones de seguridad social tienden a burocratizarse y a ser empleadas por los Gobiernos para el pago de favores políticos, lo que genera altos costos administrativos que son cubiertos a costa de menores pensiones. Las inversiones de las limitadas reservas no son realizadas profesionalmente, obteniendo resultados por debajo de las tasas de mercado, lo cual implica también una transferencia de recursos.

Es por ello que en un reciente informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, Carmelo Mesa-Lago ha señalado que *“la crisis de los ochenta ha puesto al descubierto graves debilidades en los sistemas de seguridad social de la región... Además de su falta de equidad en el alcance de su cobertura, los sistemas de seguridad social de la región están abrumados por graves problemas financieros, principalmente elevados costos frente a insuficientes ingresos”*. El mismo especialista concluye que *“es necesario introducir cambios estructurales que modifiquen la esencia del sistema y lo adecúen a las condiciones del mercado laboral y a las características específicas del desarrollo económico y social de cada uno de los países”*.

En este marco, numerosos países de América Latina están llevando adelante reformas estructurales en el campo de la seguridad social. El primero de ellos fue Chile que, en 1980, sustituyó su sistema público de pensiones, basado en beneficios definidos financiados bajo un esquema de reparto, por un

(8) Canales-Kriljenko, op. cit. p. 28.

(9) Iglesias y Acuña, op. cit. pp. 25-26; Bustamante, op. cit. p. 13.

(10) Iglesias y Acuña, op. cit., p. 25.

(11) Canales-Kriljenko, op. cit., p. 22.

sistema de beneficios en función a los aportes financiados bajo un esquema de capitalización individual y administrado por entidades privadas en un régimen de competencia. En los últimos años, este modelo ha comenzado a extenderse por el continente y se ha establecido o se está en vía de establecer sistemas similares en Argentina, Colombia y Méjico. En el Perú, esta tendencia se expresa en el Decreto Legislativo 724 y en el anteproyecto de Decreto Ley creando el Sistema Privado de Pensiones.

PRINCIPIOS DEL NUEVO SISTEMA.

a. Capitalización Individual.

En el nuevo sistema de pensiones, los beneficios que alcanza un afiliado son función directa de las aportaciones realizadas durante su vida laboral activa. Para tal efecto, los aportes que realiza cada trabajador se abonan en una cuenta individual de capitalización y son invertidos para generar una rentabilidad adecuada. Al término de la vida laboral del afiliado, su pensión es determinada y financiada por el saldo de dicha cuenta, el cual, a su vez, depende de los aportes realizados y la rentabilidad obtenida por las inversiones.

b. Administración Privada.

Las aportaciones de los trabajadores para fines de jubilación son administradas por entidades privadas, denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). Las AFP se constituyen como sociedades anónimas de objeto único que administran un Fondo, integrado por los aportes de sus trabajadores afiliados. Existe una clara delimitación entre el patrimonio de la AFP y el del Fondo; este último es de propiedad de los afiliados, no de la administradora. En este sentido, la rentabilidad de las inversiones realizadas constituye ingreso de los trabajadores y no de la AFP.

c. Libertad de Elección.

Cada trabajador es libre de elegir la AFP que administrará sus fondos y de trasladarse a otra cuantas veces lo juzgue conveniente. En caso el trabajador se traslade, sus fondos pasan a ser administrados por la nueva AFP. De esta manera, el sistema define claramente los derechos de propiedad del trabajador sobre sus fondos provisionales y le otorga incentivos para vigilar que los mismos sean invertidos con la rentabilidad y la seguridad necesarias. Adicionalmente, la legislación establece a cargo

de las AFP estrictas obligaciones de informar a los afiliados. Ello genera una competencia entre las diversas administradoras, que redundan en beneficio de los aportantes.

d. Garantías.

El Estado establece diversos mecanismos para garantizar la seguridad y la rentabilidad de las inversiones de los Fondos de Pensiones. Dichos mecanismos están a cargo principalmente de un organismo de supervisión estatal denominado Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones y de un organismo que clasifica las inversiones en las que pueden ser invertidos los fondos de pensiones, denominado Comisión Clasificadora de Inversiones. Los principales mecanismos son los siguientes:

1. Límites de las Inversiones. Las normas que regulan el sistema establecen estrictos límites a las inversiones que pueden realizarse con recursos del Fondo de Pensiones, tanto por instrumento como por emisor. En el caso que el emisor de los valores sea relacionado con la AFP, los límites se reducen significativamente.

2. Clasificación de las Inversiones. Las AFP sólo pueden realizar inversiones en valores previamente clasificados para el efecto por la Comisión Clasificadora de Inversiones. El Anteproyecto dispone, sin embargo, que a partir de los 40 meses contados desde la entrada en vigencia de la ley que cree el Sistema Privado de Pensiones, la clasificación de inversiones será realizada por las Empresas Clasificadoras de Riesgo a las que se refiere el artículo 14 de la Ley del Mercado de Valores, Decreto Legislativo 755.

3. Capital y Reservas de las AFP. Las AFP deben contar con un capital mínimo, pagado íntegramente en efectivo. Asimismo, deben mantener una reserva, denominada encaje, que responde frente a reducciones en la rentabilidad promedio de las inversiones del Fondo. El encaje debe ser equivalente al 1% del valor del Fondo administrado y se debe invertir de acuerdo con estrictas regulaciones.

4. Rentabilidad Mínima. El Fondo administrado por cada AFP debe obtener una rentabilidad que no sea menor a la rentabilidad promedio de todos los Fondos de pensiones menos dos puntos porcentuales o al cincuenta por ciento de la rentabilidad promedio de todos los Fondos, lo que sea menor.

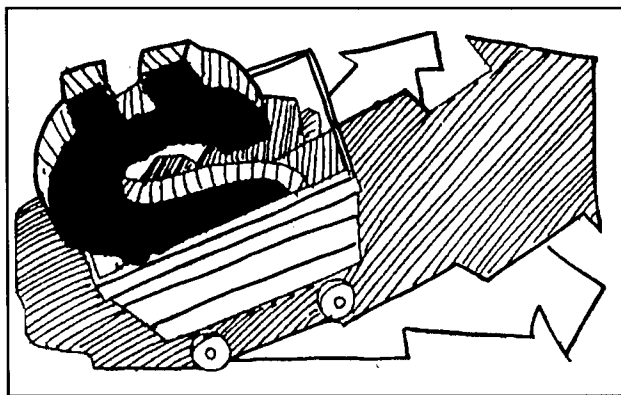
Para garantizar la rentabilidad mínima, cada AFP debe constituir, en el Fondo que administra, una Reserva de Fluctuación de Rentabilidad, integrada por un porcentaje de los excesos de rentabilidad obtenidos por el Fondo administrado con respecto al promedio

de todos los Fondos en un período determinado. En caso de agotarse la reserva de Fluctuación de Rentabilidad, la AFP debe contribuir con los recursos del encaje, a fin de cubrir los déficit de rentabilidad. Finalmente, si el encaje se agota, los accionistas de la AFP deben realizar aportes de capital adicionales, hasta cubrir la diferencia necesaria.

5. Seguros de Invalidez y Sobrevivencia.

Las AFP deben contratar seguros a fin de cubrir los riesgos de invalidez y fallecimiento de sus afiliados. De esta manera, si un trabajador fallece o se invalida, el seguro cubre la diferencia entre el saldo de su cuenta de capitalización y el monto necesario para financiar el pago de su pensión. El Anteproyecto, sin embargo, permite que a partir de los cuarenta meses desde la entrada en vigencia de la ley que cree el Sistema Privado de Pensiones, las AFP asuman este riesgo, sin necesidad de contratar un seguro con una empresa aseguradora.

6. **Supervisión Permanente.** La Superintendencia de AFP ejerce un control estricto y permanente sobre todos los aspectos relacionados con la operación de las AFP.



BENEFICIOS DEL NUEVO SISTEMA.

El nuevo sistema generará beneficios tanto desde el punto de vista del trabajador afiliado como desde la óptica de la sociedad en general.

Para el trabajador, la reforma del sistema de pensiones se traduce en la posibilidad de obtener mejores pensiones y de diseñar un plan de retiro acorde con sus posibilidades, necesidades y expectativas.

El sistema cubre los riesgos de jubilación, invalidez y sobrevivencia, mediante el otorgamiento de pensiones, así como los gastos de sepelio. Como se ha señalado anteriormente, el monto de las pensiones depende del saldo de la cuenta de capitalización individual de cada trabajador. En principio, la edad de jubilación es de 65 años para los hombres y 60 años

para las mujeres. Sin embargo, si antes de contar con dicha edad el afiliado acumula en su cuenta fondos suficientes para financiar el pago de una pensión no menor al 50% de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas durante los últimos diez años, tiene derecho a jubilarse anticipadamente.

Cada trabajador está obligado a realizar aportaciones mensuales por el 10% de su remuneración, las que se abonan directamente en su cuenta de capitalización individual. Puede, asimismo, realizar aportes voluntarios con fines de jubilación. Adicionalmente, los afiliados deben aportar el 1% de su remuneración en calidad de aporte de solidaridad al IPSS, un monto adicional para financiar el seguro de invalidez y sobrevivencia y una suma que constituye la retribución de la AFP. Todos estos conceptos, en conjunto, representan aproximadamente el 4% de la remuneración, dependiendo de las condiciones del mercado.

Existen tres modalidades de pensión de jubilación, entre las cuales pueden elegir los trabajadores: el retiro programado, la renta vitalicia y la renta temporal con renta vitalicia diferida. En el retiro programado, el trabajador mantiene su cuenta de capitalización en la AFP y realiza retiros periódicos de la misma. El monto de la pensión es variable, y se determina dividiendo en cada año el saldo de la cuenta de capitalización entre capital necesario para pagar una unidad de pensión al afiliado y, fallecido éste, a sus beneficiarios.

En la modalidad de renta vitalicia, el trabajador cede los fondos de su cuenta de capitalización individual a la compañía de seguros de su elección, a cambio de una renta vitalicia. El monto de ésta es determinado por las compañías de seguros en función al monto del capital transferido, las tablas de mortalidad relevantes y una tasa de rentabilidad implícita. El Anteproyecto permite que, a partir de los cuarenta meses desde la entrada en vigencia de la ley que cree el Sistema Privado de Pensiones, la AFP otorgue por su cuenta rentas vitalicias a sus afiliados.

Finalmente, la renta temporal con renta vitalicia diferida consiste en una combinación de las modalidades anteriores: el trabajador hace retiros de su cuenta de capitalización durante un período determinado y luego, con el saldo, adquiere una renta vitalicia.

De esta manera, cada trabajador puede diseñar su propia jubilación, realizando aportes voluntarios si es que desea obtener una mayor pensión o jubilarse anticipadamente. Del mismo modo puede optar entre distintas modalidades de pensión, de acuerdo con su grado de aversión al riesgo y sus expectativas sobre la rentabilidad de los fondos de

pensiones⁽¹²⁾.

Presumiblemente, el nuevo sistema generará mayores pensiones que el Sistema Nacional de Pensiones. A este respecto, la experiencia chilena puede resultar ilustrativa. Proyecciones realizadas en Chile por Hernán Cheyre sobre la base de aportaciones al fondo equivalentes al 10% de la remuneración, un rendimiento real de las inversiones del 5% anual y la afiliación del trabajador al inicio de su vida laboral, indican que el sistema genera pensiones cuyos montos son similares a la última remuneración del trabajador (entre 76 y 112% de la misma, dependiendo de los años de aportación), aunque éste tenga cónyuge dependiente⁽¹³⁾. De hecho, la rentabilidad promedio de las inversiones de los fondos desde el inicio del sistema ha sido bastante mayor (13% anual en términos reales), por lo que probablemente las pensiones serán superiores a las proyectadas.

Desde el punto de vista de la sociedad en general, el sistema de capitalización individual constituye un importante factor promotor del desarrollo económico, al incrementar la tasa de ahorro interno, fomentar el desarrollo del mercado de capitales y dinamizar la inversión.

A poco más de 11 años del inicio del sistema, los fondos de pensiones en Chile acumulan más de 12 mil millones de dólares, invertidos en acciones y bonos de empresas, depósitos en el sistema financiero, títulos hipotecarios y títulos del Estado. La rentabilidad real anual de las inversiones realizadas ha sido en promedio del 13%. Dichos fondos han generado un importante desarrollo del mercado de capi-

tales y han dado un gran impulso a proyectos de inversión a largo plazo.

La participación de las AFP en el mercado de capitales ha generado, además, la difusión del accionariado de las empresas. Muchas de las más importantes sociedades chilenas tienen a los fondos de pensiones entre sus principales accionistas. Ello implica que los trabajadores chilenos tienen un verdadero acceso a la propiedad accionaria y una participación significativa en los beneficios del crecimiento económico.

Estimaciones del crecimiento potencial de los fondos de pensiones en el Perú, considerando una tasa de aporte del 10% de la remuneración y una tasa de rendimiento del 5% en dólares indican que, en seis años, estos pasarían de menos de 250 millones de dólares a más de 5,000 millones.

CONCLUSION.

Los problemas de los sistemas de pensiones basados en beneficios definidos y esquemas de reparto hacen recomendable una reforma estructural de los mismos, que debe basarse en los principios de capitalización individual, administración privada de los fondos y libertad de elección del trabajador. Estas últimas características generan importantes beneficios para los trabajadores y para la sociedad en general, los cuales no deben ser dejados de lado. ■

futura de las inversiones.

(12) Un trabajador con mayor aversión al riesgo preferirá una renta vitalicia, cuyo monto es estable y no depende de la rentabilidad

(13) Cheyre, Hernán, *La Previsión en Chile Ayer y Hoy*, Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile, 1991, pp. 104-106.