

Estudio sobre el Sistema Privado de Pensiones y las Administradoras de Fondos de Pensiones

EDUARDO MORÓN

Noviembre del 2000

-DOCUMENTO DE INVESTIGACIÓN-

El Instituto Peruano de Economía (IPE) es una asociación civil de derecho privado y sin fines de lucro, cuyo objetivo es realizar estudios destinados a promover el desarrollo equilibrado y sostenido de la economía de mercado.

Los Estudios del IPE tiene por finalidad divulgar los trabajos realizados por profesionales de esta institución o encargados por ella a terceros, con el objetivo de aportar al debate de tópicos económicos relevantes y presentar nuevos enfoques en el análisis de los mismos. La difusión de los Estudios sólo intenta facilitar el intercambio de ideas y dar a conocer investigaciones, con carácter preliminar, para su discusión y comentarios.

La publicación de los Estudios no está sujeta a la aprobación previa de los miembros del Directorio del IPE. Tanto el contenido de los estudios como también los análisis y conclusiones que se desprenden de ellos, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión del Instituto ni de los miembros de su Directorio.

Estudio sobre el Sistema Privado de Pensiones y las Administradoras de Fondos de Pensiones

EDUARDO MORÓN

Noviembre del 2000

Instituto Peruano de Economía © 2003

Amador Merino Reyna 460, Oficina 201

San Isidro, Lima 27, Perú

Teléfonos: (511) 442-0168, 442-0286

Fax: (511) 421-7393

Email: ipe@ipe.org.pe

Los estudios y documentos de trabajo del IPE pueden obtenerse en versión PDF en forma gratuita en la dirección electrónica: <http://www.ipe.org.pe/publicaciones>. Existe la posibilidad de solicitar una copia impresa a través del fax: (51 1) 421-2793 o del correo electrónico: ipe@ipe.org.pe

IPE Working Papers can be downloaded in PDF format free of charge from: <http://www.ipe.org.pe>. Printed versions can be ordered individually either by fax: (51 1) 421-2793 or by e-mail: ipe@ipe.org.pe

CONTENIDO

<u>RESUMEN EJECUTIVO</u>	2
<u>LA RAZÓN DE SER DE LAS AFP SON LOS INDIVIDUOS</u>	4
I. <u>AMPLIANDO LA COBERTURA PREVISIONAL EN EL PERÚ</u>	6
LOS RETOS QUE PLANTEA EL MERCADO LABORAL	7
¿CUÁL ES EL VERDADERO TAMAÑO DEL MERCADO POTENCIAL?	8
¿POR QUÉ PENSIÓN MÍNIMA EN EL SISTEMA PRIVADO?	10
INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA AMPLIAR LA COBERTURA	12
COMPETENCIA DESLEAL	14
RECAUDACIÓN CENTRALIZADA	17
FONDOS PORTÁTILES	18
II. <u>LOS COSTOS DE LAS AFP: ¿DONDE CORTAR?</u>	19
¿PORQUÉ SON ALTAS LAS COMISIONES?	19
¿CÓMO REDUCIR LOS COSTOS DE COMISIONES?	21
COMISIONES DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS	21
COMISIONES POR CONCEPTO DE SEGURO	23
ENTRE MAYOR COMPETENCIA Y MAYORES COSTOS OPERATIVOS	23
OTRAS OPCIONES	23
PROMOCIÓN DE COMPETENCIA ENTRE LAS AFP	24
¿INSUFICIENTE MERCADO DE CAPITALES?	26
FONDOS DE PENSIONES Y NUEVOS PROYECTOS	28
RENTABILIDAD MÍNIMA	29
EL PRESUPUESTO DE LA SAFF: ¿A DÓNDE SE DEBE APUNTAR?	29
III. <u>REFORMA DE PENSIONES SIN CULTURA PREVISIONAL:</u>	
<u>UNA RECETA PARA LA MEDIOCRIDAD</u>	31
MOSTRAR LA GRAVEDAD DEL PROBLEMA	31
¿PORQUÉ SE NECESITA FOMENTAR EL DESARROLLO DE UNA CULTURA PREVISIONAL?	31
INICIATIVAS QUE PUEDEN SER EXPLORADAS	32
<u>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</u>	34
<u>ANEXOS</u>	36
ANEXO 1: GRUPOS CON MENOR COBERTURA EN EL SPP	36
ANEXO 2: DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY	39

RESUMEN EJECUTIVO

- Luego de siete años de iniciada la reforma previsional los niveles de cobertura son muy limitados. Menos del 30% de la PEA cuenta con algún tipo de cobertura previsional.
- En Perú los grupos con menor cobertura son los trabajadores jóvenes, con menor nivel de educación, que trabajan en empresas pequeñas y no tienen un contrato de trabajo.
- Las características de nuestro mercado laboral hacen más difícil la tarea de ampliar la cobertura. Estas características son: pocos trabajadores dependientes, muchos contratos eventuales y alto grado de informalidad.
- Sólo un 8.5% de la PEA ocupada (alrededor de 650 mil trabajadores) puede considerarse como el mercado potencial de más fácil acceso para el sistema privado.
- La experiencia internacional muestra que resulta muy difícil incorporar independientes. El costo de no incentivar su afiliación representa un pasivo contingente que el Estado deberá cumplir en el futuro.
- Se debería permitir que el SPP ofrezca una pensión mínima al igual que el SNP. Esto fomentaría los traspasos del SNP al SPP reduciéndose la carga fiscal futura para el Estado. El no hacerlo castiga injustamente a aquellos trabajadores de bajos ingresos que están afiliados a las AFP.
- Se debería exonerar los aportes previsionales y gravar las pensiones. Lo opuesto desincentiva la afiliación.
- Las AFP a pesar de recibir un menor aporte, ofrecen pensiones más altas a la gran mayoría de afiliados. En promedio la pensión de un jubilado del SPP es entre 250% y 334% mayores que la de un jubilado del SNP.
- De acuerdo con información de la SAFF, en el mes de agosto de 2000 sólo un 44,57% de los afiliados a las AFP realizó su aporte. Una forma de ampliar la cobertura efectiva es promover desde las AFP un esquema de cobro centralizado pero de acreditación descentralizada. Esto permitirá una reducción de los costos operativos de las AFP.
- Se debería aprobar de inmediato la legislación que permita a un trabajador extranjero trasladar sus fondos una vez que regrese a su país de origen. De igual forma un peruano que emigre, debería estar autorizado a llevar su fondo al extranjero.
- La percepción de que el SPP cobra comisiones elevadas es injustificada puesto que no toma en cuenta las diferentes condiciones en que operan los sistemas de la región. Por ejemplo, las comisiones cobradas por las AFP peruanas son prácticamente iguales a las del Argentina sistema argentino, a pesar de que éste tiene 3,3 veces más afiliados y un fondo 6,9 veces mayor.
- Las comisiones guardan relación con el número de afiliados y es por eso que las políticas deben estar centradas en aumentar la cobertura previsional.
- Se debería dar mayor flexibilidad a las AFP para el cobro de las comisiones, permitiéndoles ofrecer comisiones sobre saldos administrados y no sólo sobre la remuneración.

- Debe alentarse que las AFP liciten periódicamente el seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio para introducir un elemento de competencia adicional.
- Las reglas en materia de políticas de inversión y trasposos han generado que las AFP tengan portafolios estrechamente correlacionados. Esto sucede no sólo en Perú sino también en Argentina y Chile. La explicación está en las reglas excesivamente estrictas de inversión y la ausencia de títulos que permitan una verdadera diversificación de riesgos. Es fundamental que se amplíen los límites de inversión en títulos de otras plazas, y que se fomente el desarrollo de títulos hipotecarios.
- Las AFP deberían poder ofrecer al menos dos tipos de fondos en función a las características de los individuos. Una persona pronta a jubilarse tiene preferencias marcadamente distintas a un joven que recién ingresa al mercado laboral y no tiene carga familiar alguna.
- No se puede exigir a las AFP que compitan si las reglas de juego restringen dicha competencia. Si no pueden cobrar comisiones distintas y no tienen activos suficientes para diferenciar sus portafolios es difícil esperar mucha competencia.
- Sería un grave error introducir una legislación que establezca rentabilidades mínimas, que lo único que han logrado en otros países es menor competencia y mayores costos operativos.
- La reciente fusión de la SAFP con la SBS debería significar una reducción en la contribución de las AFP que financia a la SAFP al haberse reducido drásticamente su presupuesto. En la actualidad el costo de supervisión por afiliado excede los 800 dólares anuales.
- Se necesita una política activa de difusión de los beneficios de la reforma en términos sencillos para que la población sea la primera en demandar de parte del gobierno medidas tendientes a mejorar la cobertura previsional.

LA RAZÓN DE SER DE LAS AFP SON LOS INDIVIDUOS

Hace ocho años el Perú fue el segundo país en la región que decidió reformar su sistema de pensiones e introducir cuentas de capitalización individual manejadas por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP). El sistema nacional había colapsado después de la hiperinflación y un manejo irresponsable de los fondos. Los gobiernos anteriores habían optado por ofrecer ampliaciones de la cobertura previsional a distintos sectores sin preocuparse en lo más mínimo de la capacidad fiscal para atender esas obligaciones. En la práctica el gobierno ofrecía cosas que no podría pagar.

Sin duda el deterioro de las cuentas fiscales a inicios de los noventa facilitó la decisión. Hasta el momento en que se dio la reforma previsional la realidad era que los trabajadores aportaban a un fondo que no les prestaba beneficios acordes con su contribución. El gobierno podía tomar dichos fondos sin que fuera necesario devolverlos posteriormente. En este sentido, la apuesta fue por un sistema que permitiera que los trabajadores pudiesen alcanzar beneficios adecuados y sostenibles.

Por más que la reforma se vendió como la gran impulsadora del financiamiento para el crecimiento futuro, su rol más importante era permitir que un número mayor de familias tuviera los medios para vivir adecuadamente en su edad adulta. El objetivo básico de la reforma y la razón de ser del sistema de pensiones fue -y continúa siendo-, la provisión de pensiones justas y razonables a los trabajadores que se jubilan.

Lamentablemente, los años han pasado y el gobierno ha perdido el interés en defender sus propias reformas. En lugar de promover mejoras en el sistema con el objetivo de ampliar la cobertura, el gobierno no renovó el impulso inicial. Por el contrario, a partir de 1996 la gran mayoría de las iniciativas fueron pasos hacia atrás en cuanto a la promoción del sistema privado de pensiones. Muestra de ello son la decisión de crear el FONAHPU y la de asignar a los afiliados del SNP -excluyendo a los del SPP- la central hidroeléctrica del Mantaro. Estas acciones sólo hacen más desigual la competencia que debería haber entre el SNP y el SPP.

No es extraño que dicha falta de promoción haya generado una postura crítica frente a las AFP. Por ejemplo, una discusión que se escucha muy a menudo en la prensa es que las AFP ganan demasiado. No sólo eso, se añade que éste es un negocio que bien podría estar en manos de los bancos ya que así se permitiría un ahorro significativo que reduzca los costos que tienen que pagar los trabajadores. Estos argumentos son prueba de lo mal que andamos en materia de cultura previsional.

Otro tema recurrente en los medios es el tema de las utilidades de las administradoras. En cuanto a este tema resulta obvio que como negocio privado éste debería ser rentable y por lo tanto generar utilidades. Sin embargo, si uno calcula las utilidades acumuladas de las AFP, estas aún no han podido recuperar las pérdidas de los primeros años de operación.

La explicación de esto no es otra que el gobierno peruano, a diferencia de lo hecho en Chile y otros países de la región, optó por dejar el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) como una opción para el trabajador, en lugar de cerrarlo inmediatamente. Por tanto no se puede juzgar la rentabilidad de las AFP peruanas comparándolas con AFP de otros países en los cuales la tasa de contribución es mayor ni se puede comparar con otros sistemas en los cuales es el Estado el que paga el costo de la regulación del sistema y no las AFP.

El gobierno debe optar con claridad si quiere un sistema previsional en manos privadas que promueva una cobertura cada vez mayor que no es otra cosa que garantizar un mejor nivel de vida para un mayor proporción de la población. El camino actual de impedir que el SPP se desarrolle no debe entenderse como un control de las utilidades a cuatro grupos económicos sino como una barrera a la aspiración de una pensión justa luego de años de esfuerzo de los trabajadores.

I. AMPLIANDO LA COBERTURA PREVISIONAL EN EL PERÚ

Si bien la intención principal de la reforma previsional era mejorar la cobertura de los trabajadores, luego de siete años de haber puesto en marcha la reforma previsional, los resultados dejan mucho que desear. De hecho, se esperaba un mayor ritmo de afiliación, menos dificultades en que los afiliados sean efectivos aportantes del sistema, y que la cobertura previsional se extendiera a un mayor segmento de la población económicamente activa (PEA).

A continuación presentaremos un diagnóstico que nos ayudará a entender cuáles son los factores que podrían estar detrás de esta situación para luego proponer una serie de reformas al sistema previsional peruano.

Una primera observación es que la proporción de la PEA ocupada que está afiliada a algún sistema previsional no ha aumentado desde el inicio de la reforma. Indiscutiblemente en el SNP se llevaba cuenta de una serie de “afiliados fantasmas”, lo cual impide una adecuada comparación, no obstante lo cierto es que menos del 30% de la PEA ocupada cuenta con algún tipo de cobertura previsional.

ESTRUCTURA DE LA PEA OCUPADA SEGÚN AFILIACIÓN A ALGÚN SISTEMA PREVISIONAL (en porcentaje)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
SNP	29,2	21,2	18,3	17,1	12,3	11,3
SPP	3,2	11,4	11,6	10,1	14,3	14,9
Pensionista del Estado	2,0	3,3	4,6	1,5	1,9	1,8
No afiliado	65,6	64,2	65,4	71,3	71,6	72,0
Total de PEA ocupado	100	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1990-1997

Si comparamos el SPP con otros sistemas privados de la región los resultados también apuntan a la misma realidad: el Perú necesita hacer un esfuerzo significativo por ampliar la cobertura.

RATIO AFILIADOS / FUERZA LABORAL

PAÍS	AFILIADOS / FUERZA LABORAL	ANTIGÜEDAD DEL SISTEMA
Bolivia	12,2	3 años
Colombia	14,3	6 años
El Salvador	17,7	2 años
Perú	18,9	7 años
México	29,6	3 años
Uruguay	33,2	5 años
Argentina	41,2	6 años
Chile	100,0	19 años

Fuente: Schmidt-Hebbel (1999)

Una mirada más profunda al tema revela que los grupos con menor cobertura son los trabajadores jóvenes, los que cuentan con menor nivel de educación, los que trabajan en empresas de menos de 10 miembros, quienes laboran en los sectores comercio y servicios, y quienes no tienen un contrato de trabajo. Los cuadros del ANEXO 1 brindan mayor detalle.

LOS RETOS QUE PLANTEA EL MERCADO LABORAL

Cuando se evalúa el éxito de la reforma previsional resulta fundamental entender el impacto que pueden tener las características del mercado laboral sobre el nivel de cobertura. La rapidez de la expansión del número de participantes en el sistema y ampliación de cobertura guarda estrecha relación con particularidades tales como el nivel de ingresos de los trabajadores y el dinamismo de los sectores económicos, entre otros.

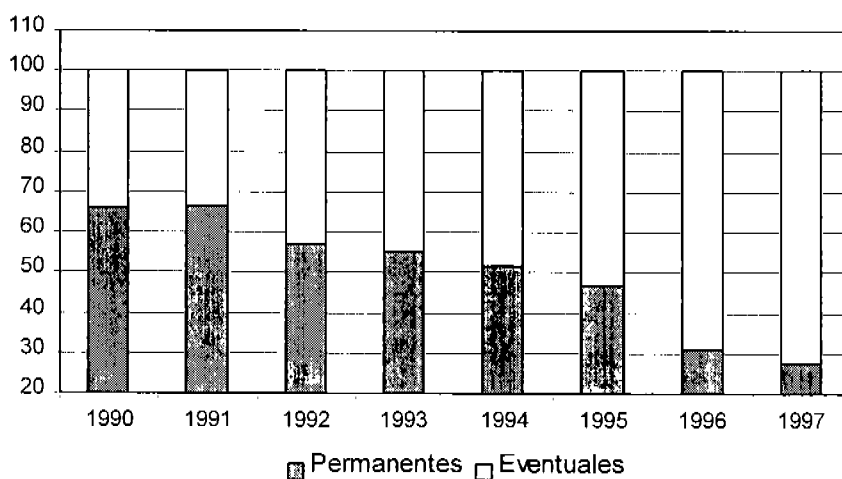
En nuestro concepto, los tres factores que explican en mayor medida las diferencias en cobertura respecto a la experiencia de los sistemas privados que operan en otros países son: la existencia de un grupo limitado de trabajadores dependientes, la preeminencia de las relaciones laborales de tipo eventual en comparación con las de condición permanente y la presencia de un número considerable de trabajadores informales.

ESTRUCTURA DEL EMPLEO SEGÚN TIPO DE RELACIÓN LABORAL
(en porcentaje)

	1993	1994	1995	1996	1997
TRABAJADORES DEPENDIENTES	61,5	61,7	61,1	60,5	60,3
Registrados en planilla			30,1	26,0	23,3
No registrados en planilla			31,0	34,5	37,0
TRABAJADORES INDEPENDIENTES	29,4	30,1	30,6	33,0	33,0
Formales	2,2	2,3	2,0	2,9	3,6
Informales	27,2	27,8	28,6	30,1	29,4
PATRONES	6,0	5,8	5,8	5,2	5,3
MILITARES Y POLICÍAS	3,1	2,4	2,5	1,3	1,4
TOTAL	100	100	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1993-1997

ESTRUCTURA DEL EMPLEO SEGÚN NATURALEZA DEL CONTRATO
(composición porcentual)



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1990-1997

La única forma de que la economía se formalice es mediante el crecimiento macroeconómico sostenido. De lo contrario, el desarrollo del mercado de trabajo se sustentaría principalmente en ocupaciones de baja remuneración y condiciones de autoempleo e informalidad, características que resultan adversas a la ampliación del grupo potencial de afiliados al sistema privado de pensiones.

A manera de ilustración, podemos mencionar la recientemente aprobada Ley de Promoción Agraria. Mediante su aprobación se está creando un nuevo régimen laboral de características poco favorables para el trabajador. La Ley 27360 establece una remuneración diaria mínima de S/. 16 que ya incluye la compensación por tiempo de servicios y las gratificaciones, descanso vacacional de 15 días remunerados (cuando debería ser de 1 mes) y la no obligatoriedad de afiliación a un régimen previsional. Resulta cuestionable la actitud mostrada por el Estado en materia previsional. Mientras obliga a todos los trabajadores a tener algún tipo de seguro de salud, promueve que esos mismos trabajadores no tengan protección previsional alguna, cuando ambos son aspectos que inciden en la promoción de bienestar que todo ciudadano tiene derecho a exigir como un compromiso social a asumir por el Estado.

Este tipo de políticas ha llevado a que el número de trabajadores independientes y aquellos que laboran en condiciones distintas a las de una relación de dependencia formal, crezca respecto al tamaño de la PEA ocupada.

¿CUÁL ES EL VERDADERO TAMAÑO DEL MERCADO POTENCIAL?

Teniendo en cuenta que existe un perfil de trabajador cuyas características y condición laboral facilitan su incorporación al sistema y que gran parte de ellos ya se encuentran participando del mismo, el mercado potencial al que ahora se enfrentan las AFP está compuesto mayoritariamente por aquel segmento de trabajadores con características más difíciles.

MERCADO POTENCIAL DEL SPP

	% DE LA PEA OCUPADA
DEPENDIENTES + INDEPENDIENTES FORMALES + PATRONES ... en el SPP	29,4 11,1
FUERA DEL SPP ... de los cuales están en el SNP ... y están jubilados	18,3 2,6 0,4
DEPENDIENTES + INDEPENDIENTES FORMALES + PATRONES QUE NO ESTÁN AFILIADOS A RÉGIMEN ALGUNO ... de los cuales están obligados por ley a afiliarse	15,3 8,5

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1997

Puede establecerse de manera referencial que el mercado potencial de trabajadores por incorporar al sistema es aproximadamente del orden del 8,5% de la PEA urbana.

El estimado de la PEA ocupada en el país, para el año 1999 bordea los 7,8 millones de personas, de las cuales un 9,4% se encuentra desempleada. Si excluimos a los del sector policial y militar que tienen un régimen especial, tendríamos que del total de trabajadores ocupados aproximadamente el 29,4% trabaja bajo ciertas condiciones de formalidad, es decir son trabajadores dependientes en planilla, independientes formales o patrones.

Este 29,4% está compuesto por un 11,1% afiliado al SPP más un 18,3% que se encuentra fuera del sistema privado. Si de este grupo excluimos a aquellos que están afiliados al SNP o se encuentran jubilados sólo quedaría 15,3% de la PEA ocupada que debido a su condición formal es más fácil de identificar y que podría responder con mayor rapidez a algún incentivo de afiliación. Sin embargo, las perspectivas podrían ser menos alentadoras si tomamos en cuenta que el grupo de trabajadores que están obligados por ley a afiliarse pero aún no lo han hecho representa sólo el 8,5% de la PEA ocupada. Este grupo podría ser calificado como el mercado potencial más fácil de captar.

AFILIANDO A LOS INDEPENDIENTES A NIVEL INTERNACIONAL

Los resultados de las experiencias de otros países, en relación con la incorporación de trabajadores independientes en sistemas de seguridad social, son desalentadores. Tal es el caso de Costa Rica y Argentina. Ambos países presentan regímenes paralelos dentro del sistema de pensiones: un régimen público de reparto y un régimen privado de capitalización individual.

En Costa Rica el régimen público es obligatorio para los trabajadores dependientes, mientras el régimen privado es de naturaleza voluntaria para todos los trabajadores. El régimen para trabajadores independientes es de afiliación voluntaria a cualquiera de los sistemas. Para fomentar la mayor participación de este último segmento, se estableció un mecanismo de afiliación colectiva de trabajadores a través de la firma de convenios con las asociaciones que los reúnen. El convenio implica la negociación de un monto de contribución mensual, cuya recaudación queda bajo responsabilidad de la Asociación. Esta iniciativa, no ha tenido el impacto esperado. Aunque el total de independientes afiliados alcanzaron el 8,76% del total, los miembros de asociaciones asegurados bajo la modalidad de convenios apenas representaron el 1,1% del total de afiliados.

Por otro lado, en Argentina tanto los trabajadores dependientes como los independientes están obligados a afiliarse a alguno de los regímenes. El proceso de afiliación de los trabajadores independientes se realiza a través de la Administración Federal de Ingresos Públicos (el organismo equivalente a la SUNAT). La evasión previsional implica también evasión tributaria, lo cual obstaculiza el desarrollo de las actividades laborales de manera habitual. Con la finalidad de incorporar un mayor número de trabajadores autónomos, en Noviembre de 1998 se introdujo el concepto del monotributo, por el cual los trabajadores autónomos, mediante un solo pago, cumplen con sus obligaciones tributarias y sus aportes previsionales. Los autónomos oscilan alrededor del 13% del total de aportantes. Sin embargo el nivel de evasión es elevado. Argentina cuenta con un 22,9% de trabajadores por cuenta propia y un 35,9% adicional que se encuentra al margen del sistema previsional y tributario.

El trabajador independiente, por su condición laboral, cuenta con discrecionalidad respecto de qué posición adoptar con relación a un régimen pensionario en particular, lo que dificultaba su

incorporación al sistema. Incluso debe tenerse plena conciencia de que algunos de ellos no se afiliarán a un sistema de pensiones, sea este público o privado, de capitalización o de reparto.

No cabe duda que el tratamiento que se requiera para incorporar a este segmento de trabajadores, no sólo deberá apuntar a opciones más complejas (incentivos, servicios, mecanismos de contribución que respondan a las características de este grupo), sino que requerirá de un mayor horizonte de maduración para el logro de sus objetivos. En todo caso, la incorporación ocurrirá de manera progresiva y la rapidez con que se dé el incremento en el número de afiliaciones dependerá más de las diversas alternativas y beneficios que se provea al trabajador al momento de su afiliación.

Urge plantear como tema de agenda el establecimiento de mecanismos de solución al problema previsional que va a tener aquella fracción de población que no cuenta de modo estable con relaciones de dependencia laboral. Al fin y al cabo, existe un compromiso social del Estado con todo este segmento creciente de la población que queda fuera del sistema previsional, que inevitablemente se tornará explícito en el futuro.

Las garantías del Estado para con los regímenes de pensiones involucran la aportación de recursos, de modo que aquella proporción de la población para la cual resulta difícil acceder a ellos, reciba protección. En un sistema previsional como el nuestro, este tipo de garantías debería darse a través de la existencia de pensión mínima en el sistema privado.

¿POR QUÉ PENSIÓN MÍNIMA EN EL SISTEMA PRIVADO?

Aunque la existencia de una pensión mínima en el SPP se encuentra contemplada en la Ley del Sistema Privado de Pensiones, ésta no ha sido reglamentada hasta el momento. Sólo los trabajadores que permanecen en el SNP tienen acceso a ella. Precisamente, la coexistencia de un régimen público que brinda pensión mínima y un régimen privado que no la brinda, ha generado una distorsión que dificulta el traslado de un grupo considerable de trabajadores hacia el SPP.

Los trabajadores que cuentan con un bajo nivel de ingresos, no se incorporan a una AFP debido a que no podrían acumular un fondo lo suficientemente grande como para obtener una pensión de jubilación que les permita asegurar un nivel de vida básico. Por el contrario, continúan afiliados a un sistema cuyas características y diseño lo hacen insostenible en el tiempo, pero que les ofrece el beneficio de una pensión mínima. Ello, a su vez, refuerza la percepción errada de que el concepto de pensión mínima, entendido como el resguardo del nivel socioeconómico elemental al que tiene derecho toda familia, sólo puede relacionarse con la estructura propia de un sistema público.

Al igual que en el caso del salario mínimo, la incorporación del beneficio de pensión mínima constituye un aspecto importante de la seguridad social que debiera ser resguardado por el Estado. Si bien es cierto que para ello el Estado deberá realizar las transferencias de los recursos fiscales, no se pretende que el costo de la pensión mínima sea asumido íntegramente por el Estado. Los costos que asuma el Estado se limitarían estrictamente a la diferencia necesaria para alcanzarla y no al total de la pensión.

Por el contrario, el establecimiento de un esquema de pensión mínima en el sistema privado contemplaría un grado justo de responsabilidad de los trabajadores con su propia previsión. Con este fin, sería recomendable establecer ciertos requisitos mínimos como un número de

años de aporte previos a la jubilación y la edad que debe cumplir el afiliado para acceder al beneficio de la pensión mínima.

Como se ve, los beneficios no serían exclusivamente para el trabajador de más bajos ingresos, que accedería a beneficios que no es capaz de financiar, sino también para el presupuesto fiscal, puesto que el Estado sólo complementarí­a el fondo alcanzado por el trabajador en vez de sustituir su esfuerzo. De esta forma el valor del subsidio a ser entregado sería menor, sin perjudicar al trabajador.

COSTO DE LA PENSIÓN MÍNIMA UNIVERSAL

ESCENARIO ACTUAL DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

Número aproximado de afiliados activos del SNP	700 000
Ingreso mensual promedio del afiliado	S/. 600
Aporte mensual por afiliado	S/. 66
Aporte anual por afiliado	S/. 924
Aporte anual total (aproximado)	S/. 650 millones

Monto total del pago de pensiones a jubilados del SNP	S/. 1 500 millones
Monto cubierto con el aporte de afiliados al SNP	S/. 650 millones
Brecha anual cubierta con recursos del Estado	S/. 850 millones

¿CUÁL ES EL COSTO QUE ASUMIRÍA EL SNP CUANDO ESTOS 700 000 AFILIADOS SE JUBILEN?

Suponiendo que en el futuro el SNP mantenga el mismo número de afiliados activos:

Monto total del pago de pensiones a jubilados del SNP	S/. 2 800 millones
Monto cubierto con el aporte de afiliados al SNP	S/. 650 millones
Brecha anual cubierta con recursos del Estado	S/. 2 150 millones

SI SE TRASLADARA A LOS AFILIADOS DEL SNP HACIA EL SPP

Suponiendo que se garantizara una pensión mínima de S/. 250 para aquellos trabajadores con 20 años de aporte, cuyo ingreso actual es de S/. 300 y suponiendo adicionalmente que dicho grupo representa aproximadamente la tercera parte del total de afiliados, el subsidio ascendería, en el peor de los casos, a tan sólo S/. 405 millones.

	CON BONO DE RECONOCIMIENTO 1992	SIN BONO DE RECONOCIMIENTO
Número de afiliados con ingresos de S/. 300 o menos	233 000	233 000
Pensión mínima mensual	S/. 250	S/. 250
Pensión mensual alcanzada en el SPP	S/. 187	S/. 105
Monto total del pago de pensiones mínimas	S/. 699 millones	S/. 699 millones
Monto cubierto por el fondo acumulado	S/. 523 millones	S/. 293 millones
Brecha anual cubierta con recursos del Estado	S/. 176 millones	S/. 405 millones

INCENTIVOS TRIBUTARIOS PARA AMPLIAR LA COBERTURA

Se debe reconocer que los sistemas previsionales que fallan al proveer de incentivos particulares a este grupo laboral, reflejan una baja participación de trabajadores en el sistema. Peor aún si gran parte del mercado potencial comprende categorías laborales para las que no existe obligatoriedad de incorporarse a éste.

El tratamiento tributario de las pensiones es un incentivo crítico para la transición de un sistema público a uno en el cual parte o todo el servicio de pensiones es provisto a través de cuentas administradas por un agente privado. En Perú el tratamiento tributario no ha sido el más adecuado para la promoción del ahorro con fines jubilatorios. Durante los primeros años de operación de las AFP, tanto los aportes realizados a las cuentas de capitalización individual, como las pensiones a percibir en el futuro se encontraban gravadas por el Impuesto a la Renta. Este problema de doble tributación, fue resuelto declarando a las pensiones como inafectas.

Actualmente existe una discusión respecto a si esta solución fue adecuada. Mientras los beneficios de la exoneración a las pensiones son poco visibles, la fuerte carga tributaria que el afiliado tiene que enfrentar en el presente ocasiona que gran parte del grupo de trabajadores independientes (para quienes la afiliación al sistema previsional no es obligatoria) decida quedarse fuera, puesto que perciben al pago de aportes como una reducción de sus ingresos.

La deducción de los aportes para el cálculo del impuesto a la renta podría constituir un incentivo para la afiliación de dicho grupo, sobre todo de aquellos que laboran bajo condiciones de mayor formalidad tales como los profesionales y propietarios de pequeñas y medianas empresas.

A continuación, realizamos el cálculo de la pensión neta a recibir y el valor presente de los impuestos recaudados bajo ambas modalidades, considerando una tasa de Impuesto a la Renta de 15%, una tasa de aporte de 10%, un rendimiento real del fondo de 5% y un horizonte de 10 años. Los resultados obtenidos son los siguientes:

	APORTE DESGRAVADO + PENSIÓN GRAVADA	APORTE GRAVADO + PENSIÓN DESGRAVADA
Ingreso	1 000	1 000
Ingreso neto	1 000	850
Aporte	100	85
Impuesto a la Renta	135	150
Fondo	100	85
Rendimiento sobre la inversión	62,9	53,5
Valor del Fondo al momento de la jubilación	162,9	138,5
Impuesto sobre la inversión	24,4	0
Pensión neta	138,5	138,5
Valor presente de la recaudación tributaria	150	150

En esta estructura simple con tasa de impuesto única, las dos modalidades son equivalentes. En cualquiera de ellas un individuo que actualmente percibe un ingreso de 1000 soles obtendrá una pensión neta de 138,5 soles dentro de 10 años.

Por otro lado, el tamaño de la recaudación será equivalente en valor presente. Sin embargo, bajo la segunda modalidad los ingresos por concepto de Impuesto a la Renta serán diferidos hasta el momento en que se produzca la jubilación, mientras bajo el primer esquema son percibidos de inmediato.

Con todo, pese a que ambos tipos de impuesto pueden ser teóricamente equivalentes, psicológicamente la recaudación sobre el total del ingreso (donde el aporte no es deducible) es percibido como más costoso, puesto que los individuos valoran más el consumo actual que el consumo futuro.

Mientras en países como Argentina, Chile y Costa Rica -por mencionar sólo algunos- las contribuciones efectuadas a un plan de pensiones se encuentran exentas o están asociadas a algún tipo de deducción al momento de realizar el pago de impuestos, el sistema peruano no brinda incentivos en este sentido.

Además, con la finalidad de incentivar los aportes voluntarios sobre la cuenta de capitalización individual, algunos de los sistemas de la región consideran a las cotizaciones como un beneficio tributario para el afiliado, exenta del pago de impuestos hasta un monto máximo.

BENEFICIOS TRIBUTARIOS

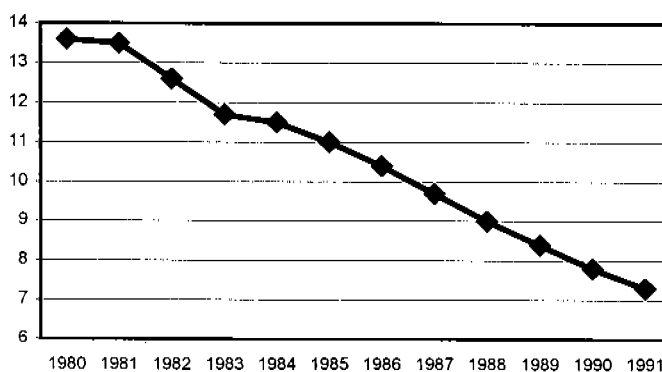
Argentina	Chile	Costa Rica	Perú
* Aportes previsionales son deducibles de la base imponible para el cálculo del impuesto a las ganancias	* Aportes obligatorios y voluntarios exentos de impuesto a la renta hasta un máximo de 60 UF.	* Aportes previsionales deducibles del IR hasta un 10% de su ingreso bruto mensual	* Inicialmente los aportes obligatorios eran deducibles para el cálculo del Impuesto a la renta. Actualmente se encuentra sin efecto.
* Aportes voluntarios tienen también el carácter de deducibles	* Depósitos convenidos no están afectos a impuesto para el afiliado		
* Los depósitos convenidos no constituyen remuneración y no se considera renta del afiliado para efectos tributarios	* Los retiros de la cuenta de ahorro voluntario están afectos a impuesto con excepción a los que se destinan a incrementar el saldo de la cuenta individual.		
	* Las cotizaciones menores al 8.33% de la remuneración mensual imponible y la rentabilidad que se obtiene de la CAI no constituyen renta		

Fuente: SAFP

COMPETENCIA DESLEAL

El sistema de capitalización individual ha otorgado a los trabajadores una alternativa al régimen de reparto del Sistema Nacional de Pensiones que en 1990 se encontraba al borde del colapso y cuya estabilidad futura aún es incierta. El SNP, al ser dependiente de las cotizaciones de los trabajadores activos para financiar las pensiones, vio limitadas sus posibilidades de desarrollo ante el menor crecimiento en el número de afiliados respecto al número de jubilados.

RELACIÓN AFILIADOS / PENSIONADOS EN EL SNP



Fuente: SAFP

Sin embargo, desde los días posteriores a la reforma hasta la actualidad, las AFP se han visto obligadas a competir con un SNP que continuó operando bajo condiciones privilegiadas en relación con las reglas establecidas para el SPP. De este modo se ha generado cierta competencia desleal entre el sistema público y el privado, que resulta ajena a la finalidad esencial de otorgar pensiones dignas a quienes han cumplido con aportar su trabajo.

El trato discriminatorio en perjuicio de los afiliados del SPP ha sido perceptible en múltiples aspectos, desalentando la afiliación o traslado al sistema privado, especialmente entre las personas más jóvenes. Así tenemos que al iniciar sus operaciones, el SPP competía con una menor tasa de aporte en el SNP, que a pesar de ser 9% sólo representaba una carga de 3% para el trabajador puesto que el 6% restante era cubierto por el empleador. Mientras tanto el afiliado al SPP afrontaba íntegramente el pago del 10% sobre su remuneración bruta más los pagos adicionales de 0.6% por concepto del IGV que gravaba a las comisiones de las AFP y las primas de seguro de invalidez y sobrevivencia y del 1% de sus ingresos por concepto de contribución de solidaridad al IPSS.

Aunque dichos problemas ya han sido resueltos, todavía se puede hablar de la competencia desleal del SNP. El trato discriminatorio se ha mantenido principalmente a través del beneficio de la pensión mínima para los afiliados al sistema nacional. La presencia de este resguardo en el SNP fomenta la permanencia de trabajadores en el sistema antiguo, disminuye el atractivo del SPP y promueve la incorporación de los trabajadores más jóvenes de bajos ingresos al SNP.

Si tomamos en cuenta que el mercado laboral peruano se caracteriza por un alto grado de informalidad y un nivel deprimido de remuneraciones que lleva a que en la decisión del trabajador prevalezcan criterios de corto plazo, resulta evidente que un número importante de trabajadores encontrará más atractivo afiliarse al SNP que abonar en su cuenta individual parte de su remuneración.

Bajo estas condiciones las AFP no sólo tienen que competir dentro del sistema privado y afiliarse a los trabajadores que se encuentran fuera del sistema previsional o que inician su vida laboral, sino que además tienen que competir con el SNP y hacer un esfuerzo adicional para incorporar a los trabajadores que aún permanecen en él.

Una solución que se está proponiendo recientemente, es la posibilidad de que el SNP se convierta en un régimen con cuentas de capitalización individual que opere de modo similar a una AFP. Nuestra percepción es que dicha opción es poco adecuada. La estructura poco transparente y compleja que suele relacionarse al aparato estatal haría más costosa la administración de un sistema que requiere identificar y vincular la evolución de las pensiones de cada trabajador al rendimiento de los recursos que ha aportado. Ello sin tomar en cuenta que la crisis en que se hallaba el sistema antiguo, ha sentado un precedente de la incapacidad del Estado para afrontar la administración de un sistema previsional, dando origen a una pérdida de credibilidad en su capacidad de cumplir sus compromisos financieros de largo plazo.

En este sentido, consideramos que la solución más saludable para el sistema, es la de extender la pensión mínima al SPP y cerrar el ingreso de nuevos trabajadores al SNP. El no hacerlo podría representar un grave peligro para la estabilidad financiera del SNP en el mediano y largo plazo, así como un creciente problema social en la medida que el fisco no esté en condiciones de cubrir el déficit del sistema. Al extenderse la pensión mínima a los trabajadores del SPP se eliminaría el trato discriminatorio y una buena parte de trabajadores de bajos ingresos tendrían un mayor incentivo para trasladarse al sistema privado quien está en mejor capacidad para desarrollar esta actividad.

COMPARACIÓN DEL SPP VS. EL SNP

Suele tenerse la percepción de que el SPP mantiene el cobro de unas "comisiones elevadas" de aproximadamente 2.39%, que le llevan a merecerse el calificativo de "sobrecosto". Sin embargo, esta cifra, por sí sola, no constituye un criterio de comparación válido.

Si prestásemos atención a la estructura total de las contribuciones a ambos sistemas, veríamos que por el contrario la contribución total promedio al SPP representa el 90.2% de la comisión al SNP. En otras palabras, la contribución al SPP es 9.8% más baja. Por tanto, el afiliado al SPP experimenta una reducción en sus ingresos menor a la observada por un afiliado al SNP.

CONTRIBUCIONES EN EL SPP Y EN EL SNP

CONTRIBUCIÓN SPP	11.73 %
Aporte	8.00 %
Comisión Variable	2.39 %
Prima de Seguro	1.34 %
CONTRIBUCIÓN SNP	13.00 %

Si aún se considerase correcta la calificación de "sobrecosto" con que se hace referencia al aporte previsional podría concluirse que el SNP sería mejor merecedor de dicha denominación.

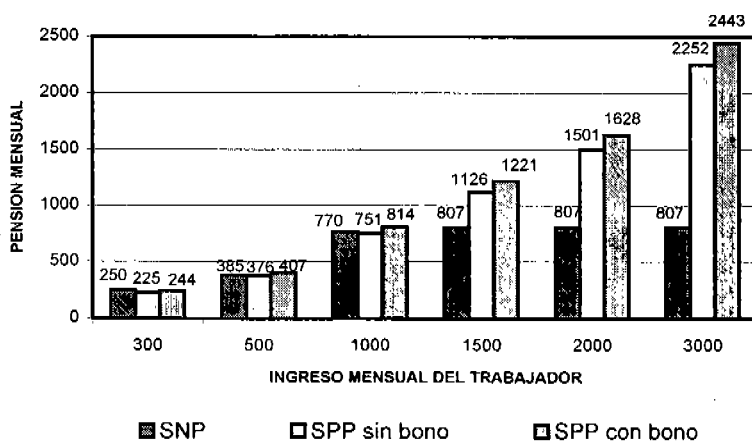
No obstante, la menor contribución en el SPP no se traduce en una menor pensión de jubilación. Por el contrario, mediante la asignación de los recursos del fondo de cada trabajador a inversiones seguras y rentables, el régimen de capitalización individual asegura -a diferencia de lo que ocurre con el SNP- que los afiliados reciban en el momento de su jubilación pensiones acordes con el nivel de aportaciones que efectuaron durante su vida laboral. Existiendo una relación directa entre los aportes acumulados en su cuenta individual y la pensión que obtendrá.

Si analizamos los beneficios (pensiones) que se obtienen al estar afiliado al SPP o al SNP encontramos diferencias notables. Un trabajador con 30 años de aporte al SPP, con un ingreso de S/. 1 000 y sin bono de reconocimiento, puede obtener una pensión 39,5% mayor a la que obtendría en el SNP. Si contara con un bono de reconocimiento, la diferencia aumentaría a 51,3%. De igual forma, la diferencia se acentúa cuanto mayor sea el nivel de ingresos del afiliado. Así, para un trabajador con un ingreso mensual de S/ 3 000, la pensión ofrecida por las AFP es 200% mayor que la del SNP.

Sin embargo, también es posible observar el efecto contrario. Los trabajadores con menor nivel de ingresos no son capaces de acumular un fondo lo suficientemente grande como para alcanzar el nivel de la pensión mínima ofrecida en el sistema nacional de pensiones. De allí surge la importancia de regular la pensión mínima en el SPP.

En términos generales, el afiliado al SPP percibe una pensión promedio superior a la ofrecida por el SNP, S/. 851 en el SPP vs. S/. 243 en el SNP.

PENSIONES OFRECIDAS EN EL SNP VS. PENSIONES OFRECIDAS EN EL SPP
(para un afiliado con 30 años de aporte)



Fuente: CIUP 2000

En resumen, se puede afirmar que los afiliados a las AFP se encuentran en una posición muy superior a aquellos que se mantuvieron en la ONP. La ONP es, comparativamente, mucho más cara que las AFP. Mientras en la primera el aporte es de 13%, en las AFP es de 8,5%. Además, la pensión promedio que percibe actualmente un jubilado del SPP es entre 250% y 334% superior a la de un jubilado del SNP.

RECAUDACIÓN CENTRALIZADA

Si bien el tema de la ampliación de la masa crítica abarca principalmente la incorporación de los trabajadores al sistema previsional, es necesario considerar también la ampliación del número de aportantes efectivos al sistema. En la actualidad, menos de la mitad de los afiliados al SPP cumple con pagar sus aportes y este fenómeno no sólo se observa localmente, sino que se presenta en todos los sistemas de la región.

NIVELES DE COBERTURA EN LOS SISTEMAS DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL DE AMÉRICA LATINA, 1997-1998

PAÍS	CONTRIBUYENTES / AFILIADOS
Argentina	52,7
Chile	56,2
Colombia	66,4
México	64,9
Perú	43,9

Fuente: Schmidt-Hebbel (1999)

Ante esta evidencia, la pregunta que inmediatamente surge es por qué una proporción tan alta de afiliados incumple con sus aportes y qué es lo que se puede hacer al respecto.

En Perú, un tema central está definido por el hecho de que las AFP están obligadas por ley a gestionar el reclamo a aquellas empresas que han dejado de depositar el aporte de todos los trabajadores dependientes que se encuentran afiliados a ella. Sin embargo, ni los avisos presentados a las empresas deudoras, ni los informes presentados al organismo regulador, tiene carácter coactivo o constituye una exigencia de pago.

A nivel regional se observan tres formas de recaudar los aportes de los trabajadores dependientes.

El primero es el esquema chileno, adoptado también por Perú, en el cual las AFP actúan descentralizadamente. Es decir, cada una cobra los aportes de sus afiliados y los deposita en las cuentas individuales.

Un segundo esquema es el que han seguido las AFP mexicanas. En dicho caso, las AFP han formado una única entidad privada que recauda los aportes y entrega globalmente la porción que corresponde a cada AFP, las cuales a su vez depositan dichos aportes en cada cuenta individual, este segundo paso se le llama acreditación. La fortaleza del esquema mexicano es que permite una reducción significativa de costos operativos al centralizar el cobro de los aportes. Mientras en un esquema como el peruano una empresa recibe la visita de cuatro representantes de sendas AFP exigiendo el pago, en el mexicano basta una visita para hacer lo mismo. La mayor eficiencia del esquema mexicano radica además en que existen registros de trabajadores. En cambio en Perú una mayor proporción de empresas cuenta con personal fuera de planilla.

El tercer esquema es el adoptado por Argentina en el cual la entidad recaudadora estatal se encarga tanto del cobro de los aportes como de la acreditación individual. Es como si en Perú la SUNAT no sólo cobrase los impuestos a las empresas, sino que adicionalmente recaudase los

aportes previsionales. La característica más atractiva de este sistema es la aparente capacidad de cobranza coactiva que haría más difícil la evasión previsional pues esta implicaría evasión tributaria. Definitivamente, el perfil de las recaudadoras impositivas es mucho más temido que el de una AFP. No obstante, en la práctica el sistema argentino no ha evitado la evasión previsional como se mencionó anteriormente. Los dos problemas centrales de este esquema son (i) el proceso de acreditación individual puede demorar todo lo que la agencia recaudadora estatal vea por conveniente; (ii) el costo que puede cobrar puede ser excesivo.

En el caso peruano se ha discutido la posibilidad de que la SUNAT se haga cargo del cobro de los aportes previsionales del SPP, del mismo modo que lo hace con la ONP o con otras entidades como ESSALUD. El obstáculo encontrado para implementar esta alternativa es que, mientras actualmente el costo de las AFP es menor al 1% del monto recaudado, el porcentaje solicitado por SUNAT en compensación a su servicio es demasiado alto: 2% del total de lo recaudado y en realidad no existe ninguna garantía de que la SUNAT ponga especial dedicación a las cuentas “difíciles” de cobrar.

Aunque puede ser que tenga sentido cobrar dicho porcentaje en los primeros años en los cuales se establece el sistema de recaudación, en realidad la SUNAT está cobrando a la ONP una tasa excesiva, pero sin duda es una comisión que debería ir reduciéndose en el tiempo.

Una propuesta más adecuada es que las AFP promuevan un esquema de cobro centralizado pero de acreditación descentralizada. De este modo, podría darse una reducción en los costos operativos de las administradoras sin tener que intentar un esquema que, si bien en el papel puede tener muchas ventajas, en la práctica no ha dado los resultados esperados.

FONDOS PORTÁTILES

Un tema que a pesar de gozar de absoluto consenso no ha sido resuelto es el de permitir que los fondos sean portátiles. Hasta el momento, si un trabajador peruano que estuvo afiliado a alguna AFP local decide trabajar en otro país no puede pedir que su fondo sea transferido a una administradora de pensiones de dicho país.

Asimismo, un extranjero que luego de haber trabajado en Perú se retira del país, no vuelve a ver sus aportes. Los costos de transacción asociados a la posibilidad de que el trabajador extranjero pueda cobrar la pensión que le corresponde a través de un representante son demasiado altos.

Claramente, es necesario aprovechar la red de AFP's de la región y firmar convenios bilaterales que permitan traspasos en dichas situaciones. No hacerlo es vulnerar el derechos que tienen los trabajadores a obtener beneficios de sus aportes al fondo.

II. LOS COSTOS DE LAS AFP: ¿POR DÓNDE CORTAR?

¿POR QUÉ SON ALTAS LAS COMISIONES?

Mientras todavía está por verse si los nuevos sistemas proveerán mejores pensiones en el futuro, queda claro que actualmente la provisión de beneficios no es barata. En los sistemas basados en cuentas individuales de ahorro previsional, los altos costos administrativos dificultan el logro de una mayor protección efectiva al momento de la jubilación, en la medida que reducen el fondo preventivo acumulado.

COMISIONES DE LOS FONDOS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA
(promedios anuales)

PAÍS	INGRESO IMPONIBLE PROMEDIO (US\$)	COMISIÓN AFP	SEGURO	COMISIÓN TOTAL / INGRESO IMPONIBLE
Argentina	10,332	1,90%	1,70%	3,60%
Bolivia	2,400	0,50%	2,00%	2,50%
Colombia	4,284	1,64%	1,86%	3,50%
Chile	6,828	1,77%	0,63%	2,40%
El Salvador	4,800	2,01%	1,24%	3,25%
Perú	4,560	2,39%	1,34%	3,73%
Uruguay	9,312	2,02%	0,64%	2,66%

Fuente: Valdés-Prieto (1999) y FIAP (2000)

A nivel latinoamericano, los trabajadores son descontados aproximadamente del 3,5% de sus ingresos para cubrir los seguros de invalidez y sobrevivencia, así como los costos de administración del fondo.

En términos generales, a nivel regional se ha percibido que el desarrollo del sistema previsional dio impulso al sector asegurador, propiciando una reducción en los costos del seguro. El costo cobrado por el SPP exhibe un nivel similar al costo promedio de la región, cuyo valor fluctúa alrededor del 1,34%. Una observación que la vale pena hacer es que la comisión cobrada por este servicio en el sistema peruano es más barata que la cobrada por el sistema argentino, pese a que este último tiene un mayor número de afiliados, lo cual debería permitirle economías de escala asociadas a una mejor administración del riesgo.

No obstante, a pesar que la comisión cobrada por el seguro ha ido cayendo, la carga por concepto de costos administrativos ha permanecido casi constante. Ello se explica en la medida que las administradoras aún están amortizando los elevados gastos de inicio de operaciones del nuevo sistema.

En cuanto a los costos administrativos, la diferencia entre la experiencia peruana y lo observado en otros sistemas se explica por la lentitud con la que las AFP peruanas están recuperando su inversión. Si bien es cierto que desde el año 1997 las AFP están generando utilidades, éstas aún no compensan los elevados gastos iniciales.

UTILIDADES – PÉRDIDAS DE LAS AFP
(en millones de dólares)

AÑO	ANUAL	ACUMULADA
1993	(26,5)	(26,5)
1994	(40,9)	(67,4)
1995	(16,8)	(84,2)
1996	(21,1)	(105,3)
1997	5,3	(100,0)
1998	0,1	(99,9)
1999	27,0	(72,9)
Set.2000	41,9	(31,0)

Fuente: SAFF

La discrepancia se origina principalmente en la manera en que se llevó a cabo la reforma previsional. A diferencia de lo ocurrido en Chile, acá no se dio un paso brusco del sistema antiguo al nuevo. Por el contrario, la coexistencia con un régimen público que continúa captando trabajadores, ha llevado a que la afiliación en el sistema privado peruano se vea demasiado diseminada en el tiempo.

En su esfuerzo por captar nuevos trabajadores y lograr el traslado de los que continúan en el sistema antiguo, las AFP peruanas han tenido que incurrir en gastos de promoción del sistema (campañas publicitarias, promotores, etc) mayores a los que enfrentaron las demás administradoras latinoamericanas. Estos gastos elevados, a su vez, se han traducido en comisiones de AFP más altas que las cobradas en otros países.

Desafortunadamente, al comparar las comisiones cobradas en Perú con las cobradas en la región. Se dice que las comisiones cobradas por administración del fondo son particularmente elevadas en el caso del sistema peruano (2,39%) comparada con Colombia (1,64%), en Chile (1,77%) y en Uruguay (2,02%), pero no se acostumbra hacer mención a los factores que explican la desigualdad existente.

Por ejemplo, no se toma en cuenta el hecho de que Bolivia desactivó el sistema estatal de pensiones y repartió el 100% del mercado sólo entre dos AFP, optando por un sistema de afiliación automática en función al año de nacimiento del trabajador. De este modo, las AFP bolivianas no tuvieron necesidad de competir entre sí, ni mucho menos con un sistema público, lo que significa costos de comercialización minúsculos que se ven asociados al cobro de menores comisiones.

De igual manera, otros sistemas -como el colombiano- pueden diluir sus costos fijos al distribuirlos entre los diversos productos financieros que están autorizados a comercializar entre su base de clientes.

Debido a la similitud del marco legal de los sistemas, la comparación más frecuente y severa se da con Chile y Argentina. Suele mencionarse que las comisiones por administración del fondo en Chile son 25.9% menores a las nuestras, pero no se recuerda que Chile tiene un nivel de afiliados equivalente a 2.52 veces el obtenido por el sistema peruano y un fondo administrado que es 13.39 veces el nuestro. Por otro lado, la comisión total cobrada en Perú y Argentina difieren en tan sólo 0.13% a pesar que Argentina tiene 3.3 veces más afiliados y un fondo 6.9 veces mayor.

TAMAÑO DEL SISTEMA PRIVADO EN ARGENTINA, CHILE Y PERÚ

PAÍS	NÚMERO DE AFILIADOS	VALOR DEL FONDO
Argentina	8 103 894	18 714 millones
Chile	6 154 023	36 313 millones
Perú	2 438 134	2 712 millones

Fuente: SAFP

En particular, la experiencia chilena constituye una prueba de que las comisiones guardan relación con el número de afiliados y el monto del fondo. Conforme el sistema chileno creció, la comisión cobrada pasó de un nivel inicial mayor a 2.5% a uno de 1.77% sobre la remuneración de los afiliados. Con todo, si tomamos en cuenta que el sistema chileno tiene 18 años de operación, un fondo superior a los 36 millones de dólares y más de 6 millones de afiliados, podría decirse que no hay indicios de que dicha reducción sea lo suficientemente significativa. Ello nos hace sospechar que las comisiones actualmente cobradas por las AFP peruanas mantienen relación con el número de afiliados y el tamaño del fondo administrado en el sistema.

Es de esperar que en el mediano y largo plazo, conforme las administradoras de fondos de pensiones incorporen más afiliados y acumulen un mayor volumen de activos, sean capaces de obtener economías de escala. De este modo sus costos operativos se reducirían substancialmente, reflejándose en menores costos para los afiliados.

¿CÓMO REDUCIR COSTOS DE COMISIONES?

Las sugerencias de reforma relacionadas con el nivel total de las comisiones, se presentan tanto para los cobros por concepto de administración como para los costos del seguro.

Comisiones de Administración de Fondos

En un inicio, la Ley del Sistema Privado de Pensiones contempló tres modalidades distintas a través de las cuales las AFP podían percibir una retribución por sus servicios: (i) una comisión fija expresada en moneda nacional, (ii) una comisión porcentual calculada sobre la remuneración asegurable y (iii) una comisión porcentual sobre los saldos administrados. Sin embargo, posteriormente se fijó tan sólo una comisión en porcentaje para todos los afiliados. De esta forma, el único margen de maniobra del que disponen las AFP en cuanto a comisiones está en la determinación de las tasas. No existe una fórmula alternativa para cobro de comisiones que permitan contar con mayor flexibilidad.

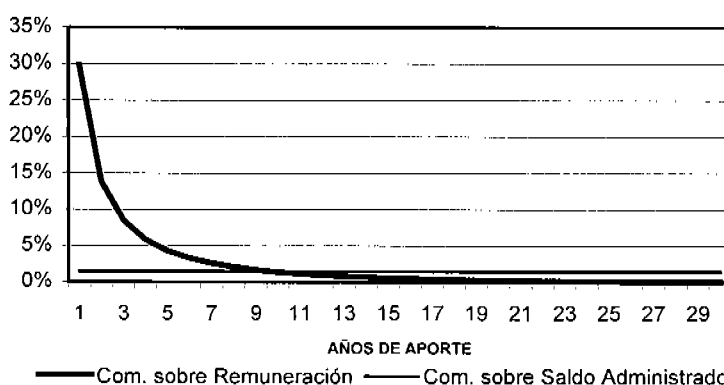
Ante esta situación se puede adoptar alguna de las siguientes tres posiciones: (i) conservar el sistema vigente implementando una comisión máxima, (ii) permitir el cobro de comisiones sobre el saldo administrado o (iii) permitir la discriminación de tarifas entre los afiliados.

De ellas, la primera alternativa resulta poco recomendable. El implementar un nivel máximo de comisiones llevaría, en primer lugar, a que todas las AFP alineen el costo de sus servicios al tope máximo fijado pero la distorsión más grande se apreciaría en el incentivo que se daría a las AFP para que imiten el comportamiento mostrado por las demás. De este modo, lejos de beneficiar al afiliado, se le estaría perjudicando con una menor competencia del sistema.

En cuanto a la segunda alternativa -cobro de comisiones sobre el saldo administrado-, debe mencionarse que ésta no puede ser considerada como ventajosa ni desventajosa respecto al sistema actual, ni desde el punto de vista del afiliado ni desde la posición de las AFP.

Desde el punto de vista de la AFP, implementar un sistema de este tipo podría resultar riesgoso si es que dicha AFP ha retenido al afiliado durante los primeros años –cuando el fondo es chico y el ingreso por comisiones es bajo- pero si al final de su vida laboral el afiliado decide trasladarse a otra administradora, la nueva AFP cobrará una comisión sobre el saldo acumulado más grande, mientras la AFP inicial no recibirá la compensación adecuada.

**COMISION SOBRE LA REMUNERACIÓN / FONDO ACUMULADO
VS. COMISIÓN SOBRE SALDO ADMINISTRADO / FONDO ACUMULADO**



Elaboración Propia

Desde el punto de vista del trabajador, se aprecia claramente que al iniciarse el aporte al fondo de pensiones -cuando el fondo recién está empezando a incrementarse- las comisiones cobradas sobre el saldo administrado resultarían más baratas para el trabajador, pero aplicadas en el largo plazo resultan más caras. En cambio, al final de la vida laboral activa del trabajador, la comisión basada sobre su remuneración es bastante baja en comparación con el tamaño del fondo acumulado.

Por tanto, las mejores alternativas para la reducción del nivel de comisiones de AFP deberían ser aquellas que consideren un sistema mixto que aproveche las bondades de las comisiones sobre el saldo administrado para fondos pequeños y las de las comisiones porcentuales sobre la remuneración para los fondos grandes.

La tercera opción, aunque está permitida en la Ley, aún no ha sido puesta en práctica. Teniendo en cuenta que el SPP es un sistema de gran magnitud, se presentarían dificultades para realizar un seguimiento constante y preciso de la modalidad de pago de comisiones correspondiente a cada uno de los casi tres millones de afiliados al sistema privado. Tan sólo por mencionar un ejemplo, cada afiliado tendría que informar al nuevo empleador en qué modalidad de pago se encuentra para que éste a su vez, al momento de elaborar las planillas, distinga el cálculo que debe realizar para cada trabajador.

Comisiones por Concepto de Seguro

En Perú el factor que principalmente obstaculiza la reducción del costo del seguro es la integración vertical existente entre la AFP y la compañía aseguradora que mantiene la póliza.

La práctica de mantener el seguro en la compañía del grupo económico con participación mayoritaria en el patrimonio de la AFP es común. Por tanto, con la finalidad de garantizar a los afiliados de las AFP tarifas de seguro competitivas, debería promoverse que las AFP liciten periódicamente el seguro de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio.

Un ejemplo de los beneficios que se podría obtener, es el caso de AFP Unión Vida, la única AFP que no mantiene el seguro con su propia compañía de seguros y que ofrece la menor tasa de seguro del mercado.

ENTRE MAYOR COMPETENCIA Y MAYORES COSTOS OPERATIVOS

Otros costos del sistema están relacionados con la práctica de competencia por traspasos y los cambios en la normativa que regulaba el tema. Al inicio del sistema, con la finalidad de facilitar que las administradoras recuperen los altos costos iniciales en que habían incurrido, no se contemplaba la posibilidad de que los afiliados puedan traspasar sus cuentas de una AFP a otra y no fue sino hasta Noviembre de 1995 que se autorizó esta operación.

Esta disposición llevó a que las AFP se embarcasen en una fuerte competencia por atraer a los afiliados de las otras administradoras. Sin embargo, lejos de lo esperado, la competencia no se dio a través de una reducción de las comisiones sino incrementó los costos para las AFP. Los trabajadores no escogían a la administradora de su fondo de jubilación basándose en criterios como la mayor rentabilidad del fondo o las menores tarifas cobradas, sino motivados por las campañas publicitarias o por la intervención de los promotores.

Posteriormente, las regulaciones establecidas en Diciembre de 1997 y Febrero de 1999 contribuyeron a reducir y estabilizar el número de traspasos. La última normativa, todavía se encuentra en vigencia y contempla, además de un periodo mínimo de aportación al fondo, el pago de una comisión fija de S/. 80. En la práctica, se ve que son las AFP y no los afiliados quienes afrontan este pago, por tanto la regulación del tema de traspasos ocasiona costos mayores para las AFP.

Aunque si bien en un primer momento jugaron un rol fundamental al reducir los altos costos administrativos que se generaban con el movimiento de afiliados de una AFP a otra, actualmente este tipo de limitaciones amerita ser revisado, puesto que reduce el nivel de competencia en el mercado y los incentivos que tienen las AFP para reducir sus costos y mejorar la calidad de su servicio. Asimismo, debería analizarse la posibilidad de excluir la participación de los promotores en el tema de traspasos y establecer otro nivel técnico que los sustente.

OTRAS OPCIONES

Algunas medidas adicionales que permitirían a las AFP reducir costos, se relacionan a la contratación de algunos servicios con terceros. Un caso particular es la prohibición de la venta

de afiliaciones a través de las oficinas bancarias. De removerse esta prohibición, las AFP podrían reducir el costo de mantener una amplia red de oficinas, particularmente fuera de Lima.

Una reforma más sustancial consistiría en permitir a las entidades bancarias y compañías de seguros administrar directamente los fondos de pensiones. Esto significaría la existencia de múltiples proveedores del servicio de administración de pensiones en vez de un segmento de mercado dedicado tan sólo a la operación de los fondos.

Existen ventajas en términos de ahorro de gastos mediante la utilización de la infraestructura, base de datos, red de agencias y canales de distribución más amplios, así como la mayor familiaridad de la población con las entidades bancarias. Sin embargo, Queisser (1998) menciona que es cuestionable el que este enfoque pueda funcionar en países con mercados de capital incipientes y un número limitado de instituciones financieras altamente desarrolladas que puedan hacer fuerte competencia a los fondos de pensiones. Además, en términos de supervisión, esta se dificultaría ya que sería más difícil distinguir y hacer el seguimiento de la desagregación de los ahorros preventivos obligatorios entre lo que corresponde al capital de quien lo administra y el fondo del trabajador en sí.

Por otro lado, esta opción iría en contra del espíritu de la reforma. Un aspecto fundamental del sistema de pensiones es la intangibilidad de dichos fondos. Las AFP están prohibidas de prestar dichos fondos. Justamente la idea de separar los fondos de pensiones del negocio bancario era para evitar que los riesgos inherentes al sistema bancario se transmitieran a dichos fondos.

Cuando uno revisa la experiencia reciente de las Compensaciones por Tiempo de Servicio (CTS) que por ley deberían ser intangibles pero que en la práctica no lo han sido, cabe preguntarse si es que lo mismo se quiere hacer con los fondos de pensiones.

No se puede juzgar la eficiencia de las AFP con los parámetros del sistema bancario. Las AFP tienen reglas mucho más estrictas, ellas están encargadas de garantizar la intangibilidad de los aportes previsionales. Lo mismo se podría decir con respecto a propuestas que pretenden fusionar las AFP y las compañías de seguros. Estas últimas están sujetas a otros riesgos y a otras reglas de juego.

PROMOCIÓN DE COMPETENCIA ENTRE LAS AFP

Actualmente, la regulación en materia de traspasos y políticas de inversión está generando resultados perversos entre las AFP. El hecho de haber adoptado un sistema previsional con cuentas individuales debía llevar a que el trabajador sea capaz de elegir responsablemente entre distintas opciones para su fondo de retiro. Sin embargo, las opciones de elección se limitaron tan sólo a una. Las administradoras no sólo están ofreciendo un único tipo de cartera de inversión sino que además los cuatro fondos están demasiado correlacionados ya que cada uno de ellos presenta diferencias sutiles respecto a la composición del fondo que manejan las demás.

El imponer regulaciones inadecuadamente estrictas en materia de asignación de activos y criterios de rendimiento relativos ha llevado a que los fondos de pensiones sean administrados de forma casi idéntica, reduciendo de esta manera las opciones abiertas al trabajador. Si comparamos la correlación promedio de las rentabilidades de los distintos fondos de pensiones encontraremos que mientras en Chile alcanza el 98%, en Argentina es el 94% y en Perú es 93%. ¡Y estos tres países son los que tienen las reglas de inversión más laxas de la región!

IMITACIÓN DE PORTAFOLIOS EN LAS AFP: CHILE
(% de activos del fondo de pensiones)

ACTIVO	PESO PROMEDIO	DESVIACIÓN ESTÁNDAR
Bonos del gobierno	39,4	4,3
Acciones	29,4	1,6
Letras Hipotecarias	16,8	3,9
Instrumentos bancarios	5,3	2,9
Bonos corporativos	5,1	1,7

Fuente: Srinivas, Whitehouse y Yermo (2000)

PERÚ: CARTERA PROMEDIO DEL FONDO DE PENSIONES
(% de activos del fondo de pensiones)

	PROMEDIO DE LA INDUSTRIA		DESVIACIÓN ESTÁNDAR	
	1995-96	1997-98	1995-96	1997-98
Bonos Gubernamentales	27,5	3,8	2,5	1,1
Bonos Corporativos	6,2	14,8	1,7	1,7
Instrumentos Bancarios	21,9	16,5	1,8	1,3
Depósitos a plazo	27,5	27,1	1,4	1,4
Acciones	16,1	37,3	1,5	0,7
Letras Hipotecarias	0,9	0,5	0,6	1,2
Promedio	-	-	1,2	0,8

Fuente: Srinivas, Whitehouse y Yermo (2000)

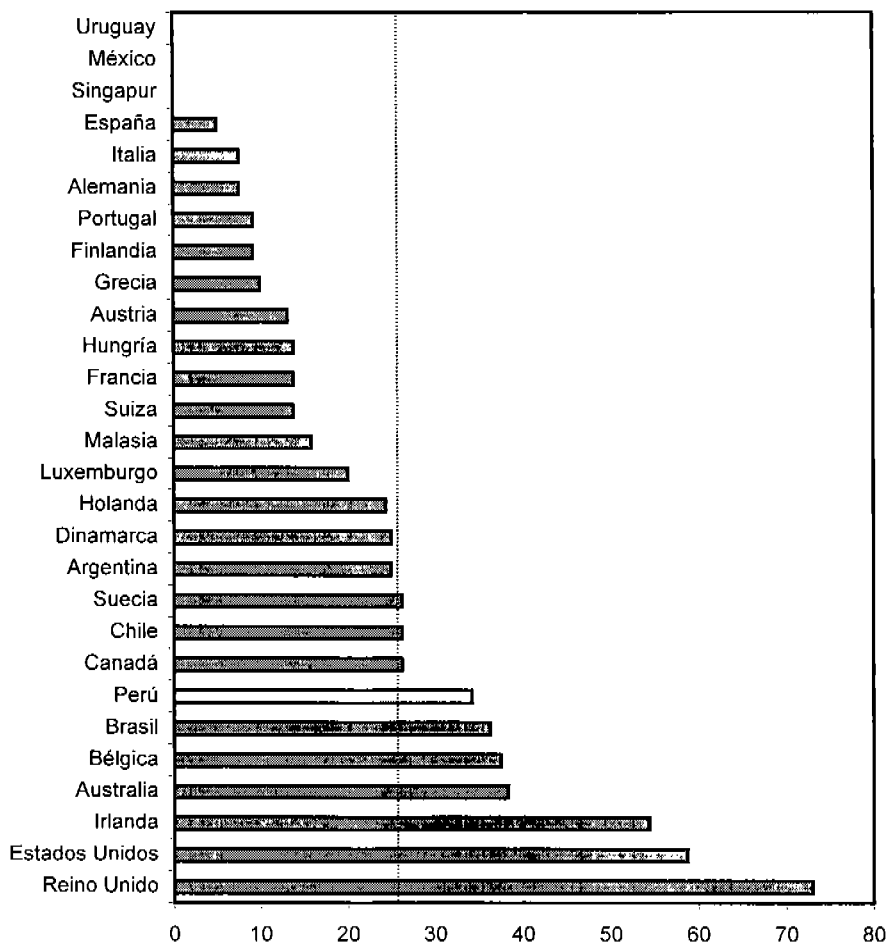
Evidentemente la homogeneidad no sólo está explicada por las restricciones a la composición de la cartera de inversiones. Un elemento central es la imposibilidad de tener más de un fondo. Otro elemento clave en la explicación es la ausencia de suficientes activos líquidos en los mercados domésticos. Una AFP que toma una posición sobre un determinado conjunto de activos es incapaz de venderlos sin afectar fuertemente el precio si dichos activos no tienen la liquidez suficiente.

En vista de ello, la reacción de las autoridades no puede recriminar a las AFP por exceso de concentración o por seguir políticas de inversión con bajo rendimiento. Por el contrario, el gobierno debe entender que la forma correcta de solucionar el problema es corregir los incentivos.

¿INSUFICIENTE MERCADO DE CAPITALES?

Con frecuencia se sugiere en muchos estudios que aunque las regulaciones de los nuevos sistemas de pensiones de Latinoamérica y de los países del este de Europa son más estrictas que los de los países de la OECD, se es mucho menos exigente en el tema de los límites de composición de la cartera de inversión.

INVERSIÓN EN ACCIONES COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DEL PORTAFOLIO DEL FONDO DE PENSIONES



Fuente: Srinivas, Whitehouse y Yermo (2000)

A nuestro parecer esta es una observación errónea que no considera que debido al escaso desarrollo de los mercados financieros y de capitales, en los países menos desarrollados los inversionistas institucionales no son capaces de acceder a una mayor variedad de activos a pesar de una mayor libertad nominal en sus reglas de inversión.

La idea es muy simple. Basta con recordar que los activos financieros se clasifican fundamentalmente por dos características: riesgo y rendimiento. Combinando estos criterios podremos encontrar cuatro tipos de activos.

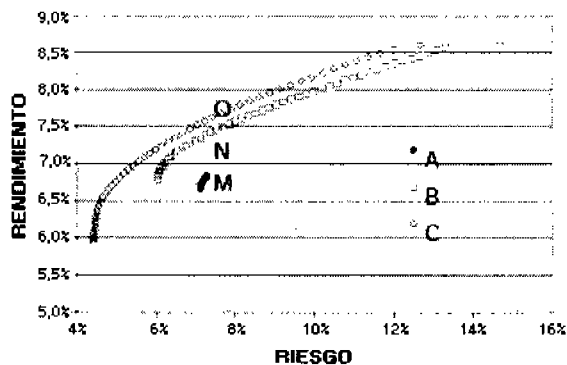
Bajo Riesgo y Bajo Rendimiento	Bajo Riesgo y Alto Rendimiento
Alto Riesgo y Bajo Rendimiento	Alto Riesgo y Alto Rendimiento

El problema que enfrentan los sistemas de pensiones latinoamericanos no es que los límites sean restrictivos en temas como el acceso a inversiones en bolsa sino que las bolsas domésticas no ofrecen activos suficientemente distintos y con la liquidez apropiada. Inclusive hay evidencia en la experiencia de los distintos fondos de la región que han tenido rendimientos por debajo de portafolios simples compuestos por índices de acciones y bonos.

EL COSTO DE NO PODER INVERTIR MÁS EN EL EXTERIOR

A continuación se ilustran tres fronteras eficientes que nos muestran las distintas combinaciones de rendimiento y riesgo que se pueden obtener bajo tres reglas de inversión diferentes:

- A. Sólo instrumentos de renta fija nacionales
- B. Todo tipo de instrumentos excepto los de emisores extranjeros
- C. Sin restricciones



Elaboración Propia

En la figura se aprecia que el portafolio M es el más riesgoso de los que componen la frontera eficiente A. Sin embargo vemos que la rentabilidad de dicho portafolio no es la máxima que se puede alcanzar. Si asumimos que este nivel de riesgo es el máximo permisible por las autoridades, encontraremos que las fronteras B y C contienen a los portafolios N y O que, aunque presentan el mismo nivel de riesgo que M, tienen rendimientos superiores.

Para cada nivel de riesgo, el rendimiento esperado es menor cuanto mayor sea el número de restricciones a la inversión. Este menor rendimiento, se reflejará en menores fondos acumulados, menores pensiones de jubilación para los trabajadores, menores beneficios para las empresas e incluso podría significar mayores costos para el Estado.

FONDOS DE PENSIONES Y NUEVOS PROYECTOS

La ley del SPP establece una regulación en materia de inversiones que busca evitar que los trabajadores se vean afectados por una AFP que invierta en una portafolio demasiado riesgoso, impidiendo que las AFP ofrezcan carteras diferenciadas. Esto puede haber tenido mucho sentido en un comienzo, en tanto el sistema representaba un esquema probado únicamente en Chile y por lo tanto había mucha incertidumbre. No obstante, luego de 7 años resulta mucho más fácil que el público no sólo acepte el cambio sino que lo valore como algo positivo.

Sin embargo, no nos parece que se llegue al extremo de permitir que los afiliados escojan “su” propia cartera. El proyecto de ley presentado en los últimos días, que pretende dejar que cada afiliado decida por propia cuenta el destino de su inversión, complicaría el manejo del fondo innecesariamente. No sólo resultaría difícil identificar qué estrategia aplicar para cada una de las casi 3 millones de cuentas, sino que se desperdiciarían las economías de escala provenientes de administrar un gran fondo. El manejo diferenciado de cada una de estas cuentas estaría asociado a mayores costos de operación que resultan adversos a la iniciativa de reducir el nivel de comisiones.

De igual forma, la idea de una cartera que le “queda” a todos es difícil de apoyar al estarse imponiendo poco riesgo a un sector de afiliados y mucho riesgo a otro sector. En este sentido, el objetivo del gobierno debería ser que afiliados con distintas preferencias puedan diversificar riesgos en función a su edad, las características de sus familias, el perfil de su carrera y su actitud hacia el riesgo. Es decir, aquellos jóvenes solteros que están afiliados al sistema están dispuestos a aceptar un mayor riesgo en su portafolio de inversiones que una persona de 50 años con 4 hijos y que lleva 20 años en el mismo trabajo. Sin embargo, por las regulaciones establecidas, las AFP no son capaces de ofrecerles productos distintos.

Ahora que la SBS ha manifestado su inquietud respecto a la necesidad de crear fondos con distintas características, resulta imprescindible abrir por lo menos a 20% el límite máximo de inversiones en fondos externos.

RENTABILIDAD PROMEDIO ANUAL DEL SPP, NASDAQ Y S&P
(en porcentaje)

	RENTABILIDAD PROMEDIO ANUAL NASDAQ	RENTABILIDAD PROMEDIO ANUAL S&P	RENTABILIDAD PROMEDIO ANUAL SPP
Dic-94	-7,34%	-4,78%	8,58%
Dic-95	41,07%	35,64%	5,55%
Dic-96	29,91%	21,85%	5,83%
Dic-97	19,17%	27,99%	11,11%
Dic-98	36,79%	27,56%	4,77%
Dic-99	64,40%	16,56%	18,67%

Elaboración Propia

**RENTABILIDAD ACUMULADA POR UN FONDO NASDAQ + S&P + CARTERA SPP
VS. LA RENTABILIDAD ACUMULADA DEL SPP
(1994-1999)**

PONDERACIÓN			RENTABILIDAD ACUMULADA (%)	
NASDAQ	S&P	SPP	NASDAQ S&P+SPP	SPP
5%	5%	90%	84	68
10%	10%	80%	100	68
15%	15%	70%	118	68

Elaboración Propia

RENTABILIDAD MÍNIMA

Quisiéramos detenemos un momento a explicar los riesgos de otra iniciativa que se ha venido discutiendo: reglamentar la rentabilidad mínima. Argentina y Chile tienen bandas de rentabilidad en términos relativos. Uruguay tiene garantías estatales y un esquema de rentabilidad mínima en términos absolutos y relativos. Con todo, al revisar la experiencia de estos y otros países vamos a encontrar tres peculiaridades: (i) una enorme diversidad de esquemas disímiles, (ii) el gobierno o las AFP ofrecen una garantía en caso de que la rentabilidad del fondo pueda ser menor que el límite establecido, y (iii) ningún resultado favorable de esos esquemas.

El sentido económico de imponer una regulación sobre la rentabilidad a administradoras de fondos, que son un negocio competitivo y con bajas barreras a la entrada, es escaso. Este tipo de regulación es una solución típicamente recomendada a industrias no-competitivas. El problema es que la aplicación de estas regulaciones ha tenido efectos contrarios a la promoción de competencia en el sector.

Finalmente, si uno revisa las experiencias de los demás países, el efecto neto de establecer una rentabilidad mínima o máxima ha sido perjudicial. La principal repercusión negativa es que desaparece el incentivo en competir mediante el ofrecimiento de mayores tasas de rendimientos y, por el contrario, fomenta el gasto en marketing o publicidad. De manera similar, el hacer caros los traspasos por una preocupación válida ligada a los costos de marketing de las AFP puede haber llevado a que se limiten los incentivos a competir vía menores precios para los potenciales afiliados. Esto se traduce en mayores comisiones pagadas por los afiliados.

EL PRESUPUESTO DE LA SAFP: ¿A DÓNDE SE DEBE APUNTAR?

Uno de los costos que debe ser revisado son los aportes que efectúan las AFP a la SAFP. Dichos aportes están estructurados como un porcentaje del fondo administrado por cada una de ellas, lo cual no tiene mucho sentido puesto que no resulta clara la relación que tiene el tamaño del fondo acumulado con los costos de supervisión contemplados en el presupuesto de la SAFP. Las cifras muestran que el presupuesto de la SAFP durante 1999 fue de 15.9 millones de soles. El costo directo de los aportes de las AFP a la SAFP es de aproximadamente 4% de los costos totales de las AFP.

Para consolidar el sistema es esencial la reducción de los costos impuestos por las regulaciones y las excesivas cargas administrativas que se impone al SPP. Las normas del SPP se caracterizan por un excesivo e injustificado nivel de intervención del ente regulador en el funcionamiento de las AFP, lo que eleva considerablemente el costo administrativo del sistema y limita el acceso de los afiliados a los servicios que brindan. La mayor parte de estas regulaciones imponen obligaciones a las AFP que tienen un efecto limitado sobre la seguridad del manejo del fondo de pensiones y que encarecen el sistema. El nivel de gastos operativos por afiliado asciende aproximadamente a 830 dólares, lo que resulta excesivo. En este sentido, la reciente fusión de la SAFP con la SBS implicará una reducción importante en los costos de la supervisión. El siguiente paso lógico es una reducción en la contribución que las AFP aportan al presupuesto de la SAFP.

III. REFORMA DE PENSIONES SIN CULTURA PREVISIONAL: UNA RECETA PARA LA MEDIOCRIDAD

Uno de los aspectos que resulta más preocupante a 7 años de la reforma del sistema de pensiones es la falta de un esfuerzo más decidido y visible en fortalecer una de las bases más importantes del éxito de esta reforma como es la difusión de una cultura previsional. La visión compartida por una gran mayoría de trabajadores es que el aporte previsional es un impuesto y que ellos estarían mejor si es que ese dinero lo recibieran mensualmente como parte de sus haberes. Esto es muy preocupante pues se pretende lograr un alto nivel de interés de los trabajadores pero no han existido mayores campañas de difusión de porqué es importante formar desde lo más antes posible ahorros con fines previsionales. Creemos que hay tres aspectos que se deben abordar si es que se quiere revertir esta situación.

MOSTRAR LA GRAVEDAD DEL PROBLEMA

En primer lugar, resulta imprescindible conocer cuál es la gravedad del problema. Se debería encargar una encuesta que busque identificar cuál es el nivel de conocimiento sobre los aspectos básicos del sistema de pensiones tanto entre los actuales afiliados al sistema como entre aquellos potenciales miembros del SPP. Por ejemplo, se debería evaluar cual es su conocimiento sobre los potenciales beneficios que el SPP les ofrece, cuál es la visión que el trabajador promedio tiene sobre intangibilidad de los fondos que manejan las AFP y cuál es su percepción respecto a la labor que realizan los promotores. Otros temas para evaluar son por ejemplo, cuánta confianza les brinda el SPP frente al SNP, si están afiliados a un plan de retiro y de quién reciben asesoría financiera sobre el tema de pensiones. Asimismo, se podría tratar de evaluar cuáles son los derechos percibidos en materia de pensiones. Un grupo de especial interés son los jóvenes que recién ingresan al mercado de trabajo.

Asimismo, se debería encuestar a aquellos trabajadores que son los jubilados del SPP y aquellos del SNP para poder hacer una comparación en cuanto al grado de satisfacción en la provisión del bien para el cual fueron creadas las AFP: las pensiones y los servicios conexos a dicha provisión.

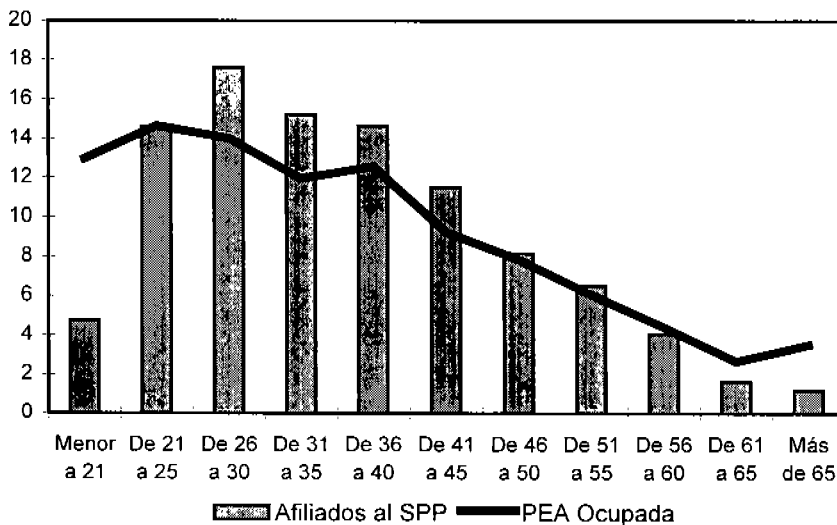
¿PORQUÉ SE NECESITA FOMENTAR EL DESARROLLO DE UNA CULTURA PREVISIONAL?

Usualmente se argumenta que las contribuciones tienen que ser forzosas dada la miopía que pueden tener los trabajadores al preferir no aportar durante su vida activa y no tener una pensión en sus años de vida pasiva. Si bien ese argumento es válido, sistemas como el adaptado en el Perú exigen al trabajador que planifique su retiro.

En los sistemas de reparto como el SNP, el trabajador tiene un beneficio definido y por lo tanto no hace sino esperar que le corresponda jubilarse para cobrar su pensión. En el sistema de cuentas individuales de capitalización los trabajadores jóvenes que en lugar de empezar a aportar a los 20 años lo hacen a los 30 años pueden perder una tercera parte del fondo de retiro que hubiesen podido acumular. Esto se explica pues las contribuciones que un trabajador hace cuando joven son mucho más importantes que aquellas al final de la vida activa. Por ello

resulta preocupante que precisamente el grupo de trabajadores más jóvenes, quienes podrían obtener los mayores beneficios del SPP, sea el que tenga una de las menores tasas de participación en el sistema.

**ESTRUCTURA DE LA PEA OCUPADA SEGÚN EDAD DEL TRABAJADOR Y AFILIACIÓN AL SPP
(en porcentaje)**



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1997

INICIATIVAS QUE PUEDEN SER EXPLORADAS

Una primera iniciativa puede ser formar un grupo de trabajo que reúna a todos los agentes involucrados en el mercado de pensiones: la Asociación de AFP, los empleadores, la SAFP y aquellos grupos de interés como las asociaciones de defensa de los derechos de los consumidores. Parte de esto se ha hecho de manera muy limitada por la SAFP a través de tres iniciativas: (i) SAFP en línea, el programa radial en CPN, (ii) la revista institucional APORTE, y, (iii) la línea de ayuda gratuita 0-800 y los módulos de atención de consultas.

Indiscutiblemente se necesita desarrollar programas de educación para adultos en materia previsional. También se podrían preparar cursos a los alumnos de los colegios, o tener en las empresas asesoría en materia previsional. Un excelente ejemplo a seguir son los trípticos preparados por el *Department of Social Security* inglés que mostramos en el ANEXO 2. Estos tienen la cualidad de estar escritos en lenguaje de fácil comprensión para cualquier persona. Imitar este tipo de iniciativas, resultaría de gran valor para la gran mayoría de las personas a quienes resulta tremendamente complejo entender a plenitud los diversos cambios que se han dado en la Ley General del Sistema de Pensiones.

Otra iniciativa que sería interesante explorar es la posibilidad de incluir -en el reporte trimestral que cada afiliado recibe- un pronóstico de la pensión que recibirían si es que el trabajador mantiene la contribución actual y la rentabilidad promedio del fondo se mantiene hasta la fecha de retiro. Esta cifra resulta mucho más clara con respecto al verdadero sentido del ahorro

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aiyer, Sri-Ram [1997] "Pension Reform in Latin America: Quick Fixes or Sustainable Reform?", LCR, FPSI.

Auerbach, Alan, Laurence Kotlikoff y Willi Leibfritz [1998] "Generational Accounting Around the World", IMES Discussion Paper 98-E-2.

Barr, Nicholas [2000] "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices", IMF Working Paper 00/139.

Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico [2000] "La Reducción de los Costos y el Incremento de la Competencia en el Sistema Privado de Pensiones", Informe al MEF.

Demarco, Gustavo y Rafael Rofman [1998] "Supervising Mandatory Pension Funds: Issues and Challenges", World Bank Pension Reform Primer.

Holzmann, Robert, Truman Packard y José Cuesta [1999] "Extending Coverage in Multi-Pillar Systems: Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence and Future Research Agenda", World Bank.

James, Estelle [1999] "Coverage under Old Age Security Programs and Protection for the Uninsured -What are the Issues?", World Bank.

James, Estelle, James Smalhout y Dimitri Vittas [2000] "Administrative Costs and the Organization of Individual Account Systems: A Comparative Perspective", World Bank.

Kotlikoff, Laurence [1999] "The World Bank's Approach and the Right Approach to Pension Reform", mimeo Boston University.

Muñoz, Italo [2000] "La Reforma del Sistema Privado de Pensiones", en La Reforma Incompleta, editada por Roberto Abusada, Fritz DuBois, Eduardo Morón y José Valderrama, Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.

Queisser, Monika [1999] "Pension Reform: Lessons from Latin America", OECD Development Centre Policy Brief No.15.

Rofman, Rafael [2000] "The Pension System in Argentina: Six Years after the Reform", World Bank Pension Reform Primer.

Rofman, Rafael y Gustavo Demarco [1999] "Collecting and Transferring Pension Contributions", World Bank.

Schmidt-Hebbel, Klaus [1999] "Latin America's Pension Revolution: A Review of Approaches and Experiences", World Bank.

Solis-Soberón, Fernando [1999] "The Regulation of Investments in Latin American Defined Contribution Public Pension Schemes", CONSAR.

Superintendencias de Argentina, Chile y Perú [1996] Reformas a los Sistemas de Pensiones, Centro Gráfica Prisma.

Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones [1999], "Ampliación de la Cobertura Previsional en el SPP: El Caso de los Trabajadores Independientes".

Valdés-Prieto, Salvador [1998] "The Latin American Experience with Pension Reform", Annals of Public and Cooperative Economics, Vol.69, No.4, December.

Vittas, Dimitri [1998] "Regulatory Controversies of Private Pension Funds", World Bank.

previsional. Incluso se podría añadir que sucedería si es que la persona realiza un aporte voluntario extra. Esto mejoraría la preocupación que la gente asigna a planificar su retiro.

Un tema adicional que debería explorarse a profundidad desde la Asociación de AFPs es el cálculo de la sostenibilidad fiscal del SNP. Sólo informando al público de cómo está creciendo la necesidad de impuestos futuros hará que la balanza se incline hacia el cierre definitivo del SNP como alternativa para los nuevos trabajadores.

Vittas, Dimitri [2000] “Pension Reform and Capital Market Development: “Feasibility” and “Impact” Preconditions”, World Bank.

Von Gersdorff, Hermann [1997] “The Bolivian Pension Reform: Innovative Solutions to Common Problems”, World Bank.

Whitehouse, Edward [1999a] “The Tax Treatment of Funded Pensions”, World Bank.

Whitehouse, Edward [1999b] “Pension Reform, Financial Literacy and Public Information: A Case Study of the United Kingdom”, World Bank Pension Reform Primer.

Whitehouse, Edward, [2000] “Administrative charges for funded pensions: An international comparison and assessment”, World Bank Pension Reform Primer.

ANEXO 1

GRUPOS CON MENOR COBERTURA EN EL SPP

ESTRUCTURA DE LA PEA OCUPADA SEGÚN EDAD DEL TRABAJADOR Y AFILIACIÓN AL SPP (en porcentaje)

	NO AFILIADOS SPP	AFILIADOS SPP	TOTAL
Menor a 21	23,2	2,5	21,9
De 21 a 25	13,4	11,3	13,2
De 26 a 30	11,7	18,6	12,2
De 31 a 35	8,7	17,4	9,2
De 36 a 40	9,0	17,9	9,6
De 41 a 45	7,0	13,3	7,4
De 46 a 50	6,5	8,9	6,6
De 51 a 55	5,1	5,7	5,1
De 56 a 60	4,1	2,5	4,0
De 61 a 65	3,3	0,9	3,1
Más de 65	8,0	1,1	7,6
TOTAL	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1998

ESTRUCTURA DE LA PEA OCUPADA SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN (en porcentaje)

	NO AFILIADOS SPP	AFILIADOS SPP	TOTAL
Sin nivel	7,6	0,2	7,2
Primaria	32,1	5,9	30,5
Secundaria	44,3	31,4	43,5
Superior universitaria	8,1	38,4	10,0
Superior no universitaria	7,9	24,1	8,9
TOTAL	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1998

TRABAJADORES DEPENDIENTES SEGÚN LUGAR DE TRABAJO
(en porcentaje)

	NO AFILIADOS SPP	AFILIADOS SPP	TOTAL
Sector Público	11,1	37,8	14,6
Sector Privado	44,3	61,1	46,6
Empresas de hasta 5 trabajadores	19,7	3,4	17,6
Empresas de 6 a 10 trabajadores	8,0	4,8	7,6
Empresas de 11 a 20 trabajadores	4,7	4,5	4,7
Empresas de 21 a 99 trabajadores	5,1	13,5	6,2
Empresas de 100 a más trabajadores	6,7	34,9	10,5
Hogar y trabajo familiar no remunerado	44,6	1,1	38,8
TOTAL	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1998

ESTRUCTURA DE LA PEA OCUPADA SEGÚN RAMA DE ACTIVIDAD
(en porcentaje)

	NO AFILIADOS SPP	AFILIADOS SPP	TOTAL
Agricultura	8,3	2,5	7,6
Minería	0,4	2,7	0,7
Manufactura	14,2	15,5	14,3
Construcción	5,7	3,4	5,5
Servicios	42,3	62,1	44,7
Comercio	29,0	13,8	27,2
TOTAL	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1997

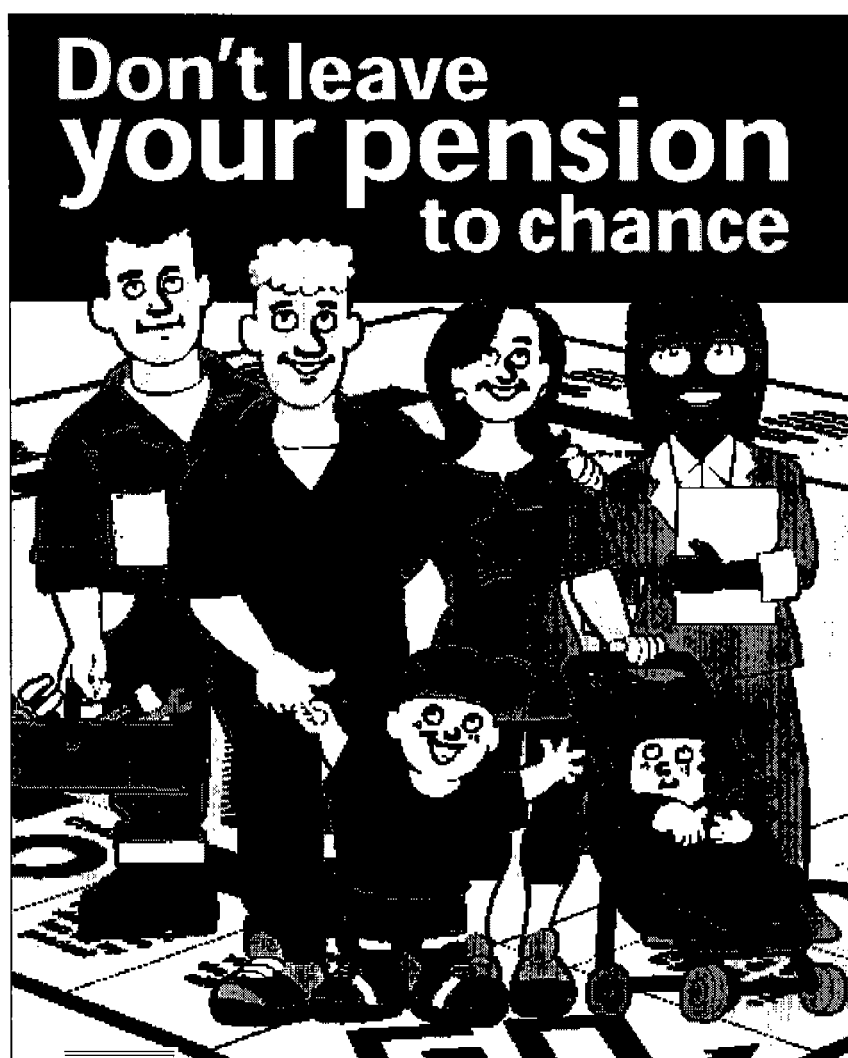
TRABAJADORES DEPENDIENTES SEGÚN TIPO DE CONTRATO
(en porcentaje)

	NO AFILIADOS SPP	AFILIADOS SPP	TOTAL
Contrato indefinido	16,7	60,4	27,6
Contrato a plazo fijo	13,2	34,4	18,4
Sin contrato	63,4	3,9	48,7
Periodo de Prueba	0,8	0,2	0,6
Formación Laboral	1,5	0,0	1,1
Contrato de aprendizaje	0,1	0,2	0,1
Locación de servicios	3,5	0,9	2,9
Otros	0,8	0,0	0,6
TOTAL	100	100	100

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares 1997

ANEXO 2

DEPARTMENT OF SOCIAL SECURITY



Extra pension

Your second pension should increase over the years, but you need to keep an eye on it to make sure you get the most out of your pension. As you become better off, you may want to build up the pension to give you a more comfortable retirement.

If you are in an occupation of high risk, there you, as the wife, to pay additional voluntary contributions to build up your **AVOP**.

You can also pay **AVOP** in a second pension plan and can build this via **AVOP** or **AVOP** (SALV). The charges on these are lower than for other plans. **AVOP** increases your own contribution scheme as credit.



If you have a personal pension, you can keep extra in the same scheme or buy another policy. But check with the office on a first call.

There are other things you can do to attract you better and a pension.

What you need to do - check what your tax contribution, personal and your second pension will cost. You can also get an investment plan.

If you are in a high risk occupation, it is the same for employer and you can consider making additional contributions.

If you are a personal pension, you can also consider your own contribution to the plan.

You have a family
It's hard work to look after children. Will this mean I'll not get a pension?

Protecting your pension
I have a personal pension. How can I protect it if I get ill or die?

Pensions if you are self-employed

If you are self-employed, it is especially important to think carefully about how to protect the pension you have. Self-employed people who do not have a pension plan should consider a personal pension. You can also consider a personal pension if you are self-employed.

There are many personal pension products and you can buy them from your employer or all the facts before you contract yourself. For example, what will it appear if you can't keep paying it? Or, will it be a pension to pay in lump sum or not?

If you want to know more about pensions for the self-employed, please see **AVOP** Pension for the self-employed.



You are looking after an elderly relative
If you are working, does this mean I can't get a pension?

Pensions for women

More and more, many women are taking up their own personal pension, either as a single person or as a wife. A woman can also build up a pension, even if she is a wife. If you are a wife, you can also build up a pension. If you are a wife, you can also build up a pension. If you are a wife, you can also build up a pension.

There are many personal pension products and you can buy them from your employer or all the facts before you contract yourself. For example, what will it appear if you can't keep paying it? Or, will it be a pension to pay in lump sum or not?

If you want to know more about pensions for women, please see **AVOP** Pension for women.



Protecting your pension
I have a personal pension. How can I protect it if I get ill or die?

Getting advice

You should always think carefully before you decide what type of pension to choose and how much money you need to pay into each of them. You should also think about the costs of the pension.

Advice from a pension adviser is to be the best and most reliable. You should not get advice from a pension adviser who is not a member of the Pension Advisory Board. You should also get advice from a pension adviser who is not a member of the Pension Advisory Board. You should also get advice from a pension adviser who is not a member of the Pension Advisory Board.

If you are a member of your employer's pension scheme, you should also get advice from a pension adviser who is not a member of the Pension Advisory Board. You should also get advice from a pension adviser who is not a member of the Pension Advisory Board.

Why should I think about pensions?

Only you can think about your own pension. If you are a wife, you can also build up a pension. If you are a wife, you can also build up a pension. If you are a wife, you can also build up a pension.

There are many personal pension products and you can buy them from your employer or all the facts before you contract yourself. For example, what will it appear if you can't keep paying it? Or, will it be a pension to pay in lump sum or not?

If you want to know more about pensions, please see **AVOP** Pension for women.

<p>AVOP</p> <p>Additional Voluntary Contributions</p>	<p>AVOP</p> <p>Additional Voluntary Contributions</p>	<p>AVOP</p> <p>Additional Voluntary Contributions</p>	<p>AVOP</p> <p>Additional Voluntary Contributions</p>	<p>AVOP</p> <p>Additional Voluntary Contributions</p>	<p>AVOP</p> <p>Additional Voluntary Contributions</p>	<p>AVOP</p> <p>Additional Voluntary Contributions</p>
--	--	--	--	--	--	--