

SISTEMAS DE PENSIONES: UNA REFORMA INTEGRAL ES NECESARIA

Pedro Francke
Mayo 2004

El Perú no tiene un sistema de pensiones, sino tres: la vilipendiada “cédula viva” de la ley 20530, el sistema privado de las AFPs, y el Sistema Nacional de Pensiones hoy administrado por la ONP. Tres sistemas y apenas una cuarta parte de la población tiene sustento económico seguro durante su vejez; otras tres cuartas partes de los trabajadores no están cubiertos por ninguno de estos sistemas. Debido a ello, 300 mil ancianos de más de 70 años trabajan en el Perú porque no tienen otra forma de sobrevivir.

Esta problemática debe abordarse de una manera integral. Por un lado, porque cambios en una parte del sistema afectarán al resto; cambios en el sistema de AFPs, por ejemplo, pueden hacer que menos gente tenga seguro de vejez, o que más gente se pase a la 19990, o que más gente presione por ingresar a la 20530. Por otro lado, porque el problema principal es la enorme cantidad de trabajadores pobres que no están en ningún sistema y no tienen asegurado un apoyo económico para su vejez, frente a los cuales hay que pensar una solución de conjunto.

La reforma constitucional y el fin de la “cédula viva”

En ese contexto, el poder ejecutivo ha planteado una reforma constitucional para que la 20530, la famosa “cédula viva”, tenga topes y sus pensiones ya no se igualen a los salarios de los activos sino que pueda tener sus pensiones fijadas por decreto.

Es un hecho que el sistema de la “cédula viva” no puede mantenerse. El desequilibrio financiero que implica pagar pensiones de un monto igual al último salario ganado, a una persona que tiene tal vez 45 años (que puede tener 25 años de servicio), es enorme. Las contribuciones establecidas no pueden cubrir ese costo, ya que en este sistema se contribuye 20 años para recibir pensiones durante otros 40 años. Si a ello añadimos que pueden seguir recibiendo pensiones las viudas e hijas solteras, hasta su fallecimiento, ello implica que el estado puede estar pagando pensiones por otros 50 años más fácilmente, es decir, un total de 90 años de pensión por 20 de contribución. En pleno siglo XXI, pensar en pagar pensiones a mujeres de 25 o 30 años, durante toda su vida, es un absurdo.

Por otro lado, este sistema incentiva a que la gente se consiga en su último año de servicio un trabajo bien remunerado, y con mínima contribución recibirá pensiones muy elevadas. Es el caso de los congresistas que, habiendo trabajado durante 20 años como profesores, se jubilan con sueldo de congresista, aún si sólo estuvieron en el cargo unos meses, como los elegidos en los fraudulentos comicios del año 2000.

Es cierto que un cambio de la ley 20530, para quienes han trabajado ya muchos años bajo la promesa de una pensión determinada, es un cambio en pactos sociales establecidos tiempo atrás bajo la promesa de su cumplimiento futuro. Así, hay personas que aceptaron el trabajo de maestro público, bajo el entendido de que, aunque tienen un sueldo bajo, tienen un beneficio pensionario. No es menos cierto, sin embargo, que se trata de promesas desfinanciadas y demagógicas, como las que lamentablemente hace demasiado a menudo el estado peruano, sin poder cumplirlas. También ha sucedido que otros sistemas de pensiones, como el del Sistema Nacional de Pensiones regido por la ley 19990, ha tenido sus reglas de juego modificadas; en su origen, la jubilación ocurría a las 55 años para las mujeres y 60 para los hombres, no había los topes tan bajos para las pensiones que existen hoy, y la ley prometía una indexación de las pensiones a la inflación que el gobierno aprista desconoció totalmente, permitiendo que durante la hiperinflación las pensiones se redujeran al mínimo. Esta realidad nos hace pensar que no puede evitarse cualquier cambio sobre la base de promesas pasadas, pero sí debe tenerse cuidado en que estos cambios no sean traumáticos sino más bien graduales.

Siendo necesaria una reforma del régimen de la “cédula viva”, la desconfianza cunde, sin embargo, porque junto al recorte de las excesivas, injustificadas e inmorales pensiones de 20 000 soles, esta reforma también permitiría que sean recortadas, o simplemente no ajustadas en el futuro, las pensiones de 500 soles de las enfermeras jubiladas y otros sectores de bajos ingresos. Y aunque se promete lo contrario, la historia del estado peruano en cuanto a respeto por quienes han trabajado toda una vida deja mucho que desear, y por tanto, muchas razones para desconfiar.

Debido a ello, la reforma de la 20530 debe incluir, para quienes reciben pensiones reducidas, garantías de que sus pensiones no serán recortadas ni congeladas sino que serán reajustadas con criterio de justicia. Un reajuste de las pensiones de acuerdo a la inflación y al crecimiento del PBI per capita como piso mínimo de reajuste, es una fórmula posible. Para las pensiones de las hijas solteras, podría incluso evitarse todo reajuste y dejarse que vayan declinando lentamente con el tiempo. Este congelamiento también podría aplicarse a quienes han adquirido sus pensiones abusando de la legislación, como aquellos que tienen pocos años de servicios efectivos para el estado y logran una pensión alta solo porque pasaron unos pocos meses como congresistas, o a quienes pasaron un mes como gerentes de Petroperú y reciben pensión de decenas de miles de soles.

Al mismo tiempo, esta reforma debe asegurar el buen uso de los recursos ahorrados para el fisco, estableciendo una pensión mínima para todos los ancianos pobres del Perú. Hay en el Perú 360 mil personas mayores de 70 años que carecen de una pensión y se encuentran sumidas en la pobreza. Una pensión de 200 soles mensuales, que los sacaría de la pobreza y le cambiaría la vida a muchísima gente, costaría al año cerca de 250 millones de dólares, suma cercana a lo que se podría ahorrar con la reforma de la 20530. La reducción de los costos que afronta hoy el Estado por pensiones bastantes elevadas, así como el controlar los costos que podría tener el Estado por “rescatar” a quienes se trasladaron a las AFPs y no han logrado acumular fondos que les permitan una pensión decente,

Reformando también las AFPs

El neoliberalismo de Boloña, Camet y Cía propugnaba que las AFPs eran el sistema que debía absorber al resto y convertirse en el único existente. La reforma que creó las AFPs dijo que este nuevo sistema iba a aumentar la cobertura y otorgar pensiones a más peruanos. Sin embargo, el nuevo sistema resultó tan poco atractivo que nadie realiza aportes voluntarios, que son poquísimos los independientes que se afilian al mismo y que las AFPs tienen que resistir con uñas y dientes un proyecto de ley que lo único que quiere es devolverles a los afiliados la posibilidad de escoger algo diferente. La gente no es tonta: resulta que las AFPs cobran el 30% de lo que aportamos por administrar nuestros fondos, lo que resulta ser el servicio más caro de toda la región, y sin darnos mejores servicios sus propietarios obtienen las ganancias más altas del continente (ver artículo de Humberto Campodónico en esta misma edición).

Por ello a la reforma de la 20530 debe sumársele una reforma que permita que los bancos entren a competir con las AFPs y una acción decidida de Indecopi frente al oligopolio actualmente existente. Las AFPs podrían reducir sus comisiones a la mitad y todavía tendrían utilidades. Con comisiones menores el sistema privado sería más atractivo y podría empezar a constituirse en una verdadera alternativa para que los peruanos ahorremos para nuestra vejez. Para lograr este objetivo, se plantea una estrategia doble. Por un lado, promover que haya una mayor competencia en el sistema de ahorro para la vejez. Un sistema en el que existen apenas cuatro AFPs, cuyos precios y comportamiento es tan similar que dan claras muestras de colusión en el mercado, no es un sistema competitivo. Permitir que todos los bancos entren a captar ahorros previsionales es una solución práctica y fácil, considerando que los bancos ya tienen una gran plataforma de atención al público, que ya captan “ahorros forzosos” depositados a través de las empresas con las CTS y que la muchos bancos administran fondos mutuos que, por el lado de las inversiones, son muy similares a la administración de fondos de pensiones.

Este esquema permitiría combinar dos elementos fundamentales para un sistema de pensiones. Por un lado, una protección universal, para todos los peruanos, frente al riesgo económico inevitable de la vejez, financiada con los ingresos tributarios que hoy se van a las injustas pensiones de la 20530. Por otro lado, un esquema flexible en el que sea cada uno de nosotros quien decida cuánto y bajo que modalidades quiere ahorrar parte de sus ingresos para mantenerse cuando seamos ancianos.