

**INFORME DE CONSULTORIA**  
**LOS SISTEMAS PUBLICO Y PRIVADO DE PENSIONES EN EL PERU**

# **I. UN BALANCE SINTÉTICO DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN EL PERÚ**

Pedro Francke

## 1. Los sistemas existentes y el enfoque del estudio

En el Perú existen varios sistemas de pensiones, pero todos ellos juntos no llegan a cubrir sino a una cuarta parte de la población. A inicios de la década pasada un 40% de la población se encontraba afiliada a al sistema de pensiones. La dramática caída en la cobertura previsional hasta cerca del 25% se explica básicamente por cambios institucionales ocurridos en el mercado de trabajo (nuevas formas de contratación) y el tipo de crecimiento que se experimento en la economía peruana (expansión de las empresas de pequeña escala) . (Véase N. García et al, 2003).

Los sistemas principales son el Sistema Nacional de Pensiones – DL 19990 (en adelante SNP) y el Sistema Privado de Pensiones en el que operan las AFPs (en adelante SPP). Actualmente está en debate la reforma de la 20530; sin embargo, aún cuando este sistema tiene gran importancia sobre las cuentas fiscales, abarca a una menor parte de la población y está cerrado hace algunos años. Debido a ello, obviaremos al mismo de nuestro análisis. Lo mismo haremos respecto a sistemas de menor alcance, como la Caja del Pescador y la Caja Militar-Policial.

El enfoque del estudio considera que, como parte del desarrollo nacional, es conveniente para el país establecer un sistema de pensiones que tenga las siguientes características: 1) proteja del riesgo de pobreza en la vejez; 2) sirva para garantizar el reemplazo de los ingresos del trabajo para quienes pierden la capacidad de hacerlo por edad o incapacidad permanente. Un enfoque adicional a considerar es evaluar el sistema de pensiones como el mecanismo para proveer el derecho humano a la seguridad social en el aspecto relacionado a la vejez, por lo cual debe tener una cobertura universal. Se considera que si bien este objetivo deberá conseguirse en forma gradual, es un objetivo que debe marcar la dirección a tomar. Dentro de un enfoque de derechos, se considera que en ese camino, debe tener prioridad el otorgar

niveles de protección al riesgo económico en la vejez a todos, aun cuando inicialmente las pensiones sean bajas, que cubrir solo a parte de la población con pensiones más elevadas. Las características de este objetivo de universalización de la seguridad social en la vejez, y las formas de alcanzarlo, serán materia del presente estudio.

## 2. Una evaluación del Sistema Nacional de Pensiones – DL 19990

### Fortalezas y debilidades:

El SNP, caracterizado por ser un sistema de reparto, ha mostrado las siguientes fortalezas y debilidades durante su vigencia previa al SPP:

#### Fortalezas (en orden de importancia):

- Es solidario intrageneracionalmente, es decir, hay una redistribución en la misma generación entre los afiliados con mayor ingresos hacia los más pobres<sup>1</sup>.
- Es solidario intergeneracionalmente; es decir, las generaciones posteriores sostienen a las predecesoras.
- No es muy costoso administrativamente. Los gastos administrativos y de planeamiento ejecutados no superaron el 1% del gasto previsional el año 2003<sup>2</sup>.

#### Debilidades (en orden de importancia):

- No logró cobertura amplia, al depender del trabajo laboral formal que no se expandió a la mayoría de la población y no lograr atraer a los informales.
- Permitió que el poder político utilizara los recursos de la seguridad social, excedentes en los primeros años, para fines políticos, así como se apropiaran privadamente de ellos (corrupción).
- No conformó un fondo de capital que le permitiera suavizar los ajustes debidos a cambios demográficos y económicos, porque el estado utilizó sus recursos para sus propios fines y no aportó todas sus contribuciones como empleador.

---

<sup>1</sup> Los pensionistas bajo el decreto ley 19990 tuvieron en el 2003 una pensión mínima de 415 y una máxima de 857, aunque algunos de aquellos que obtuvieron el derecho antes de que se promulgara una ley estableciendo un máximo, reciben pensiones superiores.

<sup>2</sup> El gasto administrativo de la Oficina de Normalización provisional fue aproximadamente de S/. 33'8 millones, mientras que el gasto en previsión fue de S/. 3704 millones (Fuente SIAF).

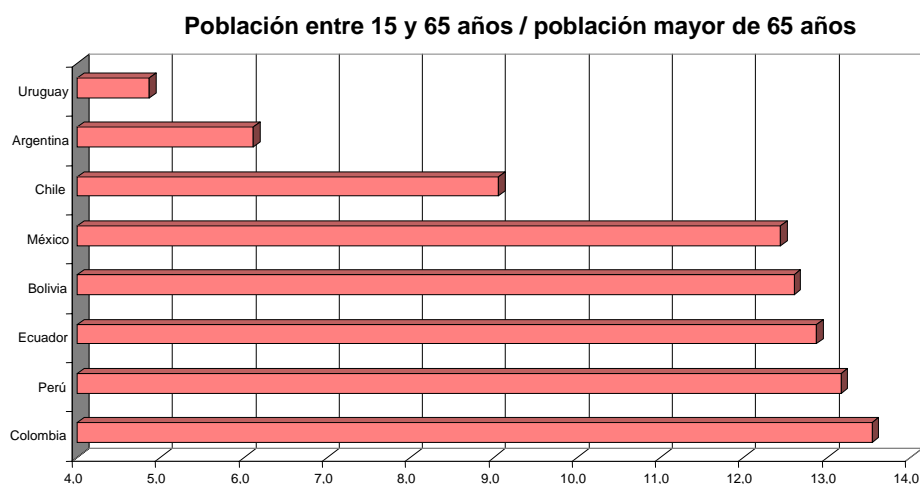
- Favoreció el surgimiento de presiones y *lobbies* por obtener condiciones de jubilación más ventajosas, que terminaban cargando el costo sobre los demás aportantes.
- Permitió un cierto abuso contra el sistema, dado que las pensiones estaban vinculadas al sueldo del último año, por lo que se incentivaba un aumento artificial del sueldo y la aportación en los meses previos a la jubilación.

### El Mito de la insostenibilidad financiera sobre el SNP

Es importante destruir el mito de la desfinanciación o desequilibrio natural del SNP, como fundamento para la creación del SPP. No solo un sistema de reparto no tiene un “desequilibrio natural”, sino que en todo caso la creación del SPP ha acentuado ese desequilibrio por un largo plazo, al quitarle base de contribuciones de sustento al SNP.

Debe discutirse y precisarse hasta que punto el cambio demográfico fue efectivamente un problema crucial para el SNP. Todos los países desarrollados, que han atravesado por cambios demográficos muchos más fuertes que el Perú, mantienen un sistema de reparto. El Perú es un país, dentro de Latinoamérica, de transición demográfica media-tardía, países de transición demográfica más avanzada como Costa Rica o Uruguay mantienen un sistema de reparto.

En efecto, la relación demográfica entre personas en edad de trabajar (de 15 a 65 años) y personas inactivas por límite de edad (mayores de 65 años) ha variado de 13.5 en 1972 a 13.2 en el 2000, mientras en otros países la relación es mucho menor. La relación actual se presenta en el siguiente cuadro comparativo para varios países:



Fuente: U.S. Census Bureau, International Data Base, September 2004 version.  
Elaboración propia

Esta realidad debe por cierto analizarse además a la luz del comportamiento del avance de la cobertura del sistema de pensiones. Así, en la actualidad la relación aportantes / jubilados es de 4 a 1<sup>3</sup>, mucho menor a la relación demográfica. Esto se explicaría básicamente porque, tras una importante expansión de los sistemas de pensiones en décadas anteriores – recuérdese que se llegó a una cobertura del 40% -, la cobertura de afiliados y cotizantes se ha reducido sustancialmente. De esta manera, una mayor proporción adquirió el derecho a la pensión en el pasado, que la que contribuye actualmente a un sistema pensionario. Otra razón para esta gran diferencia serían los sistemas de pensiones, como el de la 20530, que permiten jubilaciones a edades tempranas.

Empero, apenas 13%<sup>4</sup> de la fuerza laboral urbana cotiza a un sistema de pensiones; si esa proporción fuera de 50%, la relación aportantes / jubilados sería de 14 a 1, cifra que daría envidia a la mayoría de países del mundo. Bastaría con que haya un 25% de cotizantes para tener una relación bastante más sostenible financieramente de 7 a 1.

<sup>3</sup> 2003:Aportantes SPP: 1'336 383. Jubilados: 40 610 (Fuente: Boletín Estadístico AIOS N°10. Dic-2003)  
Aportantes (promedio) ONP: 449 961 (Fuente: SUNAT). Jubilados: 403 957 (Fuente: División de Pensiones (ONP))

<sup>4</sup> Ver Banco Mundial: "Peru. Restoring the multiple pillars of old age income security", table 1, pag 12, Report No. 27618-PE, 2004.

Por otro lado, en caso que por razones demográficas o del mercado laboral formal, surgiera un desequilibrio permanente<sup>5</sup> en el sistema de pensiones de reparto, entonces hay varias formas de re-equilibrarlo. Asumiendo un sistema de reparto con pleno financiamiento corriente, es decir, donde todo el pago a los jubilados se hace con los ingresos de contribuciones del periodo corriente, esto puede resumirse en una fórmula simple:  $P \cdot J = t \cdot w \cdot L$ , donde P es la pensión promedio, J el número de jubilados, t la contribución como porcentaje del salario, w el salario promedio y L el número de trabajadores que contribuyen al sistema. Las principales opciones de re-equilibrar un sistema en el que por alguna razón J ha crecido por encima de L, son: i) aumentar t, ii) reducir P / w, es decir, lo que se llama la “tasa de reemplazo”, por ejemplo, como se ha hecho en el Perú, incrementando el número de años previos a la jubilación que entran en el cálculo de la pensión<sup>6</sup>, eliminando la indexación de las pensiones a la inflación o estableciendo pensiones máximas, iii) incrementando la edad de jubilación (como también se ha hecho en el Perú).

#### El desequilibrio financiero del SNP fue causado por la introducción del SPP paralelo

El problema de financiamiento del SNP se debe a que, al introducirse el SPP, una enorme proporción de los afiliados al SNP (que como este es un sistema de reparto sustentaban a los jubilados) se traspasó al SPP. De esta manera, el número de jubilados no se redujo, pero sí el número de quienes aportan para sostener sus pensiones. Este es un efecto propio del paso de un sistema de transferencias intergeneracionales a un sistema en el que cada generación vela por sí misma; en ese tránsito, hay una generación que queda sin sustento, y eso causa el déficit del SNP.

Para analizar si el problema del déficit se debe a este sistema o a la reforma, hicimos unos cálculos suponiendo un escenario contrafactual en el que no hubiera habido reforma y el SNP siguiera siendo el sistema único vigente. En este caso, si en el momento actual siguiera vigente en forma exclusiva el SNP, con la tasa de

---

<sup>5</sup> Si fuera un desequilibrio temporal, debería financiarse.

<sup>6</sup> Dado que las remuneraciones aumentan naturalmente como producto de la inflación y de la experiencia, introducir más años al cálculo sin el reajuste correspondiente equivale en la mayoría de casos a una reducción de la pensión.

contribución del 13 por ciento, asumiendo que todos los afiliados al SPP lo estarían al SNP; el sistema arrojaría un superávit de 431 millones de soles<sup>7</sup>, o alternativamente se pagarían pensiones que en promedio serían 32% superiores a las que actualmente paga el SNP.

### 3. Una evaluación del Sistema Privado de Pensiones – AFPs

#### Fortalezas y debilidades

El SPP, caracterizado por ser un sistema de cuentas de ahorro individuales bajo administración privada, ha mostrado las siguientes fortalezas y debilidades:

#### Fortalezas:

- Redujo al mínimo la posibilidad de *lobbies* y grupos de presión, al establecer un vínculo estrecho entre aportes y beneficios. La introducción de un beneficio especial para un grupo demanda necesariamente la clara identificación de la fuente que financiaría los mismos.
- Redujo la posibilidad de un aprovechamiento público de los fondos previsionales, al estar estos depositados en cuentas individuales. Debe anotarse que la experiencia de otros países como Argentina, México, Uruguay y otros países latinoamericanos muestran que una parte, a veces muy grande, de esos fondos se destina a comprar bonos públicos y de esa manera a financiar el déficit fiscal. El que ello no haya pasado en el Perú no puede deberse exclusivamente al SPP sino a otro comportamiento fiscal.

---

<sup>7</sup> En la actualidad, el SNP recibe un subsidio del tesoro público de 2,020 millones, pero al mismo tiempo el SPP con la cotización del 8% recibe 2,002 millones, que con una cotización de 13% se convertirían en 3254 millones de soles. Por su parte, el SPP pagó 769 millones de beneficios. El cálculo no considera el costo administrativo, que como se ha señalado es de cerca de 1%.

## Inversiones de los fondos privados y deuda gubernamental

País	Participación de inversiones de los fondos en el stock de deuda gubernamental		Participación de la deuda gubernamental respecto al total de los fondos	
	31/12/2000	31/12/2003	31/12/2001	31/12/2003
Argentina	9%	12%	68%	69%
Bolivia	38%	39%	73%	64%
Chile	71%	59%	35%	25%
Costa Rica		4%	92%	80%
El Salvador	17%	18%	81%	82%
México	10%	17%	90%	82%
Perú	1%	4%	14%	20%
Uruguay	11%	13%	61%	70%

Fuente: AIOS

- Generó un fondo de recursos financieros que ha dinamizado el mercado de capitales y favorecido la inversión privada. Los fondos administrados vienen creciendo a tasas considerables.

## Perú: Composición de los fondos administrados

	Diciembre 2001	Diciembre 2003
Deuda gubernamental	14%	20%
Instituciones financieras	37%	21%
Instituciones no financieras	16%	12%
Acciones	25%	36%
Fondos mutuos y de inversión	1%	1%
Emisores extranjeros	5%	9%
Otros	3%	2%
Total (en millones de dólares)	3589	6311
Total (en porcentaje del PBI)	7%	11%

Fuente: AIOS

Debilidades:

- No logró cobertura amplia, al depender del trabajo laboral formal que no se expandió a la mayoría de la población y no lograr atraer a los informales.
- Carece de solidaridad intrageneracional o intergeneracional. La reciente aprobación de la pensión mínima agrava el problema, ya que todos los contribuyentes, incluyendo a los más pobres, debemos subsidiar a este sector.
- Cobra comisiones muy elevadas, en parte por elevados costos administrativos, en parte porque es un sistema oligopólico donde hay escasa competencia por el carácter del mercado y las empresas logran obtener ganancias extraordinarias. En un reciente estudio del Banco Mundial se muestra como en el Perú encontramos las AFP's más rentables de América Latina, siendo a su vez las más caras para sus afiliados (Banco Mundial; 2004). En el 2003 la rentabilidad promedio de las AFPs, medida como utilidad sobre patrimonio, fue de 58.6%, lo que triplica el promedio regional. Así mismo, los ingresos por comisión con relación a las recaudación (netos ambos del seguro de invalidez y fallecimiento) fue de 27.6% en el 2003, casi el doble del promedio regional<sup>8</sup>.

**Perú en la región: Evolución del costo para el afiliado y rentabilidad de las AFP's**

Año	Ingresos por comisión / recaudación		Utilidades anuales / Patrimonio neto	
	Perú	Promedio América Latina	Perú	Promedio América Latina
2000	31%	14%	56%	24%
2001	31%	14%	58%	23%
2002	34%	19%	58%	23%
2003	28%	15%	59%	23%

Fuente: AIOS

<sup>8</sup> Boletín Estadístico AIOS N° 10 (Diciembre 2003).

Las empresas AFPs son también, de lejos, muchísimo más rentables que cualquier otro sector económico en el Perú, como se observa en el siguiente cuadro.

RENTABILIDAD SOBRE PATRIMONIO DE EMPRESAS EN BOLSA SEGÚN SECTORES

Sector Económico	Utilidad neta acumulada en los últimos 12 meses a marzo 2004 (miles de US\$)	Patrimonio neto a marzo 2004 (miles de US\$)	Rentabilidad sobre Patrimonio (%)
Total Agro & Pesca	-13.253	367.747	-3,6
Total Alimentos y Beb	114.156	1.384.379	8,2
Total Comercio	6.341	122.857	5,2
Total Construcción	3.856	56.727	6,8
Total Electroelectronic	-5	52.816	0,0
Total Energía Eléctrica	161.111	2.097.674	7,7
Total Finanzas y Seguros	166.184	1.642.490	10,1
Total Fondos de pensiones	74.185	84.912	<b>87,4</b>
Total Maquinaria Indust	-145	45.243	-0,3
Total Minerales no Met	48.371	404.577	12,0
Total Minería	671.758	4.279.901	15,7
Total Otros	110.935	1.394.609	8,0
Total Química	11.674	82.641	14,1
Total Siderur & Metalur	16.028	146.686	10,9
Total Telecomunicación	21.298	1.018.024	2,1
Total Textil	3.465	189.175	1,8
Total general	1.395.959	13.370.458	10,4

El mito del tamaño como causa de los problemas del SPP

Existe el mito de que el tamaño del SPP es el factor causante de las elevadas comisiones que cobra. Al respecto, un estudio hecho por Jorge Paz y Rafael Ugaz para el consorcio de Investigación Económica y Social mostró que el sistema de las AFPs era consistente con un modelo de oligopolio generado por costos hundidos endógenos, que seguiría siendo oligopolio aún si el tamaño de mercado fuese infinito.

4. Fortalezas y debilidades del funcionamiento paralelo SNP – SPP

Aún cuando en un buen número de países de la región se ha puesto en marcha una reforma que introduce un SPP tras haber tenido casi exclusivamente un (o varios) sistemas de reparto, el sistema peruano tiene una característica especial: que estos dos sistemas operan de tal manera que el trabajador puede optar por uno de ellos. Aun cuando esta elección es una elección restringida – no se puede regresar del SPP al SNP

salvo condiciones muy especiales recientemente señaladas por ley y si el trabajador no elige se le afilia al SPP-, la misma trae algunas consecuencias importantes.

En efecto, el funcionamiento paralelo de ambos sistemas plantea algunos problemas adicionales.

1. El SNP está desequilibrado durante un largo plazo y puede ser inestable de manera permanente. Está desequilibrado pues en un sistema de reparto los activos financian a los jubilados. La fórmula  $P \cdot J = t \cdot w \cdot L$  puede reordenarse como  $P = t \cdot w \cdot L / J$ , de donde se nota que la pensión depende críticamente del ratio  $L/J$ , contribuyentes entre jubilados.

Si una parte importante de los activos deja de financiar a los jubilados porque se pasa al SPP para ahorrar para su propia pensión, el sistema está irremediablemente desequilibrado. En términos de la fórmula, si  $L$  se reduce a la mitad o la tercera parte porque la mayor parte de los trabajadores se traslada a otro sistema como el SPP, y la pensión no se reduce, el sistema pasa a estar desequilibrado. Este no es un problema del SNP en sí, sino del hecho de que coexista con el SPP (o con cualquier otro sistema que se lleve más activos que jubilados). Tal desequilibrio persistirá en tanto haya un desequilibrio entre aportantes y pensionistas.

En esta situación de desequilibrio, la pensión depende críticamente del presupuesto que se le asigne en el presupuesto público. Cuando el sistema de reparto se desequilibra por haberse introducido el SPP; los países se ven obligados a aportar al equilibrio del sistema con fondos del Tesoro Público. En ese caso, la fórmula anterior pasa a ser:  $P \cdot J = t \cdot w \cdot L + A$ , donde  $A$  es el aporte presupuestal. Visto de otra manera,  $P = t \cdot w \cdot L / J + A / J$ , en otras palabras, la pensión promedio es la suma de repartir las contribuciones de los que siguen en el sistema, más lo que el presupuesto da para cada uno de ellos.

El estado peruano ha resuelto este desequilibrio en buena parte manteniendo bajas las pensiones (estableciendo topes muy reducidos tras la licuación de las pensiones reales de la 1990 con la hiperinflación). Debe anotarse que el sistema no puede equilibrarse aumentando cotizaciones ni elevando la edad de jubilación, porque muy pocos no pueden cargar con muchos, y porque ello promovería un traslado masivo al SPP.

En el largo plazo, una vez que todos los actuales jubilados hayan fallecido, el SNP podría retomar su equilibrio financiero, si mantuviera un flujo estable de nuevos afiliados. Pero dependerá críticamente de cuantos afiliados nuevos tiene. Si por alguna razón nuevamente hay un traslado al SPP, el sistema se vuelve a desequilibrar. Viceversa, si por alguna razón en el futuro hubiera un nuevo ingreso masivo al SNP, el sistema tendría superávit, lo que simplemente podría generar un menor aporte presupuestal A y un nuevo desequilibrio futuro, cuando esos activos sean jubilados, si es que ese mayor flujo de afiliados no se mantiene permanentemente.

La situación actual del SNP en el Perú hace que, dado que las pensiones son bajas porque el presupuesto no cubre el déficit dejado por el traslado al SPP, y además por las mayores cotizaciones del SNP en relación al SPP, los incentivos son a que cada vez menos gente se afilie al SNP y su desequilibrio se acentúe.

2. La subsistencia del SNP hace que se mantengan presiones para que algunos grupos que no han acumulado suficientes ahorros para pensiones adecuadas en el SPP; busquen un subsidio público especial retornando al SNP.

En efecto, el SPP se basa en una fuerte dosis de responsabilidad individual; es a través del aporte de cada uno que se financia la pensión futura. Sin embargo, diversas razones hacen que los trabajadores peruanos puedan no acumular suficientes fondos para su pensión, y estas razones pueden ser tanto de responsabilidad individual – preferencia por consumo presente frente a ahorro previsional – como a factores externos – despido o pérdida del trabajo por crisis económica general o de la empresa, dificultades en encontrar otro trabajo, enfermedades de familiares no cubiertas por un seguro, - o a la combinación de ambos – pérdida de trabajo y dificultades de ajustarse a una nueva situación de menores ingresos o mayor irregularidad en los mismos -.

La dificultad en discernir entre estas dos posibilidades hace muy difícil adoptar normas que permitan tratar con justicia estos casos. Debe resaltarse, sin embargo, que el número de personas que por causas ajenas a ellas se encuentran en edad avanzada sin un sustento económico adecuado, es mucho mayor que las que están o han estado afiliadas al SPP. Pensar en un mecanismo público que sostenga con subsidios a quienes se

afiliaron al SPP sin considerar a quienes no han tenido ningún apoyo sería sin duda contrario a criterios elementales de justicia.

A pesar de ello la existencia del SNP parece favorecer el que determinados sectores afiliados al SPP que no han logrado acumular ahorros adecuados, busquen ahora presionar por obtener un respaldo del SNP, al que voluntariamente optar por dejar. De esta manera, en el SPP se repite una característica del viejo SNP: los lobbies o presiones por obtener mayores pensiones a costa del fondo común.

##### 5. La escasa cobertura: problema no resuelto

Como se puede ver de comparar la lista de fortalezas y debilidades de ambos sistemas, hay un asunto que no se ha resuelto con la reforma del SPP: la escasa cobertura de los sistemas pensionarios.

En efecto, la cobertura de los sistemas de pensiones como conjunto ha evolucionado desfavorablemente en los años noventa. El porcentaje de afiliados al sistema en la PEA se ha reducido de un 40% en 1991 a cerca del 25% para el año 2000. (N. García, Chacaltana y Gallardo 2002). Los aportantes son mucho menos: apenas 13% (Banco Mundial 2004).

Cuando se realizó la reforma, se sustentó que el SPP, debido a que vinculaba más estrechamente, en realidad muy directamente beneficios con aportes, iba a significar que los trabajadores no vieran esto como un costo laboral o como un descuento sin contrapartida en beneficios. Por el contrario, se sustentó que, como los trabajadores pensarían que su beneficio era igual a su aporte, entonces ello no afectaría sus decisiones laborales, constituyendo una nueva forma de “salario diferido” al estilo de las gratificaciones. Ello no ha sido así. Las razones para ello parecen ser la escasa liquidez, o posibilidad de retiro ante otras emergencias de los ahorros del SPP; el largo periodo de tiempo en el cual la tasa de descuento intertemporal de los trabajadores sobretodo los más pobres es muy elevada; y la desconfianza en el sistema.

La mejor evidencia de ver lo poco atractivo que es el SPP para los trabajadores es el escasísimo número de independientes que cotizan efectivamente. También son mínimos los aportes “voluntarios” que los trabajadores pueden hacer por encima de

la cotización obligatoria del 8%. Esto indica que los trabajadores no tienen una valoración particularmente positiva de los aportes al SPP.

Este poco “atractivo” del SPP hace que su efecto sobre el mercado laboral sea similar al de un impuesto, desincentivando el trabajo formal.

## **II. ALTERNATIVAS DE RELACIONAMIENTO ENTRE LOS SISTEMAS PUBLICO Y PRIVADO DE PENSIONES EN EL PERU**

### **1. Complementariedad**

Como se ha indicado, la existencia de dos sistemas paralelos, competitivos y no complementarios, es inconveniente. Genera inestabilidad en los efectos fiscales e incentivos perversos en el sistema político. Siguiendo la experiencia internacional, parece mucho mejor hacer un sistema de pilares, en el que ambos sistemas se complementen. En ese esquema, el sistema público tendría como principal objetivo el de proveer una pensión básica universal, y mecanismos complementarios (un sistema privado o mecanismos optativos) podrían servir para un mejor reemplazo de ingresos para los trabajadores formales y los sectores medios y altos.

### **2. Rol del sistema público, beneficios y financiamiento**

El sistema público, como se ha señalado, tendría como objetivo principal enfrentar el problema de la pobreza en la vejez, otorgando así el derecho a la seguridad social que proteja el riesgo económico en la vejez. En esta orientación, el proveer seguridad social en la vejez implica que todas las personas de edad avanzada tengan los medios básicos para mantener una vida digna; las características y los medios necesarios para esa calidad de vida básica son los que caracterizan la ausencia de pobreza.

Como se ha indicado, el principal problema de los sistemas de pensiones en el Perú es su escasa cobertura. Apenas uno de cada cuatro personas de más de 65 personas recibe una pensión de jubilación, y los actuales cotizantes a algún sistema pensionario son todavía muchos menos (13%). Es claro que, tanto el sistema actual como el vigente hasta 1992, ambos de cuño bismarckiano con un financiamiento y cobertura basados en la obligatoriedad de afiliación de los trabajadores dependientes, no ha funcionado a ese respecto. Es indispensable buscar otra alternativa.

Una segunda razón para buscar otra alternativa ha surgido tras el trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación, que ha puesto de manifiesto la necesidad de plantear alternativas de subsistencia y de reparación a las personas y familias afectadas por la violencia política, y en particular a quienes sufren discapacidad o son cónyuges o hijos menores de personas fallecidas por causa de la violencia política.

#### *Pensiones no contributivas*

En ese sentido, en diversos países de América Latina se ha probado con sistemas de pensiones asistenciales no contributivas (ver Bertranou, Solorio y van Ginneken: “La protección social a través de pensiones no contributivas y asistenciales en América Latina”, OIT 2003). Bolivia, Chile, Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay tienen esos sistemas vigentes en la actualidad.

En estos sistemas se caracterizan por otorgar beneficios en forma desvinculada a la trayectoria laboral y con financiamiento proveniente de impuestos generales (aunque algunos también tienen subsidios cruzados de otros trabajadores, por ejemplo de urbanos a rurales, como sucede en el sistema de seguridad social en salud peruano con el seguro agropecuario<sup>9</sup>). De esta manera, han logrado cobertura muy significativas; por ejemplo, en Brasil y Costa Rica son cerca de una tercera parte del total de beneficiarios de pensiones de jubilación (op cit cuadro 1, página 17), pero en otros países son entre 10% y 20%.

Dado que estos sistemas existen simultáneamente a los sistemas de base bismarckiana (con contribución obligatoria para trabajadores formales), otorgan pensiones menores a las de este último sistema para evitar un desincentivo muy grande a la cotización al sistema bismarckiano. Una segunda consideración muy importante por la cual se otorgan pensiones modestas es el costo fiscal. En efecto, las pensiones asistenciales y no contributivas suelen ser en promedio entre 30% y 60% de la pensión promedio del sistema contributivo. El costo se encuentra entre 1% del PBI (en Brasil, donde la cobertura llega a 3,5% de la población total) y

---

<sup>9</sup> Esto no tiene por qué llamar la atención, ya que tanto los sistemas de seguridad social en salud como los de pensiones de jubilación en sistemas de reparto, funcionan con altos grados de solidaridad interna, lo que equivale a decir que operan con subsidios cruzados de unos sectores a otros.

0,23% del PBI en Argentina, donde solo llega al 1% de la población total. En el Perú, si pensamos en una cobertura de 1% a 3,5% de la población total, estamos hablando de entre 270 mil a casi un millón de personas.

Considerando que la pensión mínima en el Sistema Nacional de Pensiones es de algo más de 400 soles, y la pensión promedio es de 521 soles<sup>10</sup>, se puede pensar en una pensión asistencial no contributiva de entre 100 y 200 soles mensuales. Aun cuando este monto puede parecer reducido, podemos recordar que 100 soles mensuales corresponden muy cercanamente a US\$ 1 dólar diario, línea usada por el Banco Mundial para definir la pobreza internacionalmente, y que corresponde aproximadamente a la línea de pobreza rural en el Perú.

Junto con el monto, la otra discusión son los beneficiarios. Lo primero es resaltar lo obvio: que quienes ya tienen pensión contributiva, no deben recibir este beneficio, dadas las estrecheces fiscales. Lo segundo es plantear, dentro del rango restante, las opciones. La más amplia es la de cubrir a toda la población restante mayor de 65 años, que suman 1'081.061 personas, lo que costaría 216 millones de soles mensuales a 200 soles mensuales. Atender solamente a los pobres es una opción; en este caso, habiendo un 43% de personas mayores de 65 pobres, podemos asumir como población objetivo el 50% dando un margen para filtraciones inevitables. Esta opción tiene la dificultad de requerir un gran sistema de información y clasificación de pobres, así como de establecer fuertes incentivos a ser declarado pobre. Otras opciones son: dar el beneficio sólo para los pobladores rurales (como en Brasil), lo que tiene la ventaja de que la enorme mayoría son pobres y los desincentivos son menores (porque la cobertura de los sistemas existentes es muy baja). Finalmente, otra es empezar dando el beneficio solo a los mayores de 70 años, lo que reduce los beneficiarios en más de una tercera parte.

---

<sup>10</sup> A Agosto de 2004 (pensión de jubilación).

	<b>Numero de pensionistas</b>	<b>Porcentaje de mayores de 65 años cubiertos por este sistema</b>	<b>Costo mensual (en soles) con una pensión de S/.200 mensuales</b>
<b>Todos los &gt; 65 sin pensión</b>	<b>1' 081 061</b>	<b>77%</b>	<b>216' 212 150</b>
<b>Todos los &gt; 65 rurales</b>	<b>349 362</b>	<b>25%</b>	<b>69' 872 401</b>
<b>Todos los &gt; 65 pobres</b>	<b>587 492</b>	<b>43%</b>	<b>117' 498 395</b>
<b>Todos los &gt; 70 pobres</b>	<b>361 014</b>	<b>26%</b>	<b>72' 202 823</b>

*El sistema bismarckiano público (el actual Sistema nacional de Pensiones de la 19990)*

Considerando que se plantea un sistema general de pensiones, con complementariedad entre el sistema público y el privado, se ha planteado que las funciones se especialicen; en otras palabras, que el sistema público tenga como objetivo primordial el evitar la pobreza en la vejez, y el privado sirva para añadir a esa pensión de manera de lograr un adecuado reemplazo de ingresos.

Bajo este esquema, podemos pensar que lo que corresponde al sistema público es fundamentalmente otorgar una pensión básica, uniforme. Los problemas que esto puede traer si fuera el único sistema vigente, es una muy baja tasa de reemplazo para trabajadores con ingresos medios y altos y un alto desincentivo a cotizar para estos trabajadores, que verán que la mayor parte de su cotización es redistribuida solidariamente y poco de su aporte se transforma en ingresos pensionarios. En un sistema de dos pilares complementarios, estos problemas se verían reducidos debido al funcionamiento del pilar privado, en el cual los trabajadores cotizarían para

aumentar su tasa de reemplazo y obtendrían un adicional a su pensión de acuerdo a lo aportado. (como en el SPP).

Un cálculo simple de cómo podría ser el financiamiento de esto es el siguiente. En el 2004, el Tesoro Público aportará 2,020 millones de soles para las pensiones de la 19990, que sumados a los 764 millones de los cotizantes (datos SIAF) permiten pagar a 390 mil pensionistas una pensión promedio de 593 soles mensuales<sup>11</sup>. Si se estableciera que todos los afiliados al SPP y SNP cotizaran un porcentaje de su salario para este fondo solidario, bastaría una cotización de 2,4% para lograr los mismos 764 millones de aportes. Nótese que 2,4% podrían lograrse fácilmente de los afiliados al SPP aumentando la tasa de aporte total del cerca de 11% actual al 13% del SNP y reduciendo un poco las comisiones.

No tenemos los datos ni el tiempo necesarios para calcular las tasas y aportes del tesoro necesarios para mantener este esquema en el tiempo. O para decirlo de otra manera, el cambio en el perfil temporal de demandas fiscales que este esquema plantearía. Pero una aproximación puede ser esta: en la actualidad, el ingreso promedio de los afiliados al SPP y SNP es de 1440 soles mensuales. Para pagar una pensión básica de 500 soles mensuales, sin ningún aporte del Tesoro Público, asumiendo una tasa de dependencia (aportantes / jubilados) de 10 a 1, bastaría una tasa de aportación de 3,4%. Si la relación aportantes / jubilados fuera solo de 5, la tasa de aportes necesaria debería duplicarse.

### 3. Rol del sistema privado

Como se ha indicado, establecido un sistema de pensión universal, básica, que asegura una pensión de sobrevivencia que resuelve la pobreza, queda por discutir la forma en que puede complementarse esta pensión básica para lograr mayores tasas de reemplazo entre los trabajadores y sectores medios y altos.

Al respecto, pueden plantearse fundamentalmente dos opciones: i) mantener un sistema similar al actual SPP (y discutiremos algunos cambios y mejoras

---

<sup>11</sup> Promedio que incluye todos los pagos, incluso las gratificaciones de julio y diciembre.

necesarias); ii) establecer un sistema de ahorro para pensiones de jubilación estrictamente voluntario, con ventajas tributarias que lo promueva (tipo fondos 401 (k) en EEUU).

El segundo método tiene la ventaja de permitir que cada persona ahorre de acuerdo a sus propias preferencias, maneje libremente sus niveles de liquidez y de riesgo, y acomode sus activos a sus preferencias dentro de una cartera más amplia (que incluye vivienda, CTS, inversión en capital humano de uno mismo y de los hijos, posible migración, inversión en la propia empresa, además de toda la gama de inversiones financieras). Al respecto, habría que establecer algunas condiciones básicas de este ahorro para gozar de exoneraciones tributarias, que podrían ser más flexibles (es decir, más líquidas) que las AFPs. Estas exoneraciones tributarias podría ser el descontar los aportes de los ingresos brutos al momento del cálculo del impuesto a la renta, así como los rendimientos del fondo, dejando solamente como sujeto de impuesto a la renta el goce de las pensiones.

A pesar de ciertas ventajas, este esquema tiene dos debilidades fundamentales: i) no responde al riesgo de miopía de las personas, o admite que estas realicen inversiones altamente riesgosas, con lo que pueden terminar solo con la pensión mínima luego de haber percibido remuneraciones bastante mayores durante su vida, no asegurando así una adecuada tasa de reemplazo o continuidad de ingresos ; ii) tiene un menor efecto de empuje o incremento sobre el ahorro nacional. Tiene también un tercer defecto, visto en conjunto con el sistema público de pensión básica propuesto; a saber, que el esquema de contribuciones con fines solidarios tiene altos incentivos negativos para los sectores de altos ingresos, que se verán más tentados a salirse del sistema.

En función a ello, la opción del sistema privado de pensiones, con contribuciones obligatorias, puede mantenerse como complementario a una sistema público con pensión básica. Sin embargo, el actual SPP tiene como su debilidad fundamental, el alto cobro de comisiones (ver Banco Mundial, op cit), que llegan a cerca del 30% del aporte al fondo propio, lo que ha dado lugar a que en los últimos 5 años las empresas AFPs han obtenido utilidades superiores a los 1,000 millones de soles, con un patrimonio propio de apenas 300 millones, manteniendo tasas de rentabilidad

sobre patrimonio encima del 60% de manera sostenida. Se trata de un mercado en el que no existe competencia, tanto por el reducido número de AFPs, lo que facilita la colusión, como por el propio comportamiento de la demanda (los aportantes): menos de 0.5% de los aportantes se traslada entre AFPs por año en el último quinquenio, más del 50% lo hace hacia una AFP de menor rentabilidad y 75% a una SFP de mayor costo (comisión + prima de seguro). Así, la demanda es muy “leal” y se inclina por una u otra AFP en función de regalos y no de un mejor producto.

Debido a este comportamiento de la demanda, la opción de abrir el mercado a la competencia de los bancos posiblemente no resuelva el problema de las altas comisiones, y deba ser complementado con un esquema de regulación pública de comisiones.

#### 4. Organización del sistema como un todo

En lo que sigue, asumimos un esquema que incluya una pensión asistencial no contributiva, una pensión básica contributiva y un sistema tipo SPP con contribución adicional obligatoria.

Un elemento central de este esquema debe ser la existencia de una sola central de recaudación,. Ya en el sistema actual, hay altos costos de AFPs, ONP y de las propias empresas donde trabajan los aportantes, por duplicación de esfuerzos. En efecto, si una empresa no entrega los descuentos, cada AFP y la ONP deben perseguirla y enjuiciarla separadamente. Por otro lado, para la empresa que quiere cumplir sus obligaciones, hay que hacer 5 cálculos distintos de aportaciones con distintas tasas y llenar 5 formularios diferentes para pagarlos en 5 cuentas bancarias distintas, lo que eleva enormemente los costos administrativos, que se convierten en una barrera para la afiliación y formalización en las pequeñas empresas.

Esta situación ya debería ser modificada bajo el actual régimen de paralelismo público-privado, estableciendo una central de recaudación al estilo mexicano. Este cambio es aún más urgente cuando por cada persona se debe realizar aportes a dos fondos distintos. Lo lógico es, entonces, que haya una sola entidad recaudadora.