

CONFERENCIA ESPECIAL

LOGROS Y DESAFÍOS DEL SISTEMA DE PENSIONES PERUANO

Presentación

Tal y como se mencionara anteriormente, el 6 de diciembre de 1992 se aprobó la Ley N° 25.897, que reformó el sistema previsional peruano, lo cual permitió dar inicio, en junio de 1993, al sistema privado de pensiones.

Es por esta razón que se ha invitado especialmente al doctor Alfonso de los Heros, Presidente de la Asociación de Fondos Privados de Pensiones del Perú, a exponer sobre el tema “Logros y Desafíos del Sistema Privado de Pensiones Peruano”.

EXPOSITOR: SR. ALFONSO DE LOS HEROS⁵⁰

Efectivamente, se cumplen diez años de la vigencia de la legislación que creó la segunda norma que puso de hecho en marcha el sistema privado de pensiones, pasando de los sistemas de reparto del siglo XX a los sistemas de capitalización del siglo XXI. Este sistema se basa en la capitalización individual, en la libre afiliación, en la administración del fondo por entidades exclusivas y especializadas denominadas AFP y en la regulación por el Estado a través de una Superintendencia. Con estas características, el sistema se ha desarrollado en estos diez años, en mi opinión, positivamente.

⁵⁰ Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Perú, bachiller en Derecho en Ciencias Políticas con maestría en Derecho del Trabajo y Seguridad Social de la Universidad San Martín de Porres. En la actualidad es Presidente de la Asociación de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones del Perú, Presidente del directorio de la AFP Unión-Vida, Presidente del Instituto de Capacitación y Estudios Laborales, Presidente del Instituto de Asuntos Públicos y Sociales, miembro del Consejo Consultivo de la Facultad de Derecho de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y socio del estudio Luz Echeopar García, entre otros cargos.

Frente al sistema privado, tenemos el sistema público, que difiere del sistema privado. Nosotros competimos en el mercado con el sistema público y lo hacemos con diferencias notorias; un sistema de reparto frente a un sistema de capitalización, un sistema de reparto que significa un 13 por ciento de aportaciones, mientras que en el sistema privado esa cifra es del 11.5 por ciento, contando también los costos del seguro y de las AFP, y, sobre todo, con un problema de orden práctico que es la quiebra real –no virtual, sino real– del sistema público, que hoy en día recauda solamente un 20 por ciento del costo mensual de las pensiones que tiene que pagar.

Es en este ambiente que hemos venido desarrollándonos estos diez años y vale la pena destacar ahora algo que se ha dicho estos días y que ha manifestado el Ministro de Economía. En verdad, es la primera vez que escucho, con esa claridad y con valentía, que el sistema público no da más de sí. Un problema que hemos tenido en nuestro carácter de sistema privado ha sido la convivencia durante diez años con un sistema público en quiebra y el riesgo político –que hasta ahora hemos tenido y que constituye una de nuestras principales preocupaciones– de ese criterio que todavía no hemos logrado superar en nuestro país: aquel según el cual el Estado tiene que gestionar necesariamente estos fondos y administrar la previsión social, cuando la propia Constitución del Perú permite una amplia gama de posibilidades en este sentido, al establecer que tales fondos pueden ser también privados.

Actualmente, el sistema privado de pensiones peruano representa casi la mitad del ahorro nacional –creo que esto es importantísimo: de cada sol que se ahorra, casi la mitad es propiedad de nuestros afiliados–, un 7 por ciento del producto interior bruto y un tercio de la capitalización bursátil. Tiene una gestión especializada de elevada calidad del tipo de inversiones a largo plazo, que caracterizan lo que debe ser un sistema de pensiones, dotado de una autonomía en el manejo de los fondos; que tratan de obtener la rentabilidad más elevada con el menor riesgo y que procuran diversificar, en lo posible, la inversión, a pesar de algunas dificultades en este sentido que voy a detallar a continuación. Todo esto, a lo largo del tiempo, ha significado contar con cerca de tres millones de afiliados, que representan el 30 por ciento de la población laboral activa, un valor de 14 mil millones de soles o 4 mil millones de dólares en los fondos y una rentabilidad nominal anual del 12 por ciento. La propiedad de estos fondos –y este es otro de los problemas que afrontamos en la vida real– es de los afiliados.

Constituye éste uno de los temas de constante preocupación para la Asociación de AFP, y para las AFP en particular, y es que todavía no vemos que exista en el país una cultura o una clara conciencia –no solamente de ahorro previsional, de ahorro de las personas, sino también de esa convicción, de ese criterio– de saberse y sentirse propietario de sus fondos de pensiones. Es un asunto de orden cultural serio para nosotros, al que tratamos de hacer frente y creo que debemos contribuir a su superación a través de la educación previsional, cuestión de importancia capital.

Estos fondos pertenecen, pues, a los trabajadores y son ajenos al patrimonio de las AFP. Es éste un asunto de gran relevancia al que no se le concede, en general, el

peso específico que en verdad tiene y que es fundamental para entender cómo funciona el sistema peruano.

La fiscalización, por su parte, corre a cargo de la Superintendencia de Banca y Seguros. Antes teníamos una superintendencia propia y el Estado optó, probablemente por razones económicas y prácticas, sin siquiera haber sido solicitado por nuestro sistema, por unificar la supervisión a través de la Superintendencia de Banca y Seguros, lo cual ha sido positivo también para nosotros. Creo que no hemos tenido problemas en ese sentido, puesto que nos llevamos muy bien con la Superintendencia. Esta fiscalización, en nuestro caso, tiene un carácter diario, continuo; a través de Internet, nos encontramos en permanente contacto con la Superintendencia y ésta tiene conocimiento exacto, cada 24 horas, de la actuación de cada AFP.

Me atrevo a afirmar que no se ha introducido en el Perú en los últimos años ninguna modificación en materia económica de la relevancia de la creación del sistema privado de pensiones. El Estado tiene la obligación de promover, de proteger y de supervisar, sobre todo si se tiene en cuenta –y hay que decirlo con toda claridad– que la historia de la previsión social del Perú es una historia pobre, una historia negativa. Porque el sistema público, que es el que hemos tenido anteriormente, ha sido, desde su aparición, desafortunadamente, un régimen mal gestionado, en el que se adoptaron decisiones económicas y políticas erróneas, que se tradujeron constantemente en leyes populistas y que ha desembocado, como todos saben en el país, en una situación de quiebra que significa hoy en día, para el erario nacional, el doble de la deuda pública externa del Perú. Es decir, la deuda pública interna previsional del Perú equivale al doble de la deuda pública externa. El Ministro de Economía lo ha dicho en estos días: 40 mil millones de dólares tienen que salir del tesoro, o sea, del bolsillo de todos los peruanos.

Internacionalmente, nosotros estamos también engarzados en un sistema más amplio, que ya fue señalado el día de ayer, dentro de un panorama universal en el que cada vez son más los países que entran en el sistema, 21 ó 22 países que están en el régimen privado de pensiones, con más de 88.2 millones de afiliados y 203 mil millones de dólares acumulados, cifra que se va incrementando periódicamente. En América Latina, se cuenta con más de 54 millones de afiliados y con 87 mil millones de dólares en fondos. Esto tiene una importancia capital y es definitivo. Considero que el sistema privado de pensiones tiene ya una fuerza enorme no solamente en el caso peruano, y de manera especial en el caso chileno, pionero en la materia, sino que esa fuerza es ya enorme en todo el mundo.

Y en este siglo XXI, lo que tiene que hacer el sistema es demostrar su validez, demostrar que puede resolver los problemas previsionales que no ha logrado resolver el sistema de reparto.

¿Cuáles han sido los factores, desde mi punto de vista, que han incidido en el éxito del sistema privado en el Perú?

Creo que ha significado un cambio cualitativo en el tema de las pensiones. Se ha vinculado la pensión al ahorro personal, al esfuerzo del trabajador, a su ahorro

individual. Hemos salido de un sistema de reparto en quiebra para entrar en un sistema coherente, en el cual las pensiones son de un volumen mayor que las que ofrece el Estado, tres o cuatro veces más elevadas, sin topes o límites impuestos por el Estado, lo cual es positivo.

Otro aspecto interesante de los fondos privados de pensiones es que los agentes del mercado financiero y las autoridades competentes han contribuido a dinamizar y a imprimir un conocimiento en el mercado previsional, contribuyendo asimismo al crecimiento y al fortalecimiento de la economía del país, obteniéndose resultados positivos no sólo para los individuos beneficiarios del sistema, sino también para el mercado de valores y para el proceso de capitalización de las empresas, todo ello bajo la atenta mirada fiscalizadora del Estado, que ha actuado de una manera adecuada y sin incurrir en grandes gastos.

Frente a la intervención y a la ineficiencia del Estado en materia previsional que teníamos antes, tenemos la respuesta positiva del sistema privado de pensiones, que ha logrado imponerse después de su creación hace diez años. En julio del año próximo vamos a cumplir diez años de funcionamiento. Hacia mediados de 1993, comenzaron a funcionar de manera efectiva las AFP. En un principio, eran alrededor de ocho, después se han ido reduciendo, mediante fusiones, a cuatro. Se trata, pues, de un sistema sólido, de un sistema en marcha, de un sistema positivo, y queremos, en nuestro carácter de Asociación de AFP, consolidarlo, hacerlo más vigoroso y sólido y, en lo posible, tenerlo al margen, o liberarlo, de los riesgos políticos que pueden significar decisiones erróneas en materia legislativa como las que a veces se promueven y que raramente son malintencionadas, sino que se deben simplemente al desconocimiento de dos cosas: primero, de cómo funciona el sistema privado y, segundo, de la creencia de que se puede hacer revivir el sistema público, cuando ya es un cadáver bien enterrado que no hay que volver a exhumar.

Además, recientemente la legislación peruana ha tomado algunas medidas positivas respecto de nuestro sistema, por ejemplo: los casos de los trabajos de alto riesgo en los que se ha propiciado la jubilación anticipada, nuestra incorporación a la supervisión de la Superintendencia de Banca y Seguros, las nuevas normas de clasificación y calificación de los riesgos de inversiones y la posibilidad de transferir al exterior fondos de los afiliados que dejan el país de manera definitiva. Una dificultad de orden práctico que existía anteriormente y que ha quedado superada es la siguiente: muchos trabajadores extranjeros que habían trabajado muchos años en el Perú y que a la hora de terminar su vida laboral y jubilarse no podían llevarse sus fondos, o que si se trasladaban a trabajar a otro país antes de la jubilación no podían llevarse sus fondos a su país de origen y colocarlos en otro sistema similar o en otra AFP, en caso de que ésta existiera. Como decíamos, esto ha quedado superado.

También se ha establecido una pensión mínima para equiparar las prestaciones de los sistemas privado y público; un régimen especial de jubilación para desempleados, siempre que superen determinada edad y cumplan determinados requisitos, sobre todo teniendo en cuenta que en el Perú se ha dado, en los últimos años, un serio problema en

relación con los niveles de desempleo abierto, que han originado una gran preocupación en los legisladores del Congreso y, en general, en la sociedad.

También hay medidas pendientes que nos parecen importantes y de las que hemos hablado en estos días. Estas se relacionan con la administración de los fondos múltiples que permitan a las AFP ofrecer diversos productos. Creo que esto es algo que cuenta con la aprobación no sólo del ente supervisor, sino también del ámbito político, lo cual nos lleva a pensar que se trata simplemente de ponerlo en marcha. Es de esperar que se pueda concretar pronto.

Otro tema que se ha tratado hoy es la flexibilización de las inversiones en el exterior, que en este momento representan, para las AFP el 7.5 por ciento del fondo y estamos pidiendo que se eleven considerablemente. Se cuenta con un proyecto de ley que aprueba hasta un 20 por ciento y pienso que, tal como se manifestara en el panel anterior, debería ser grande la flexibilidad en la materia y el tope debería ser incluso más alto, porque la verdad es que ello no va a ocasionar ningún problema, más bien, al contrario, va a propender a una mayor seguridad de la inversión al diversificar el riesgo.

Un tema que quisiera tratar de manera especial es la preocupación que tenemos en el sistema privado de pensiones en cuanto a la definición constitucional del sistema. Como muchos de ustedes sabrán, en Perú, y seguramente en otros países, se discute, en la actualidad, la aprobación de una nueva Constitución Política. Sería la 13^a Constitución que tendría el Perú en sus 180 años de vida independiente y, para su conocimiento, les diré que todas las constituciones de que nos hemos dotado –salvo, quizás, la primera, y ni siquiera la primera, porque provenía de una crisis más fuerte, que era la de la independencia– han sido producto de crisis políticas. Es por ello que tuvieron poco tiempo de vigencia. Así es como, cada cierto número de años, sentimos la necesidad de dotarnos de otra nueva constitución. Con lo cual nos estamos definiendo permanentemente.

No sé si es el mejor momento para hacerlo, pero la verdad es que se encuentra en marcha un proyecto de Constitución y, dentro de ese proyecto de Constitución, uno de los temas importantes que se está abordando y debatiendo es el de la previsión social, el de la seguridad social. En los proyectos que hemos podido ir leyendo existe la tentación de recrear el sistema público, a través de un nuevo Instituto Peruano de Seguridad Social, retrotrayéndonos un poco a lo que ocurría hace 20 ó 30 años y que dio lugar, desafortunadamente, como sabemos, a un fracaso económico.

Son varios los artículos aprobados hasta la fecha en materia de seguridad social, en los que se habla de las prestaciones que cubre, de la regulación legal de las mismas, del destino exclusivo de los fondos de la seguridad social, de su administración, etc. Pero falta algo que reviste una gran importancia: la regla que se refiere al sistema privado de pensiones.

La Constitución vigente, o sea, la de 1993, tiene un artículo que contiene algo muy sencillo: “El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas, y supervisa su eficaz funcionamiento”. Para mí, es suficiente. Sin embargo, hay una fórmula en el proyecto de nueva Constitución,

respecto del sistema privado de pensiones, que ha dado lugar a que hiciéramos una propuesta algo similar a la realizada respecto de la Constitución del año 93, en el sentido de elaborar una fórmula sencilla que consagrara claramente el derecho de existencia del sistema privado de pensiones y promoviera la posibilidad de que coexistiera con el sistema público, en caso de que el Estado quisiera contar con tal sistema público.

Sin embargo, el proyecto final que ha de discutirse introduce algunos cambios peligrosos, como el concepto de desafiliación, que incluso puede ser llevado a situaciones extremas. Creo que, a la hora de pensar en desafiliación, en realidad se piensa en reversión, es decir, que se pueda pasar del sistema público al privado, del privado al público y así sucesivamente; pero, al establecer el concepto “desafiliación”, podría darse el caso de que un trabajador simplemente se desafiliera de un sistema y no se afiliara a ningún otro. Lo cual, en una cultura como la nuestra, en que la seguridad social siempre ha sido obligatoria, puede llegar a ser peligroso y puede significar una falta de protección.

Se contempla también la posibilidad de que los trabajadores participen –los afiliados, como personas, elegirían a sus representantes, supongo–, de la manera que disponga la ley, en los organismos de supervisión. El organismo de supervisión es la Superintendencia de Banca y Seguros, por lo cual consideramos que esto es peligroso y, además, inadecuado. Primero, porque la Superintendencia de Banca y Seguros tiene una organización constitucional y legal que no permite claramente esa posibilidad, y segundo, porque se trata de un tema absolutamente técnico y no tendría mucho sentido abordarlo de esa manera.

Otro elemento contemplado es la solidaridad. Creo que la solidaridad debe darse en mecanismos como el sistema privado, a través de la tributación en general o a través del sistema de pensiones mínimas como el que se ha establecido en el Perú, pero no mediante mecanismos que puedan afectar la propiedad de los fondos de cada trabajador. Esto me preocupa especialmente, como me preocuparía, y mucho, que la solidaridad se convirtiera en algo así como una apropiación de fondos de los trabajadores con fines previsionales de apoyo al sistema público. Habría que buscar una fórmula que no resultase injusta.

En cuanto al futuro del sistema privado, creo que es positivo, a pesar de que en este momento se están discutiendo temas como el relativo a la Constitución y a pesar de que uno de los grandes riesgos que tiene nuestro sistema es el riesgo político, sobre todo en países como los nuestros, que están en desarrollo, y cuyas economías no están del todo consolidadas. Considero, pues, que el futuro es positivo, que tenemos expectativas positivas.

Si tenemos en cuenta que, con todas las medidas tomadas y con la realidad que vive ahora el sistema y su participación en el mercado económico, estamos creciendo, y que en los próximos cuatro o cinco años vamos a duplicar el fondo, tendremos seguramente un 40 por ciento más de afiliados, con lo cual vamos a contribuir cada vez más a la economía del país de una manera positiva no solamente en inversiones en instrumentos a través de la bolsa, etc., sino también en muchas otras actividades que todavía no se han desarrollado, en el marco del sistema privado de pensiones, como es

el régimen de concesiones, la construcción de infraestructuras, los programas de vivienda, la titulación y una serie de medios con los que se contaría para invertir los fondos de pensiones y hacerlos crecer.

Como expresaba antes, la diversidad de fondos constituye un aspecto importante que creo contribuiría muchísimo al éxito y al futuro del sistema privado. Favorecería a los pensionistas, que podrían optar por alternativas de acuerdo a su edad, de acuerdo a su cultura y de acuerdo a su deseo de correr un mayor o menor riesgo.

Creo que el crecimiento del sector va a permitir también a las AFP un abaratamiento del costo de los servicios. Siempre se ha dicho que los servicios son caros, ¿pero comparándolos con qué? No me parece muy sensato, por ejemplo, compararlos con los de otros países, puesto que cada país tiene una realidad diferente, un volumen económico diferente, una masa crítica diferente y unos fondos que no son absolutamente homogéneos en todos los países, sino que hay diferencias. Entonces, el costo del sistema puede variar de una nación a otra; pero, en el caso peruano, creo que va a ir bajando paulatinamente, en la medida en que podamos ser más amplios, diversificar más nuestras inversiones y entrar en otros campos de la economía en los que hoy no estamos participando. Creo que, de esa manera, vamos a obtener resultados más positivos.

La mayor apertura del mercado previsional traerá consigo mejores prestaciones para el afiliado, dentro de un sistema que, por su propia legislación y organización y por los mecanismos de fiscalización que ejerce el Estado, resulta ser muy seguro y que garantiza bastante bien las aspiraciones previsionales de los afiliados, ya que se trata de invertir en instrumentos capaces de ofrecer una rentabilidad adecuada y una seguridad al fondo.

Como comentario final, vale la pena señalar que las regulaciones en materia previsional deben tender a otorgar un marco legal y tributario claro, sin afectar el ahorro previsional, incentivando el desarrollo de los mercados de capitales, fomentando la inversión nacional y extranjera, y estableciendo únicamente límites máximos a la inversión, como ya hemos escuchado en anteriores intervenciones.

En un futuro cercano, sería ideal poner término a los sistemas de reparto, a pesar de que pareciera que en el Perú lo queremos resucitar, y generalizar la capitalización del ahorro individual, facilitando la inversión, diversificando internacionalmente las carteras, canalizando recursos hacia proyectos de infraestructura básica, homologando las reglas y los requisitos para el otorgamiento de pensiones, aumentando la cobertura a los trabajadores independientes y desgravando incluso las cotizaciones y los ingresos que se obtengan de estos fondos.

Posiblemente el reto más importante en este campo sea el de promover en los trabajadores una cultura previsional. José Piñera insistía mucho en esto ayer, no sólo en la intervención pública que tuvo ante todos nosotros al mediodía, sino también en conversaciones privadas que hemos sostenido con él sobre la realidad del fondo previsional peruano y sobre las ideas que podrían contribuir a su mejor desarrollo. Insistió de manera particular en este tema y también creo que ese es el reto más importante

que tiene el Perú: promover la cultura previsional y un cambio de mentalidad que haga comprender a los trabajadores las ventajas de la previsión y del ahorro individual.

Este esfuerzo debe iniciarse en la escuela y en la familia, para que las nuevas generaciones comprendan la importancia del ahorro y lo perjudicial que puede ser la imprevisión.

CEREMONIA DE CLAUSURA

Discurso del señor Guillermo Arthur Errázuriz⁵¹

Antes que nada, deseo expresar mi profundo agradecimiento al Director de la OIT, por acompañarnos en esta ceremonia de cierre de nuestro seminario sobre mejores prácticas de regulación de los sistemas privados de pensiones. A Alfonso de los Heros, Presidente de la Asociación de AFP de Perú, gracias por su hospitalidad; de igual modo, a Lorena Macías, Superintendente de AFP de Perú.

Sólo dos palabras para indicarle al señor Somavía que nos encontramos aquí los Presidentes de las Asociaciones de AFP, que representamos a aproximadamente 88 millones de trabajadores que nos han confiado sus ahorros por un monto que ya supera los 200 mil millones de dólares.

Nuestra experiencia como administradores de los recursos de los trabajadores es reciente; sin embargo, ya podemos demostrar un claro éxito desde dos perspectivas. En primer término, hemos obtenido rentabilidades que nos permiten aspirar a ofrecer a los trabajadores pensiones mucho mejores de las que podían obtener con un sistema de reparto. En segundo término, hemos colocado todos esos recursos en ahorros e inversiones que han permitido mejorar el desarrollo de nuestros países.

De manera que creo que ha sido ésta una experiencia exitosa y nos hemos reunido aquí para mantener una conversación respecto de las mejores prácticas de supervisión. Lo inédito de esto es haberlo concretado juntamente con la Asociación Internacional de Organismos de Supervisión (AIOS). O sea, la reunión de reguladores con regulados habla de una vocación de búsqueda de la mejor manera de perfeccionar esta nueva actividad que tiene que cumplir el desafío que significa otorgar a los trabajadores una jubilación digna que, por razones demográficas y de otro orden, los sistemas tradicionales ya demostraron su incapacidad para hacerlo.

Las regulaciones, sin lugar a dudas, tienen costos, pero también tienen beneficios. Es por ello que hemos analizado durante estos días –los representantes de la industria, sus técnicos, los representantes de los reguladores, sus técnicos y distinguidos profesionales del Banco Mundial y de la CEPAL que han estado presentes en nuestro

⁵¹ Presidente de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) y Presidente de la Asociación de AFP de Chile.