



Organización
Internacional
del Trabajo

► El futuro de las pensiones en el Perú

Un análisis a partir de la situación actual y las
Normas Internacionales del Trabajo

Autores
Pablo Casalí y Hernán Pena



Organización
Internacional
del Trabajo

► **El futuro de las pensiones en el Perú**

Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo

Autores
Pablo Casalí y Hernán Pena

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2020

Primera edición: enero 2020

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT

El futuro de las pensiones en el Perú Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales del Trabajo. Perú: OIT / Oficina de la OIT para los Países Andinos, 2020. 47 p.

Seguridad social, Normas Internacionales del Trabajo, pensiones, diálogo social, Perú.

ISBN: 978-92-2032053-2 (versión web pdf)

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos digitales de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, u ordenándose a: ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: ilo.org/publns o escribanos a: biblioteca_regional@ilo.org.

Advertencia

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización.

Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a mujeres y hombres.

► Contenido

| | |
|--------------|---|
| Introducción | 1 |
|--------------|---|

► CAPÍTULO I

| | |
|--|---|
| Marco teórico: algunas definiciones claves | 2 |
|--|---|

► CAPÍTULO 2

| | |
|-----------------------|---|
| El mercado de trabajo | 5 |
|-----------------------|---|

► CAPÍTULO 3

| | |
|--|----|
| Evolución del sistema peruano de pensiones | 10 |
|--|----|

► CAPÍTULO 4

| | |
|--|----|
| Análisis de las principales dimensiones del Sistema Peruano de Pensiones | 13 |
| Cobertura del Sistema de Pensiones | 13 |
| Sostenibilidad del Sistema de Pensiones | 24 |
| Suficiencia del Sistema de Pensiones | 29 |
| Reflexiones finales | 34 |
| Referencias bibliográficas | 37 |

► Prólogo

A inicios de la década de 1990 se realizó en el Perú una reforma estructural orientada a liberalizar la economía y aliviar la carga fiscal que implicaba mantener un sistema de pensiones de reparto. Así pues, en 1993 se creó un esquema previsional paralelo basado en aportes a cuentas individuales administrado por entidades privadas. Desde entonces, el Sistema Peruano de Pensiones se constituye de dos regímenes principales: el del decreto ley 19990 (denominado Sistema Nacional de Pensiones-SNP), administrado por el Estado; y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), administrado por entidades privadas llamadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Durante los años posteriores se han realizado distintas modificaciones o reformas paramétricas del sistema de pensiones en general y del SPP en particular. En 2012 se efectuó una primera reforma paramétrica de envergadura, la cual introdujo una serie de candados al sistema que finalmente no fueron implementados. La segunda reforma considerable se llevó a cabo en 2016. Esta proponía cambios sustanciales que se apartan, en cierta forma, de los principios de la seguridad social.

Desde esta última reforma, el SPP está bajo constante escrutinio y revisión, sobre todo en lo concerniente al uso y destino de los fondos administrados por este, lo cual pone en riesgo su misión, ya que afecta la regla de que el ahorro obligatorio allí generado debe tener la finalidad exclusiva de financiar las pensiones.

En la actualidad, el Sistema Peruano de Pensiones enfrenta un nuevo proceso de reforma cuyo alcance y lineamientos están en proceso de construcción a partir de lo dispuesto en la ley 30939, publicada el 3 de mayo de 2019, la cual establece la creación de un Consejo para evaluar la situación actual de los sistemas de pensiones públicos y privados.

Este informe, concluido a inicios de este año, analiza el desempeño reciente del Sistema Peruano de Pensiones a partir de la triada de objetivos: cobertura, sostenibilidad y suficiencia, con énfasis en la promoción de una protección social universal y acorde con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, el Convenio sobre norma mínima de seguridad social (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social (núm. 202), ambos de la OIT. Con este trabajo, esperamos poder orientar la discusión sobre cómo diseñar y financiar mejores sistemas de protección social en un marco de trabajo decente y justicia social.

Quiero agradecer por el esfuerzo y la dedicación en la elaboración de este informe a Pablo Casali, especialista en Seguridad Social de la Oficina de la OIT para los Países Andinos, y a Hernán Pena, consultor de OIT. Queremos expresar nuestro agradecimiento, también, a la señora Gina Salazar Lozano, asesora del viceministro de Trabajo del MTPE, por sus contribuciones técnicas y comentarios a la versión final del documento.

Philippe Vanhuynegem
Director
Oficina de OIT para los Países Andinos

1 Marco teórico: algunas definiciones claves

La seguridad social puede definirse como:

la protección que la sociedad proporciona a sus miembros mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos (OIT-AISS, 1991).

Es, también, un derecho humano. Así lo reconoce el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que señala lo siguiente:

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Al respecto, las políticas públicas de seguridad social se pueden elaborar siguiendo los principios o lineamientos orientadores propuestos en las normas de seguridad social de la OIT. Este marco normativo consta de ocho convenios actualizados y nueve recomendaciones¹, entre los que destacan el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)². Estas normas otorgan parámetros de referencia cualitativos y cuantitativos a los gobiernos, empleadores y trabajadores para establecer marcos de gobernanza administrativa y financiera, y elaborar políticas de protección social ante la ocurrencia de riesgos o circunstancias de la vida relacionados con: definición de contingencia, personas protegidas, clase y nivel de las prestaciones, condiciones de elegibilidad para acceder a una prestación —incluyendo el periodo de calificación requerido— y duración de la prestación y del periodo de espera.

Además, las normas establecen reglas comunes de organización, financiación y gestión colectivas de la seguridad social, así como principios para la buena gobernanza de los sistemas nacionales, lo que incluye la responsabilidad general del Estado en la debida asignación de las prestaciones y la administración correcta de los programas de seguridad social, la solidaridad, la financiación colectiva y la mancomunación de los riesgos,

¹ La Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67); la Recomendación sobre la asistencia médica, 1944 (núm. 69); el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102); el Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118); el Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121) y la correspondiente Recomendación, 1964 (núm. 121); el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128) y su Recomendación, 1967 (núm. 131); el Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130) y su Recomendación, 1969 (núm. 134); el Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157) y su Recomendación, 1983 (núm. 167); el Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168) y su Recomendación, 1988 (núm. 176); el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), y su Recomendación, 2000 (núm. 191); y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) (OIT, 2017a).

² El Perú ratificó el Convenio 102 el 23 de agosto de 1961 en las siguientes partes II, III, V, VIII y IX. En virtud del párrafo 1 del artículo 3 del convenio, el gobierno se acoge a las excepciones temporales que figuran en los artículos 9, d); 12,2; 15, d); 18,2; 27, d); 48, c) y 55, d).

la gestión participativa de los regímenes de seguridad social, la garantía de las prestaciones establecidas, el ajuste de la cuantía de las pensiones para mantener el poder adquisitivo de los beneficiarios, y el derecho a queja y apelación.

El diseño de políticas de seguridad social basadas en los principios antes detallados coadyuva para asegurar un adecuado nivel de vida para las personas, cuando sus ingresos se vean interrumpidos temporal (desempleo, maternidad, enfermedad profesional) o permanentemente (vejez, invalidez o muerte). De esta forma, se procura mantener una autonomía económica del individuo o su familia, que le permita vivir dignamente a pesar de la contingencia sufrida. Así pues, los regímenes previsionales deberían ser eficientes —en términos de la administración de recursos— y efectivos —en términos de la calidad, cobertura y progresividad de las prestaciones— para garantizar la previsión social de los pasivos.

En relación con la configuración del sistema de pensiones, resulta importante subrayar la conclusión 13 relativa a la seguridad social, correspondiente a la 89ª Conferencia Internacional del Trabajo (CIT), de 2001, que textualmente dice:

En los sistemas de pensiones con prestaciones definidas basadas en el reparto, el riesgo se asume colectivamente. En los sistemas de cuentas de ahorro individuales, en cambio, son las propias personas las que asumen el riesgo. Si bien se trata de una alternativa que existe, ello no debería debilitar los sistemas de solidaridad, en los que el riesgo está repartido entre todos los afiliados al régimen. Los sistemas de pensiones obligatorios deben asegurar unos niveles de prestaciones adecuados y garantizar la solidaridad nacional. Los regímenes complementarios y otros planes de pensiones negociados más adaptados a las circunstancias y a la capacidad contributiva de los diferentes grupos de la fuerza laboral pueden ser un valioso suplemento, pero, en la mayoría de los casos, no pueden sustituir a los regímenes obligatorios de pensiones. Los interlocutores sociales tienen una importante función que desempeñar con respecto a los regímenes complementarios y otros planes negociados, mientras que la función del Estado es proporcionar un marco reglamentario eficaz y mecanismos de control y aplicación. Los gobiernos deberían considerar que todo apoyo o incentivo fiscal para esos regímenes debería destinarse a los trabajadores de ingresos medios o bajos. Incumbe a cada sociedad determinar la combinación adecuada de regímenes, teniendo en cuenta las conclusiones de la presente discusión general y las normas sobre seguridad social de la OIT pertinentes.

De forma complementaria, es importante considerar el concepto de seguridad social adoptado en la 100ª Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, de 2011:

El concepto de seguridad social que aquí se adopta abarca todas las medidas relacionadas con las prestaciones, en efectivo o en especie, encaminadas a garantizar una protección en determinados casos, como por ejemplo: falta de ingresos laborales (o ingresos laborales insuficientes) debido a enfermedad, discapacidad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez o muerte de un miembro de la familia; falta de acceso o acceso a precios excesivos a la asistencia médica; apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y adultos a cargo; pobreza generalizada y exclusión social. Los sistemas de seguridad social pueden ser de carácter contributivo (seguro social) o de carácter no contributivo.

Del mismo modo, en la citada reunión se señaló que los sistemas de seguridad social son una necesidad económica. Al respecto, en 2007 la Conferencia declaró que:

[...] un modelo de seguridad social universal sostenible basado en los impuestos o cualquier otro modelo nacional [...] es fundamental para mejorar la productividad y propiciar las transiciones a la economía formal [...] los esfuerzos por ampliar gradualmente la cobertura mediante regímenes contributivos deben combinarse con la introducción de pensiones no contributivas, que pueden proporcionar un apoyo inmediato a los ingresos de aquellos que ya se encuentran en las franjas de edad avanzada, para que la cobertura pueda llegar a todos —o por lo menos la mayoría— de los necesitados.

Lo desarrollado evidencia el interés en la protección de las personas durante todo el ciclo vital y frente a todas las contingencias que pudieran presentarse, sumado al principio de la universalidad de la cobertura como premisa de la política de previsión social. De igual forma, se señala que no existe un modelo único y que la consecución de los objetivos antes mencionados puede alcanzarse a través de una combinación de estrategias contributivas y no contributivas, mediante sistemas basados en el reparto o las cuentas individuales, pero, en este último caso, sin que se debilite el principio de solidaridad.

Adicionalmente, dicha protección debe brindar condiciones de calidad, que se mantengan durante todo el periodo de contingencia y que sean económicamente viables para asegurar una vida digna, de acuerdo con los lineamientos prescriptos en el Convenio 102 y la Recomendación 202. Cabe recordar que los objetivos de la Recomendación 202 son establecer y mantener, según proceda, pisos de protección social como un elemento fundamental de sus sistemas nacionales de seguridad social, y propiciar progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible. Respecto a la consolidación de un piso de protección social, se busca garantizar la seguridad del ingreso durante todo el ciclo vital —niñez y adolescencia, edades activas y adultos mayores— y un acceso universal a servicios esenciales de salud.

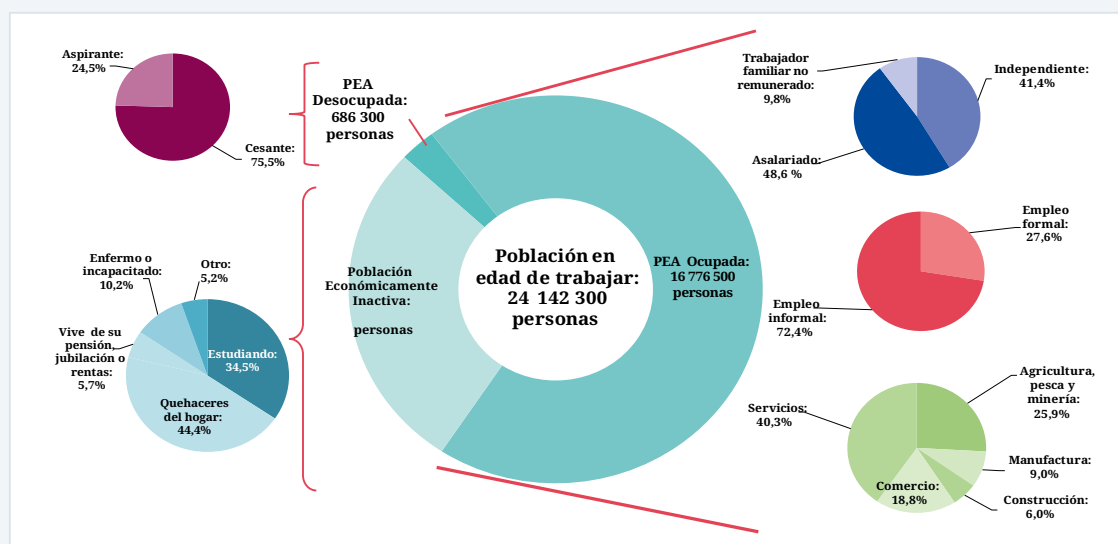
Finalmente, es importante destacar que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) adoptados por todos los países en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2015 recogen—principalmente en su meta 1.3— el compromiso de implementar a escala nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos los niveles mínimos o pisos de protección social, con la finalidad de reducir y prevenir la pobreza, por ello se presta especial atención a las personas pobres y vulnerables. Para garantizar que ningún adulto mayor quede postergado, los responsables de la formulación de políticas y de la adopción de decisiones deberían considerar la posibilidad de diseñar sistemas integrales de protección social basados en el principio de universalidad.

2 El mercado de trabajo

El desempeño del mercado de trabajo delimita los niveles de cobertura del Sistema Peruano de Pensiones; además, hay tres situaciones de contexto que contribuyen a ello. En primer lugar, está el proceso de envejecimiento de la población. En segundo, los niveles de ahorro e inversión en los cuales opera la economía, actualmente en torno al 20% del PBI, que imposibilitarían promover un ritmo de crecimiento necesario para garantizar el pleno empleo de toda la población económicamente activa (CEPAL, 1996). En tercer lugar, el crecimiento económico ha estado dependiendo principalmente del financiamiento externo, cuyas fuentes han sido altamente volátiles. De hecho, los ocupados soportan una creciente vulnerabilidad que se manifiesta en precariedad laboral, mayores tasas informalidad y carencia de seguridad social.

Ilustración 1

Indicadores del mercado laboral (periodo 2018)

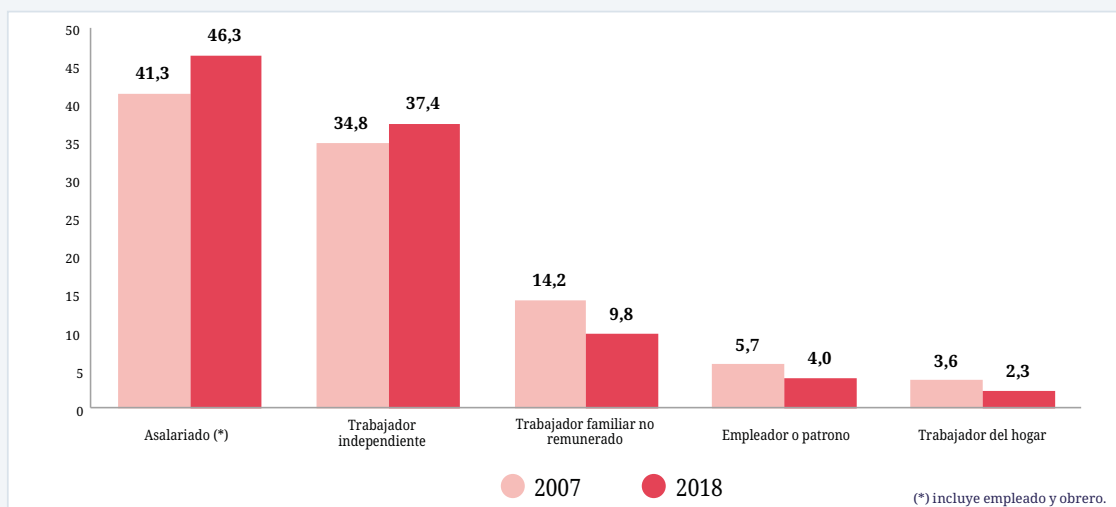


► Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2018).

La población económicamente activa (PEA) ocupada para 2018 —es decir, aquella que participa en la producción de algún bien o en la prestación de un servicio— fue de 16,8 millones de personas. En el periodo 2007-2018, la población ocupada se incrementó en 234 000 personas por año y creció a una tasa promedio anual de 1,5%. En esta misma etapa, la población ocupada masculina se incrementó en promedio en 124 000 personas cada año y creció en 1,4%; mientras que la población ocupada femenina aumentó en 110 000 personas por año y su tasa de crecimiento promedio anual fue de 1,6% (INEI, 2019).

Gráfico 1

Población ocupada según situación en el empleo (periodo 2007 y 2018)

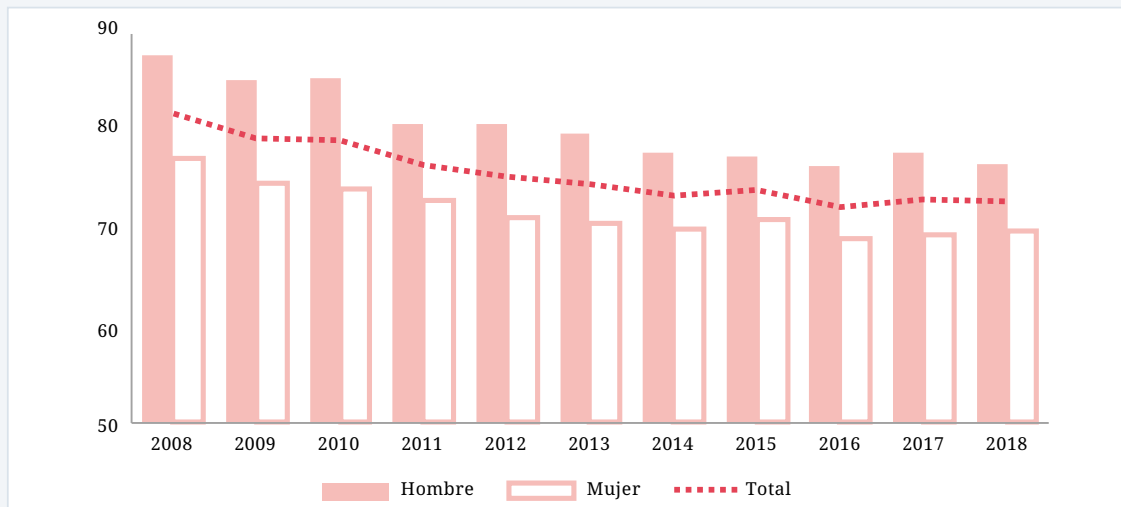


► Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2018).

En el periodo analizado, tal como se aprecia en el gráfico 2, se producen cambios en la composición de la población ocupada por situación del empleo. La población ocupada asalariada incrementó su participación en 5,0 puntos porcentuales, al pasar de 41,3% en 2007 a 46,3% en 2018; en cambio, la participación de los trabajadores familiares no remunerados (TFNR) disminuyó, al pasar de 14,2% a 9,8% en el mismo periodo. Se observa también que los trabajadores independientes mejoran su participación en 2,6 puntos porcentuales, al pasar de 34,8% (2007) a 37,4% (2018).

Gráfico 2

Evolución de la tasa de empleo informal, según sexo
(periodo 2007-2018)



► Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2018).

Respecto al fenómeno de la informalidad laboral, el país presenta una tendencia descendente en los últimos once años (confróntese gráfico 2). Aun en el contexto de este desempeño, los niveles de informalidad siguen siendo altos. En 2018, la proporción de la población ocupada en situación de informalidad laboral alcanzó el 72,4%; esto es 12,1 millones de trabajadores. Según los resultados de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) para 2018, la informalidad afecta en mayor medida a las mujeres (75,3%) que a los hombres (70,1%).

Una de las herramientas más usadas en el Perú para reducir la informalidad laboral en los últimos años ha sido la implementación de políticas de flexibilización, las cuales pretendían incentivar la competitividad laboral a través de la reducción de los costos laborales (no salariales), con lo cual se priorizaba a las empresas de menor tamaño y mayor concentración de trabajadores. Es así que se establecieron costos laborales diferenciales para las empresas agrícolas, y para la pequeña y microempresa.

► TABLA 1

Costos laborales por trabajador según normativa vigente

| Régimen laboral | General | Microempresa | Pequeña empresa | Agrario |
|--|---------|--------------|-----------------|---------|
| Salario referencial (A) | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 126,4* |
| Costos laborales no salariales a cargo del empleador (B) | 51,7 | 5,0 | 28,2 | 8,2 |
| Compensación por Tiempo de Servicios (CTS) | 10,0 | - | 4,9 | - |
| Gratificaciones | 17,3 | - | 8,3 | - |
| Vacaciones | 8,6 | 4,2 | 4,2 | 4,2 |
| Seguro de salud | 9,3 | 0,8 | 9,0 | 4,0 |
| Asignaciones familiares | 3,8 | - | - | - |
| Seguro de vida | 0,6 | - | 0,6 | - |
| Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR) | 1,3 | - | 1,2 | - |
| SENATI | 0,8 | - | - | - |
| Costos laborales totales a cargo del empleador (C) = (A) + (B) | 151,7 | 105,0 | 128,2 | 134,6 |

(*) El salario agrario incluye las Gratificaciones y CTS.

► Fuente: MTPE (2017).

La reducción de costos y beneficios laborales como política central para mejorar la competitividad de las empresas de menor tamaño —y con ello disminuir la informalidad laboral— no tuvo los resultados esperados. En 2017, de las más de 775 000 microempresas, solo el 7,3% (8,3% de sus trabajadores) estaba formalizada bajo el régimen especial; y de las 53 000 pequeñas empresas, solo el 1,4% (0,2% de sus trabajadores) se encontraba formalizada. Respecto al régimen agrario, resulta importante destacar que de los más de 4 millones de personas que declaran realizar actividades agrícolas, solo 900 000 (22%) lo hacen de forma asalariada. En este sentido, el posible impacto de la política de mejora a la productividad a través de la reducción de costos eventualmente tiene incidencia en un pequeño espacio del sector. Asimismo, de los 276 403 trabajadores incorporados al régimen agrario en 2017 (MTPE, 2017), el 89,3% pertenece a empresas de más de cien trabajadores. En tal sentido, en la práctica, la política de mejora a la competitividad no es utilizada por las empresas más pequeñas, sino por la gran empresa, donde es menor la problemática de la informalidad.

A partir de los resultados, se puede concluir que las políticas utilizadas para atacar la informalidad laboral no fueron efectivas, ya sea por su diseño o por su implementación. Se espera, entonces, que los decisores de políticas con responsabilidades para promover una transición más acelerada hacia la formalidad adopten caminos alternativos en función del enfoque de una política integrada que priorice la implementación de políticas de desarrollo productivo, así como la generación de procesos administrativos y tributarios simplificados.

Por su parte, en el ámbito de los trabajadores formales predomina la contratación a plazo fijo en sus diferentes modalidades, en detrimento de la contratación a plazo indeterminado; en 2017, ello alcanzó niveles cercanos al 74% (INEI, 2017). Esta precarización en la relación laboral se traduce en menores salarios, altas tasas de rotación (que reducen las densidades de los aportes, con efectos en la suficiencia de las prestaciones de los sistemas de pensiones), escasa o casi nula calificación profesional de los trabajadores, entre otros. Así pues, esta creciente precarización laboral en el Perú implica reevaluar integralmente las políticas de empleo, salarios y seguridad social, para asegurar que el crecimiento económico se comparta de una manera más equitativa.

Existe un debate global sobre las distintas opciones de política referentes a cómo adaptar los sistemas de protección social a la constante evolución del mundo del trabajo y reducir las brechas existentes. La cobertura de los trabajadores con empleos atípicos también es un desafío para las instituciones del mercado de trabajo y de la seguridad social en particular. En este caso concreto, distintas acciones pueden ser evaluadas para mejorar los indicadores de cobertura; por ejemplo, evaluar la reducción de los requisitos mínimos de horas de trabajo e ingresos o la duración del empleo para acceder a la protección; permitir una mayor flexibilidad en las cotizaciones exigidas para adquirir derechos y en los periodos de interrupción de las cotizaciones; y facilitar la portabilidad de las prestaciones entre los distintos regímenes de la seguridad social y relaciones laborales, con la finalidad de garantizar una protección continua de las personas, independientemente de la situación laboral particular (OIT, 2016a).

En este contexto, es importante discutir sobre la necesidad de implementar una estrategia basada en la realidad del mercado de trabajo y en el desempeño del sistema de seguridad social, en general, y de las pensiones, en particular, para formular una hoja de ruta para ampliar la cobertura, mejorar la calidad de las prestaciones y salvaguardar la sostenibilidad económica financiera del sistema. Las opciones son múltiples y puede recurrirse a una estrategia de financiamiento mixta, con cotizaciones e impuestos.

3 Evolución del Sistema Peruano de Pensiones

La seguridad social contributiva en el Perú data del año 1936, cuando se creó el Seguro Social Obrero Obligatorio, para cubrir las pensiones y proteger la salud y maternidad de los trabajadores obreros. Luego se incorporaron los empleadores y servidores públicos; tiempo después se amplió la cobertura a los obreros, empleados y servidores públicos, y se establecieron fondos de jubilación para cubrir la vejez, la viudez y la orfandad. La seguridad social fue evolucionando de manera estratificada, en función del poder e influencia alcanzados por ciertos sectores de la sociedad. A fines de la década de 1960, la seguridad social tenía docenas de fondos con su propia legislación, financiamiento y prestaciones.

Para poner fin a esta situación, en 1973 se creó el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) mediante el decreto ley 19990, en sustitución de los sistemas de pensiones de la Caja Nacional del Seguro Social Obrero, la Caja Nacional del Seguro Social del Empleado y el Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares.

Con la reforma de 1993 y hasta la actualidad, el sistema de pensiones está constituido principalmente por tres regímenes: el del mencionado decreto ley 19990 (Sistema Nacional de Pensiones-SNP), el del decreto ley 20530 (denominado Cédula Viva) –aunque cerrado desde el año 2004– y el del Sistema Privado de Pensiones (SPP), decreto ley 25897, incorporado con la reforma. Los dos primeros son administrados por el Estado y forman parte del Sistema Público de Pensiones, mientras que el tercero es administrado por entidades privadas denominadas Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP).

El SNP es un sistema de reparto administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), cuyo funcionamiento se basa en los aportes de los trabajadores en actividad, quienes financian las pensiones de los trabajadores en retiro y sus derechohabientes. El objetivo principal de la ONP es la administración centralizada del SNP y el Fondo de Pensiones al que se refieren el decreto ley 19990 y otros sistemas de pensiones administrados por el Estado.

El SPP es un sistema de capitalización individual administrado por las AFP y su funcionamiento se basa en los aportes que cada persona realiza individualmente a su cuenta individual de capitalización (CIC) más los intereses capitalizados a su favor durante todo este periodo. Para los impulsores de este tipo de sistemas, su principal objetivo es promover la estabilidad macroeconómica, incentivar el ahorro en el país, canalizar recursos financieros a las personas y empresas e impulsar el desarrollo del mercado de capitales y el crecimiento económico (Schmidt-Hebbel, 1998).

Durante el proceso de reforma del año 1993, se ponderaron las ventajas que potencialmente tendría el SPP sobre el SNP en tres aspectos principales: a) el SPP pagará mejores pensiones que el SNP; b) el SPP, en régimen, no le genera ningún costo al Estado, más allá del costo fiscal de transición; y c) el SNP está desfinanciado. También existían efectos directos en aspectos fundamentales del SNP que no fueron ponderados de la misma forma: a) erosión de su base contributiva y, por lo tanto, con impacto en la financiación; y b) quiebre de su mecanismo de redistribución. Esta situación produjo una modificación significativa de las ratios que propician el equilibrio de los sistemas basados en el reparto: “Ingresos/Egresos” y “Cotizantes/Pensionistas”, lo cual alejó al SNP de cualquier posible equilibrio financiero.

Es entonces que la reforma evidencia un costo de transición materializado en los bonos de reconocimiento otorgados a los trabajadores que optaron por vincularse con el SPP, y otro costo, no tan visible, representado en los déficits del SNP producto de los aportes “no realizados” de los trabajadores que cambiaron hacia este último sistema que, hacia fines de 2017, representaban más de S/ 114 530 millones. De igual forma, debe tenerse en cuenta que el costo de la transición es financiado por los contribuyentes del sistema tributario general, muchos de los cuales no tendrán derecho a pensión a la edad de retiro.

Un dato distintivo del Sistema Nacional de Pensiones es la falta de participación de los actores sociales en su administración, tal como es prescrito por el Convenio 102 sobre norma mínima de seguridad social de la OIT. Únicamente el Directorio del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales cuenta con la participación de un pensionista del SNP y otro del SPP.

Complementariamente a la evolución de los regímenes contributivos, en 2011 se creó el Programa Nacional de Asistencia Solidaria (Pensión 65) con la finalidad de otorgar protección a los adultos mayores a partir de los 65 años de edad que carezcan de las condiciones básicas para su subsistencia. Se trata de un instrumento para el otorgamiento de pensiones no contributivas a los adultos mayores en situación de pobreza que no tienen acceso a otra pensión. Su carácter es, en relación con los otros sistemas previsionales, residual y complementario de aquellos, pero sin que ello disminuya su importancia como mecanismo de protección social.

El establecimiento de un sistema de pensiones no contributivas como mecanismo de protección de los adultos mayores en situación de pobreza y pobreza extrema está plenamente justificado constitucionalmente y surge como una respuesta a una realidad evidente respecto a la falta de cobertura de los adultos mayores: “El sistema de pensiones en el Perú da cobertura a la cuarta parte de la población de 65 años y más, con registros aún inferiores para aquellos residentes en áreas rurales y en las regiones más pobres del país”. (Durán et al., 2012).

La incorporación de un mecanismo de financiamiento no contributivo representa un primer paso para implementar un piso de protección social que garantice, en este caso, la seguridad económica de los adultos mayores. Aun así, el principal reto es que dicho mecanismo forme parte del Sistema Peruano de Pensiones. De este modo, podrá afianzarse como parte integrante de una política más amplia y, a partir de ello, constituir el pilar solidario de pensiones en el Perú.

Podría decirse que la reforma de 1993 alcanzó parte de los objetivos relacionados con el desarrollo de un mercado doméstico de capitales, pero fue insuficiente para identificar alternativas de inversión a escala local que cumplieran con las expectativas en cuanto a riesgo y nivel de los rendimientos. Actualmente, menos del 40% del fondo 3 (riesgo alto, orientado al largo plazo) y el 60% de los fondos 1 (riesgo bajo, orientado al corto plazo) y 2 (riesgo moderado, orientado al mediano plazo) se invierten localmente.

En el ámbito social, el esquema implementado a partir de la reforma no ha cumplido con las expectativas sobre ampliación de la cobertura y calidad de las prestaciones. Hoy en día, menos de dos tercios de la fuerza laboral ocupada está afiliada al sistema de pensiones, porcentaje que se reduce al 26% si se consideran solo aquellos que cotizan regularmente. La alta informalidad, la precariedad laboral, la cotización facultativa por parte de los trabajadores por cuenta propia y una pobre cultura previsional de la población son elementos que no han favorecido el incremento significativo de la cobertura. En consecuencia, el país no aprovecha el entorno económico favorable desde los primeros años de este siglo, como apalancamiento de la inclusión social.

Ante esta situación, en 2012 se diseñó una reforma muy ambiciosa, con diversos objetivos y medidas cuyo fin era aumentar la cobertura del sistema, incentivar la competencia entre las AFP y, finalmente, incrementar la rentabilidad neta de comisiones de los fondos previsionales para mejorar las pensiones de los afiliados. Si bien la reforma fue aprobada, solo fueron implementadas dos medidas: a) la sustitución a largo plazo de la comisión por flujo (salario) por la comisión por saldo; en el corto plazo, se estableció una comisión mixta (una parte por flujo y la otra —para los nuevos saldos administrados— como porcentaje del saldo administrado); y b) la licitación para la captación de los nuevos afiliados por un periodo de 24 meses. En este último caso y a pesar de haberse avanzado en legislar el aseguramiento obligatorio para los trabajadores independientes, es decir cuentapropistas y también empleadores, finalmente se derogó y, como hasta entonces, quedó nuevamente expedita el aseguramiento voluntario en los términos de la legislación vigente.

En 2016 se realizó una nueva reforma parcial con la ley 30425, Ley de Reforma al Sistema Privado de Pensiones, que estableció lo siguiente:

- Disposición de hasta el 25% del fondo como garantía para la cuota inicial de la compra de una primera vivienda a través del sistema financiero. Luego, el reglamento de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) precisó que dicho porcentaje podría utilizarse para el pago de la cuota inicial de una primera vivienda, para la compra de un terreno o para amortizar un crédito hipotecario vigente.
- Devolución de hasta el 50% del fondo por enfermedad terminal o diagnóstico de cáncer.
- Libre disponibilidad del 95,5% de los fondos acumulados en la cuenta individual de capitalización (CIC) al momento de la jubilación. Se ha permitido, incluso, que los afiliados hagan aportes voluntarios para alcanzar el monto requerido para una jubilación anticipada. De este modo, la medida que dispuso la libre disponibilidad del 95,5% permitía recuperar el aporte efectuado.
- Destino del 4,5% restante para el pago del seguro de EsSalud para que el afiliado tenga atención en el periodo de su jubilación, incluyendo a cónyuge y dependientes.
- Prórroga del Régimen Especial de Jubilación Anticipada (REJA) hasta el 31 de diciembre de 2018 para los afiliados que se encuentren desempleados durante doce meses o más.

Si bien estas reformas están acordes con varias de las propuestas presentadas por las distintas fuerzas políticas en el Congreso³ que buscaban transformar el ahorro obligatorio previsional en un ahorro de libre disponibilidad, resulta oportuno resaltar que los cambios introducidos en el Sistema Peruano de Pensiones no se ajustan a los principios de la seguridad social previstos en los distintos instrumentos internacionales, en especial en el Convenio sobre norma mínima de la seguridad social (núm. 102). A partir de esta última reforma, el SPP está bajo constante escrutinio y revisión respecto al uso y destino de los fondos administrados en dicho sistema, lo que pone en riesgo su misión, toda vez que el ahorro obligatorio allí acumulado no se utilizaría para financiar las pensiones.

En línea con la reforma del año 2016, en 2019 se promulgó la ley 30939, en la que se establece de manera permanente el Régimen Especial de Jubilación Anticipada (REJA), al que podrán acceder los afiliados del SPP en situación de desempleo y edad mínima (55 hombres y 50 mujeres). Asimismo, y para reducir el impacto sobre el seguro de salud, se establece que el monto equivalente al 4,5% restante del fondo deberá ser retenido y transferido por la AFP directamente a EsSalud en un periodo máximo de 30 días. Además, el REJA otorga derecho a la redención del bono de reconocimiento a los cinco años siguientes de su acogimiento o cuando el afiliado cumpla 65 años —lo que suceda primero—, aun cuando se haya agotado con anterioridad el fondo acumulado en la cuenta individual de capitalización (CIC) y previa información de la AFP para acceder a este régimen.

Un punto central de la mencionada ley es la creación de un consejo para evaluar la situación actual de los sistemas de pensiones público y privado en un plazo de 180 días naturales. Así pues, dicha instancia se conformó en junio de 2019, con el objetivo de estudiar íntegramente las condiciones principales del sistema de pensiones público y privado, incluyendo aspectos tales como la sostenibilidad fiscal, la suficiencia de las pensiones, la evolución demográfica, la cobertura universal de la población y la emisión de recomendaciones concretas sobre estos aspectos.

Finalmente, luego de 18 años, surgieron las primeras señales para intentar recomponer las prestaciones del SNP; así, desde junio de 2019 la pensión mínima se elevó de S/ 415 a S/ 500 y la pensión máxima, de S/ 857 a S/ 893. En este punto, se subraya que el Convenio 102 prescribe una tasa mínima de reemplazo para las pensiones, no inferior al 40%, calculada sobre una base salarial de referencia y la actualización periódica de las prestaciones para preservar su poder adquisitivo, a través de diversos mecanismos o indicadores tales como la evolución de la inflación o los salarios, entre otros.

³ Hasta junio de 2017 se habían presentado en el Congreso 38 proyectos de ley que planteaban crear o cambiar los regímenes pensionarios y de salud, aumentar las pensiones y flexibilizar el retiro de fondos de las AFP.

4 Análisis de las principales dimensiones del Sistema Peruano de Pensiones

La protección social es prioridad de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y ocupa la atención creciente de gobiernos y actores sociales, que reconocen su rol protagónico en las sociedades contemporáneas en materia de inclusión y cohesión social, y respecto a la reducción de la pobreza y las disparidades sociales. A su vez, interactúa, a través de diversos mecanismos, con la mejora de la productividad y la facilitación de la transformación productiva.

Existe un amplio consenso referente a que los retos de la protección social contemporánea se desarrollan en el marco de una tríada de objetivos con restricciones que interactúan entre sí: la cobertura, la suficiencia y la sostenibilidad. La cobertura se refiere a la cantidad de la población alcanzada por la protección de los riesgos sociales y el acceso efectivo a prestaciones. La suficiencia, o adecuación de los beneficios, se vincula al nivel o cuantía de las prestaciones monetarias o en especie, medido en términos absolutos o en relación con diversos parámetros. Finalmente, la sostenibilidad es entendida como el costo presente y futuro de un sistema para garantizar las coberturas y el nivel de las prestaciones comprometidas.

► Cobertura del Sistema Peruano de Pensiones

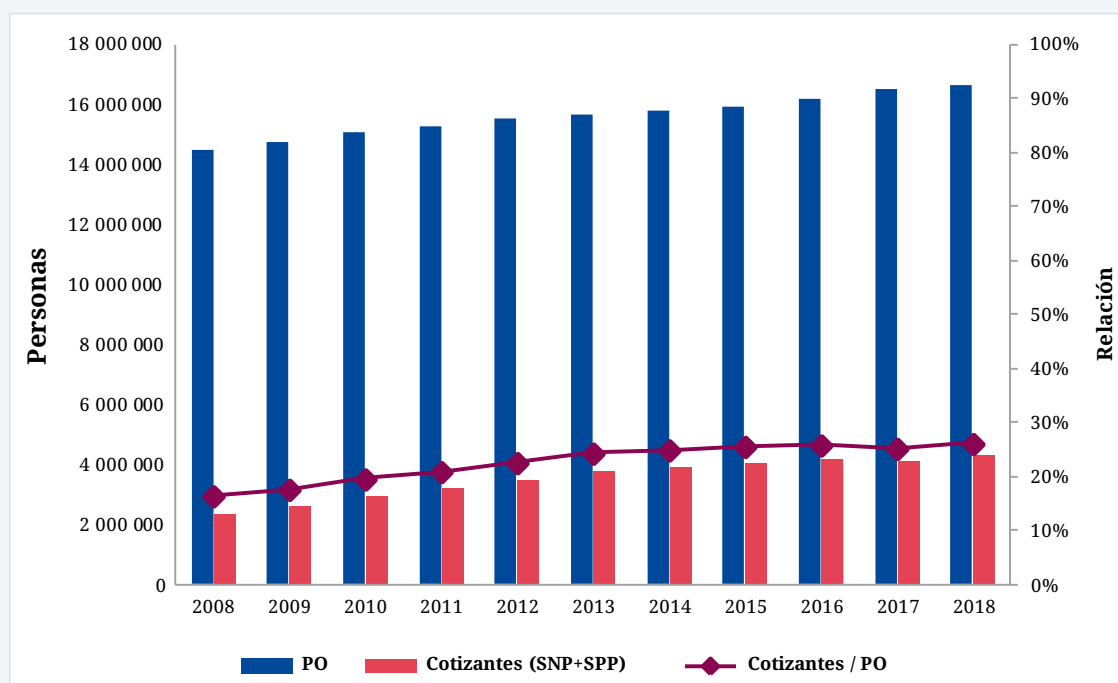
La baja cobertura es uno de los problemas del Sistema Peruano de Pensiones; asunto que busca resolverse desde la reforma implementada en 1993. La tasa de cotizantes como proporción de la población ocupada permite apreciar, con limitaciones, la proporción de la población ocupada que eventualmente dispondrá de una pensión contributiva basada en su esfuerzo contributivo actual. Si bien esta medida no contempla la provisión de pensiones no contributivas, resulta un indicio igualmente importante respecto a los niveles de cobertura futuros, si se tiene en cuenta que los niveles de las pensiones contributivas suelen ser superiores a las no contributivas.

En América Latina, la evolución de la cobertura de la protección social contributiva ha sido, en general, positiva, pues se ha elevado en casi 10 puntos porcentuales desde un 36,6% en 2005 a un 44,6% en 2015 (OIT, 2018). Si bien el Perú también ha seguido una tendencia ascendente en materia de cobertura en los últimos años, al pasar de 2,4 millones en 2008 a 4,3 millones en 2018, lo cierto es que lo hizo desde un nivel de cobertura bastante bajo.

El gráfico 3 presenta la evolución de los cotizantes al sistema de pensiones (SNP+SPP) como proporción de la población ocupada. La serie confirma lo indicado anteriormente y muestra un incremento de 10 puntos porcentuales en los niveles de cobertura para el periodo 2008-2018, aunque por debajo del promedio alcanzado por los sistemas de pensiones en el resto de América Latina. La brecha de cobertura requiere decisiones de política impostergables, dado que un 74% de la población ocupada no percibirá una pensión contributiva al llegar a la edad de jubilación.

Gráfico 3

Cobertura contributiva de pensiones. Cotizantes como proporción de la población ocupada (periodo 2008-2018)



► Fuente: elaboración propia sobre la base de INEI (2018), ONP (2018) y SBS (2018).

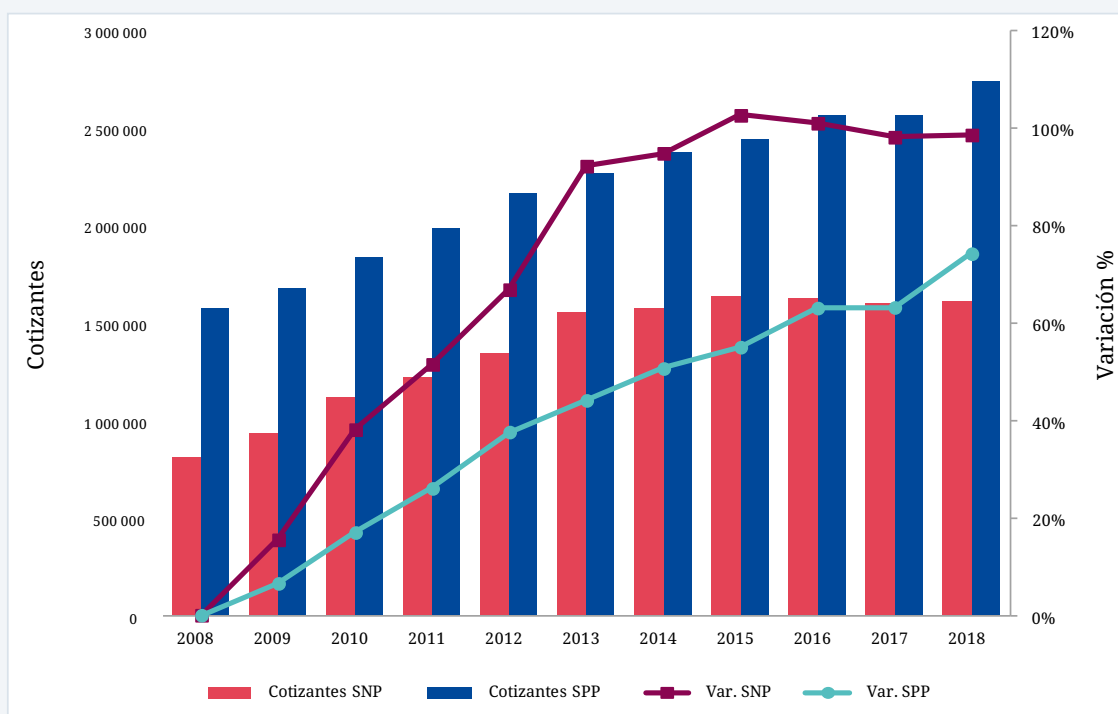
En este contexto, podría afirmarse que el crecimiento económico experimentado por el Perú en los últimos 15 años, mayor al de los últimos 60 años (Banco Mundial, 2019), no hizo más que evidenciar los problemas estructurales del sistema de protección social y, particularmente, de las pensiones.

Para profundizar en el análisis de la evolución de la cobertura pensional, se incorporan indicadores adicionales que podrían incentivar el debate sobre las alternativas de políticas para promover las mejoras necesarias. En este sentido, si se analiza el comportamiento de los cotizantes en cada uno de los regímenes que integran el sistema de pensiones (confróntese gráfico 4) se advierte que, si bien ambos mantuvieron un ritmo de crecimiento creciente, sus velocidades fueron distintas. Mientras que para el SPP el número de cotizantes se duplicó, en el SNP se incrementó 3,4 veces en el periodo de observación 2008-2018. Situación similar se produjo en la evolución del número de afiliados: en el SPP se duplicó y en el SNP creció casi cinco veces.

Llama la atención que el SNP sea el régimen con mayor crecimiento, a pesar de que desde 1993 hasta la actualidad haya habido distintas iniciativas de reforma que procuraron fortalecer el SPP. Esta situación debería ser tomada en cuenta al momento de diseñar posibles reformas al sistema, con énfasis en las motivaciones de los trabajadores para optar por el SNP.

Gráfico 4

Cobertura contributiva de pensiones. Cotizantes según régimen (periodo 2008-2018)

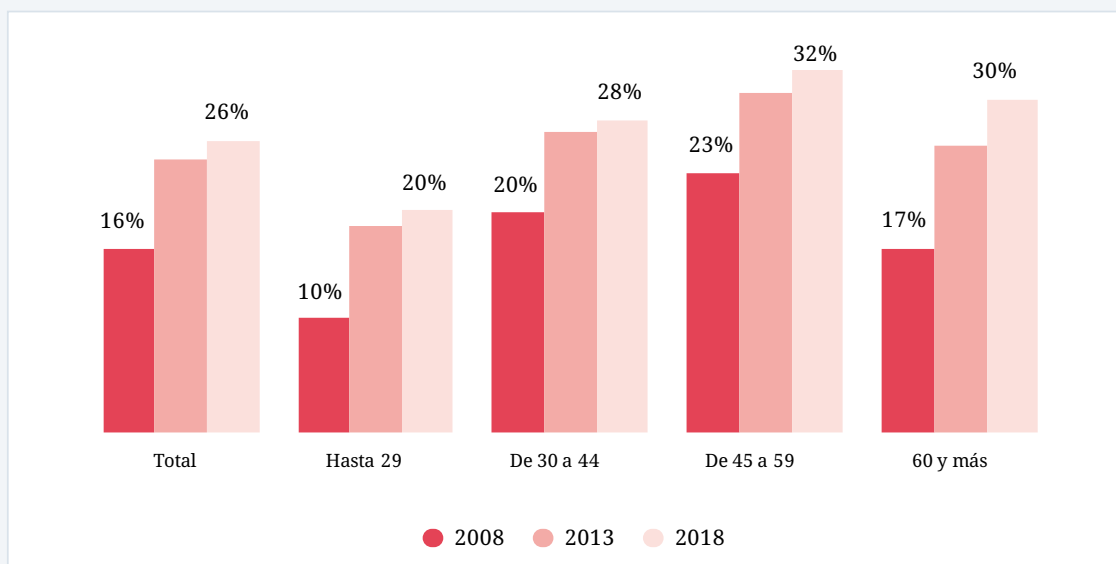


► Fuente: elaboración propia sobre la base de ONP (2018) y SBS (2018).

Por su parte, el gráfico 5 presenta las características principales que tiene el ciclo de vida laboral para un trabajador representativo. Es así como, en el caso de un cotizante promedio del Sistema Peruano de Pensiones, la cobertura es más baja en las edades tempranas, luego experimenta un aumento hasta alcanzar los 45-59 años de edad y finalmente vuelve a descender. Como se aprecia, este patrón se ha mantenido en gran parte del periodo observado, pero en los últimos años la cobertura de las personas de 60 años y más supera ligeramente a la de aquellos entre 30 y 44 años de edad. Esta situación difiere de la observada en los otros países de América Latina, en donde la cobertura para las personas mayores de 60 años es la que menos crecimiento presenta (OIT, 2018).

Gráfico 5

Cobertura contributiva de pensiones. Cotizantes como proporción de la población ocupada, según edad (años 2008, 2013 y 2018)



► Fuente: elaboración propia sobre la base de INEI (2018), ONP (2018) y SBS (2018).

Ahora bien, si se analiza con más detalle la composición por edad de los cotizantes en 2018 se observa una distribución similar entre ambos regímenes: hasta los 29 años de edad se concentra el 25% de los cotizantes; entre los 30 y 44 años, el 42%; entre los 45 y 59 años, el 25%; y en el grupo de 60 y más, el 8%, aproximadamente. En ambos regímenes la edad mediana de la población cotizante⁴ es 38 años.

Si se compara la distribución de afiliados activos al SPP⁵ de 1996 con la de 2018, se observa que la población de hasta 30 años se redujo del 52% al 28%, la de 31 y 45 años creció del 39% al 42%, aquella entre los 46 y 60 años aumentó del 8% al 24% y la de 61 y más creció del 1% al 6%. Es así como en 1996, la edad mediana de la población se ubicaba en el rango de 26 a 30 años, mientras que en 2018 se desplazó hacia el rango de 36 a 40 años de edad, lo que marca el grado de envejecimiento de este grupo poblacional.

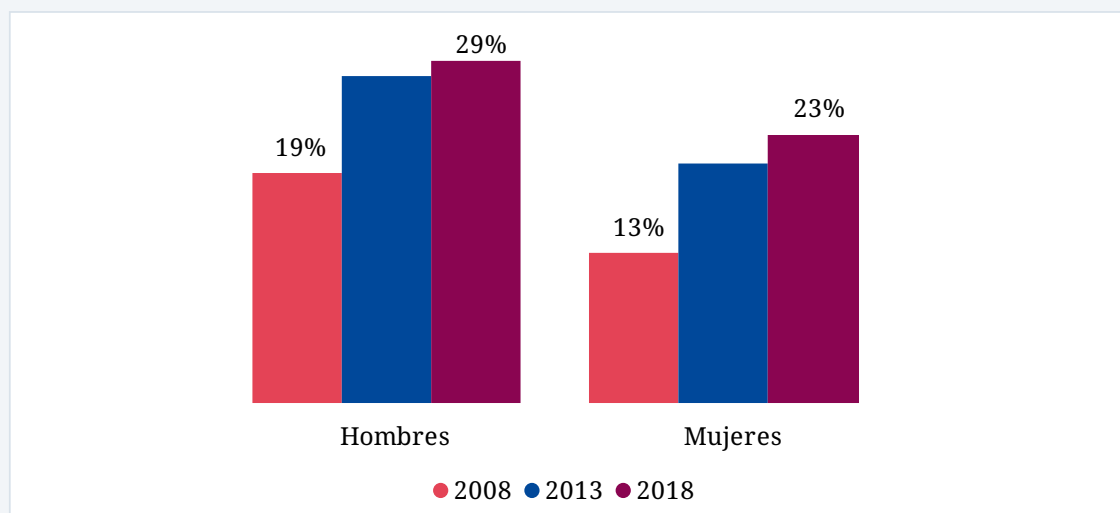
⁴ Según CEPAL, edad mediana de la población es un indicador del grado de envejecimiento de la estructura por edades de la población. Es una medida estadística de posición que se expresa como la edad que divide la población en dos grupos de igual número de personas. https://www.cepal.org/sites/default/files/def_ind.pdf

⁵ Para esta nota técnica solo se pudo obtener información histórica desagregada del SPP. http://www.sbs.gob.pe/app/stats_net/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.aspx?p=31#

En este punto, resulta útil subrayar que el propósito de un sistema de pensiones es resolver el problema económico de destinar parte de la producción al consumo durante la vejez o invalidez de un trabajador (Barr, 2000). Por lo tanto, el problema del envejecimiento demográfico lo afecta directamente ya que, al haber menos trabajadores para generar producción puede ocurrir que los jubilados paguen precios más altos por los bienes de consumo a los trabajadores (menor consumo de los pensionistas) o que los trabajadores renuncien a mayor parte de sus bienes de consumo para vendérselos a los pensionistas (menor consumo de los trabajadores). En conclusión, lo fundamental es la producción total que se “reparte” entre trabajadores activos y pensionistas y, por tanto, la estructura poblacional de los cotizantes resulta una variable sensible para todo sistema de pensiones e independiente de su mecanismo de financiamiento (reparto o capitalización individual).

Gráfico 6

Cobertura contributiva de pensiones. Cotizantes como proporción de la población ocupada, según sexo (años 2008, 2013 y 2018)



► Fuente: elaboración propia sobre la base de INEI (2018), ONP (2018) y SBS (2018).

La desigualdad y la persistente brecha de género en el acceso a los sistemas de pensiones están estrechamente vinculadas a las desigualdades existentes en el mercado de trabajo y en el empleo. Entre los años 2008 y 2018, la participación de la mujer en la población ocupada fue, en promedio, del 44%. Así pues, la brecha se traslada a la composición de cotizantes, donde la participación de la mujer no supera el 36%.

En cuanto a la evolución de la cobertura entre 2008 y 2018, el gráfico 6 permite observar que en el caso de los hombres pasó del 19% al 29%, mientras que en las mujeres fue del 13% al 23%. Es así como la cobertura de los hombres es superior a la de las mujeres y se aprecia una brecha de 7 puntos porcentuales en todo el periodo de observación. Las dificultades para avanzar con la ampliación de la cobertura de la población ocupada

pueden explicarse, en un extremo, por la ausencia o exclusión legal de algunos colectivos de difícil cobertura (trabajadores por cuenta propia, rurales, domésticos y migrantes), la elevada y persistente informalidad laboral y la necesidad de fortalecer la inspección del trabajo.

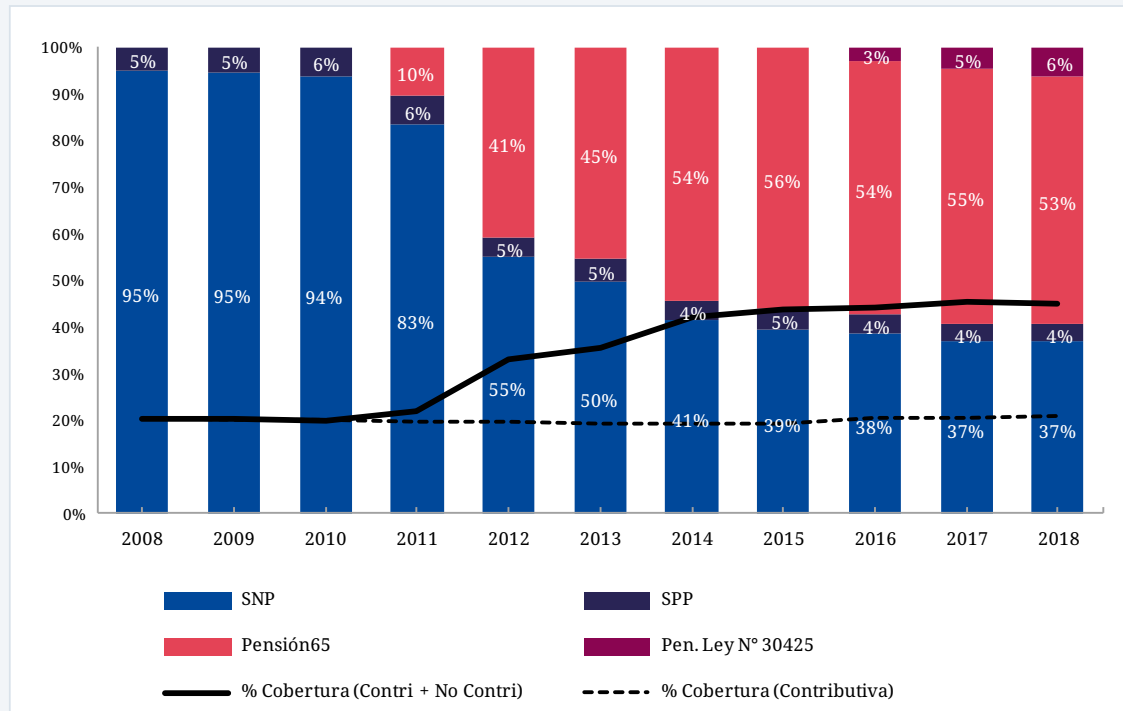
Hasta aquí se ha analizado la cobertura contributiva a pensiones, que en realidad constituye una evidencia de la cantidad de trabajadores que realizan cotizaciones al sistema de pensiones en un momento dado, pero ello no necesariamente implica que tendrán derecho a las prestaciones de pensión una vez que alcancen la edad de jubilación. Es decir, el indicador cotizante como proporción de la población ocupada es una aproximación respecto a la cantidad de trabajadores que podrían tener derecho a pensionarse. Es por ello que otra dimensión relevante para analizar el desempeño de un sistema de pensiones implica la proporción de adultos mayores más allá de una edad preestablecida que reciben una pensión de vejez, ya sea contributiva o no contributiva.

Los avances de los últimos años respecto a los niveles de cobertura de los adultos a escala mundial son importantes, pues el 68% de las personas que superan la edad de jubilación perciben pensiones contributivas o no contributivas. La cobertura en la vejez varía mucho según las distintas regiones. De este modo, las tasas en los países de ingresos más altos se ubican prácticamente en el nivel de cobertura universal; en América Latina y el Caribe, en el orden del 70,8%; mientras que en el África Subsahariana apenas llega al 22,7% y en Asia Meridional, al 23,6% (OIT, 2017b).

El gráfico 7 muestra los niveles de cobertura de los beneficiarios de los regímenes contributivos (SNP+SPP), cobertura que se mantuvo en el orden del 20% entre 2008 y 2018. Ello resulta muy inferior a los resultados alcanzados por los sistemas de pensiones en América Latina, en donde al menos el 40% de la población mayor de 65 años accede a una pensión contributiva (OIT, 2018).

Gráfico 7

Cobertura del sistema de pensiones. Población de 65 años que recibe una pensión, por régimen (periodo 2008-2018)



► Fuente: elaboración propia sobre la base de INEI (2018), ONP (2018), SBS (2018) y Pensión 65 (2018).

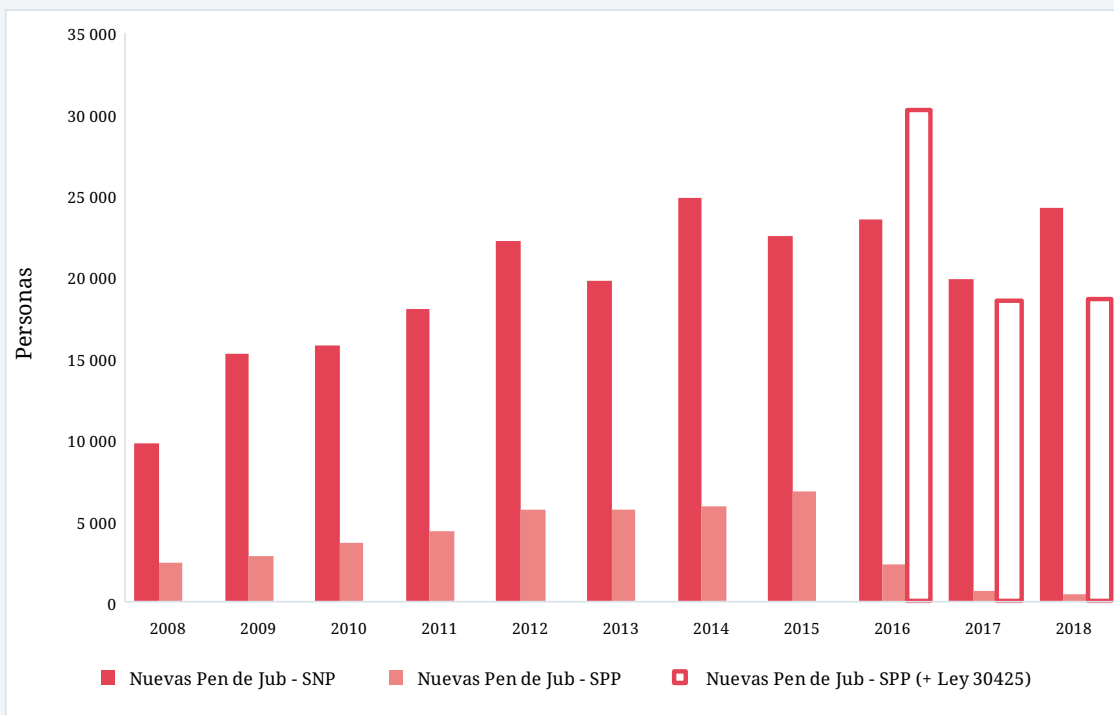
La implementación del Programa Pensión 65 —no contributivo— en 2011 dio una solución parcial a los bajos niveles de cobertura del sistema de pensiones. A partir de entonces, la cobertura del programa mostró una tendencia ascendente que permitió, para 2015, una cobertura contributiva y no contributiva de aproximadamente el 44% de adultos mayores que superan la edad legal de jubilación.

En este punto es importante recordar que el Programa Pensión 65 otorga subvenciones económicas de S/ 250 bimensuales a los adultos mayores que superan los 65 años de edad y que viven en extrema pobreza. Los beneficiarios del programa fueron aumentando progresivamente hasta alcanzar las 544 000 personas en 2018. Cuando se compara la cobertura de este programa con la población en pobreza monetaria, se observa que, si bien la población en pobreza o pobreza extrema podría estar cubierta al 100% desde 2014, el monto de la prestación no es suficiente para sacarlos de tal condición⁶.

⁶ Según el INEI (2018b), la población de 65 años y más en situación de pobreza es de aproximadamente 380 000 personas. Por su parte, la línea de pobreza extrema se ubica en S/ 183 mensuales, mientras que la de pobreza, en S/ 344.

Gráfico 8

Cobertura del sistema de pensiones. Nuevos pensionistas de jubilación según régimen (periodo 2004-2018)



► Fuente: elaboración propia sobre la base de ONP (2018) y SBS (2018).

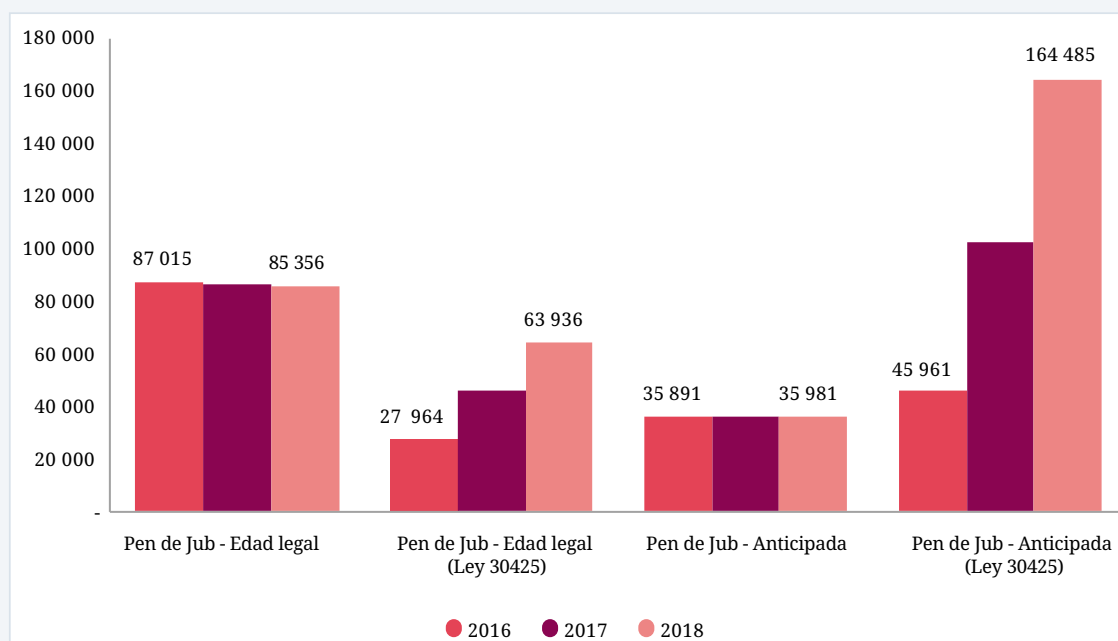
Para continuar con el análisis, en el gráfico 8 se presenta la evolución de la incorporación de nuevos pensionistas de jubilaciones a cada uno de los regímenes. En el caso del SNP, se advierte que en los últimos años mantiene un ritmo promedio en el orden de los 20 000 nuevos pensionistas. Por su parte, el SPP tiene dos etapas bien diferenciadas que están delimitadas por la entrada en vigencia de la ley 30425. En la primera etapa, se observa un lento crecimiento en el número de nuevos pensionistas por jubilación (legal) hasta llegar al año 2015, cuando se pasa de 2000 a casi 7000 nuevos jubilados. Posteriormente, el ingreso de nuevos pensionistas se reduce drásticamente hasta llegar al año 2018 con menos de 500; valores semejantes a los alcanzados en 1997 (SBS, 1997).

Por su parte, los nuevos pensionistas de jubilación de la ley 30425 se asemejan al número de nuevos pensionistas del SNP; en el primer año fueron aproximadamente 28 000 y posteriormente promediaron los 18 000. Es así como en 2018, el 97% de los nuevos pensionistas del SPP decidieron retirar sus fondos y no tomar una opción de retiro dentro del sistema. A diferencia de lo ocurrido en los países desarrollados, en donde existen políticas para promover una permanencia más extendida de las personas mayores en el mercado

laboral (aumento de la edad de jubilación, etcétera) y desincentivar la jubilación temprana (restricción del acceso a opciones de jubilación anticipada, entre otras), en el Perú se han promovido medidas de incentivo para acceder a pensiones anticipadas.

Gráfico 9

Cobertura del sistema de pensiones. Pensionistas de jubilación del SPP (periodo 2016-2018)



► Fuente: elaboración propia sobre la base de SBS (2018).

Sobre la base de la vigencia de la ley 30425, el gráfico 9 introduce el grado de utilización de las pensiones anticipadas, opción que supera ampliamente a las pensiones de jubilación en la edad legal. En el último año, el 60% del total de las pensiones otorgadas en el SPP fueron por jubilación anticipada.

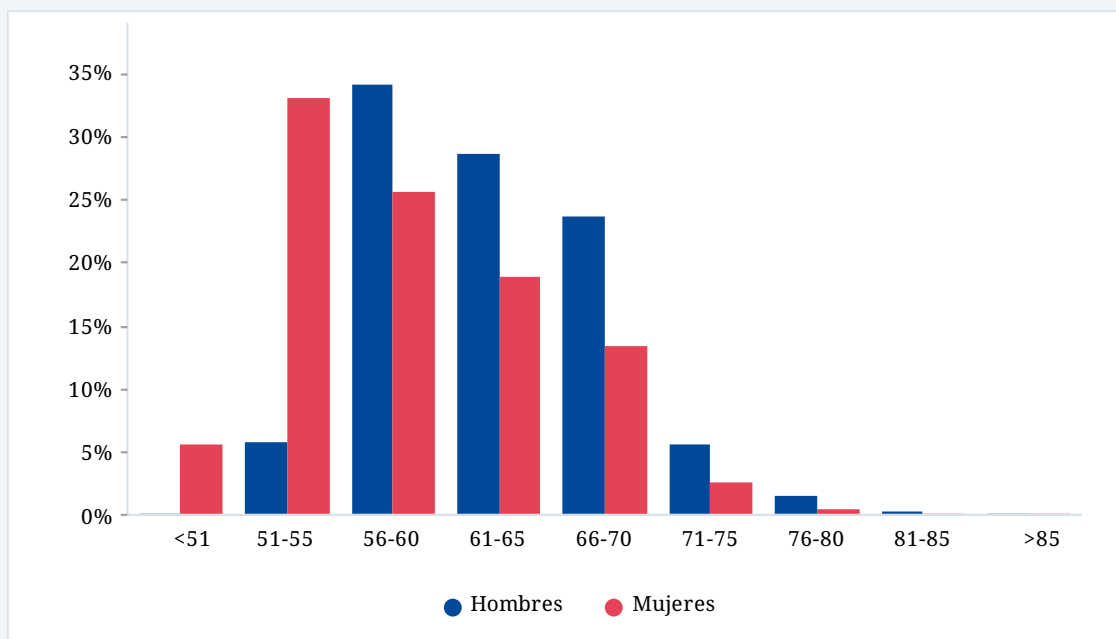
En este punto, resulta preocupante que el 74% de los pensionistas que accedieron a una jubilación de la ley 30425, ya sea de forma anticipada o por edad legal, no superen los 65 años de edad. Tal como se observa en el gráfico 10, el 70% de los hombres y el 83% de las mujeres que accedieron a una pensión de jubilación lo hicieron con menos de 65 años de edad. En consecuencia, y más allá de los S/ 47 000 que retiraron aproximadamente de sus CCI, los beneficiarios deberán generar ingresos suficientes para vivir en promedio hasta los 87 años los hombres y 91 años las mujeres⁷. Más de 228 000 afiliados al SPP que hasta diciembre de 2018 accedieron a una pensión de jubilación de la ley 30425, tanto en edad legal como anticipada, no

⁷ De acuerdo con la Tabla de Mortalidad utilizada por la SBS.

tienen garantizado un ingreso mientras dure la contingencia por la cual accedieron a la prestación. Esta situación incumple las disposiciones del Convenio sobre norma mínima de seguridad social de OIT (núm. 102) que prescribe, para este caso, que las personas deben gozar de una prestación económica vitalicia, por el tiempo que dure la contingencia.

Gráfico 10

Cobertura del sistema de pensiones. Pensionistas de jubilación del SPP (ley 30425) según edad y sexo (periodo 2018)



► Fuente: elaboración propia sobre la base de la SBS (2018).

Cabe subrayar que desde 1994 el Perú ha recibido doce observaciones por parte de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) respecto al grado de cumplimiento a las disposiciones del Convenio 102, ratificado por el Perú en 1961. Las reiteradas observaciones apuntan a la falta de cumplimiento de principios de seguridad social como: i) la financiación colectiva de las prestaciones, ii) la gestión democrática y transparente de las instituciones de la seguridad social, iii) el abono de las prestaciones durante toda la contingencia, y iv) la garantía de una tasa mínima de prestaciones.

En conclusión, actualmente más de 1,8 millones de peruanos adultos mayores no tienen acceso a una pensión de jubilación del sistema de pensiones y, dados los niveles de cobertura de la población cotizante y los cambios normativos introducidos en los últimos años, en el futuro próximo esta desprotección aumentará significativamente. Es posible que parte del problema de la falta de cobertura del sistema de pensiones se vincule al desempeño del mercado laboral. Por ello, es preciso evaluar la adopción de políticas económicas y

laborales que enfaticen en la mejora de la productividad de las pequeñas y microempresas, en el aumento de la creación de empleo formal y en el fortalecimiento de la fiscalización laboral para evitar la precarización de los empleos formales.

Asimismo, si bien las prestaciones no contributivas del Programa Pensión 65 son una solución parcial al déficit de cobertura, debería procurarse que estas ayuden a mejorar el nivel real de vida de las personas en la vejez. Ello supone un desafío doble que consiste en ampliar la cobertura de las prestaciones y asegurar niveles de suficiencia que garanticen un nivel mínimo de seguridad del ingreso, sin generar un desincentivo para la formalización laboral. Para este cometido, es importante vincular la institucionalidad del Programa Pensión 65 al sistema de pensiones y mejorar los mecanismos de coordinación interinstitucional.

La Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social (núm. 202) constituye un instrumento fundamental para promover la universalidad de la cobertura; en este caso, para garantizar la seguridad económica de los adultos mayores. El instrumento establece una hoja de ruta para cerrar las brechas de cobertura a partir de los diferentes riesgos sociales a los que están expuestas las personas durante el ciclo vital. Como quedó demostrado en este acápite, las brechas de cobertura en el Perú son altas y persistentes. La reforma de 1993 y los arreglos normativos posteriores —por ejemplo, la ley 30425— no dieron los resultados esperados y, como efecto secundario, se observa una desnaturalización de los objetivos y principios de la seguridad social.

En suma, las brechas de cobertura deben ser atendidas de inmediato, para transformar la protección social en el Perú en una herramienta de inversión social que permita mejorar el bienestar de las personas y, al mismo tiempo, ser un factor decisivo para el desarrollo económico, social y ambiental.

► Sostenibilidad del sistema de pensiones

La maduración del sistema de pensiones, la incorporación de nuevas responsabilidades de gasto social en la protección social no contributiva, la persistencia de la informalidad y el envejecimiento de la población ejercen presión sobre el espacio fiscal y, por tanto, sobre la sostenibilidad, entendida como el costo presente y futuro del sistema para garantizar las coberturas y el nivel de prestaciones comprometidas.

Para poder analizar la sostenibilidad del SNP es necesario recurrir a los antecedentes e historia, puntualmente a los años previos a la reforma de la década de 1990. Entre los años 1988 y 1990, el resultado económico del sistema público fue negativo. En consecuencia, el sistema se sumergió en la misma crisis que atravesaba la economía nacional, atrapada en un proceso hiperinflacionario. En efecto, el SNP presentaba descapitalización del fondo de pensiones, elevada deuda estatal, evasión y gastos administrativos desproporcionados, baja cobertura poblacional, poca incidencia política, ausencia de autonomía, una fuerte disminución del valor real de las pensiones (83% entre 1985 y 1990) y falta de estudios actuariales e ineficiencias generalizadas (Verdera, 1997).

El SNP perdió alrededor de 240 000 cotizantes entre 1991 y 1992 y la relación cotizantes/pensionistas mostró un agudo deterioro en pocos años, pues pasó de 14 en 1990 a 7 en 1992; es decir, había 2 millones de cotizantes para financiar 300 000 pensiones. La tendencia descendente en el número de cotizantes se acentuó con la creación del SPP, y para finales de 1994 se habían trasladado a este sistema aproximadamente 960 000 cotizantes. Ya en 1996 la relación cotizantes/pensionistas se redujo hasta alcanzar el valor de 4, lo cual llevó la tasa de dependencia⁸ al límite respecto al financiamiento del sistema (Montoro, 1999). En este contexto, resultaba imposible sostener al sistema con una tasa de contribución del 9%; por ende, el SNP entró nuevamente en déficit.

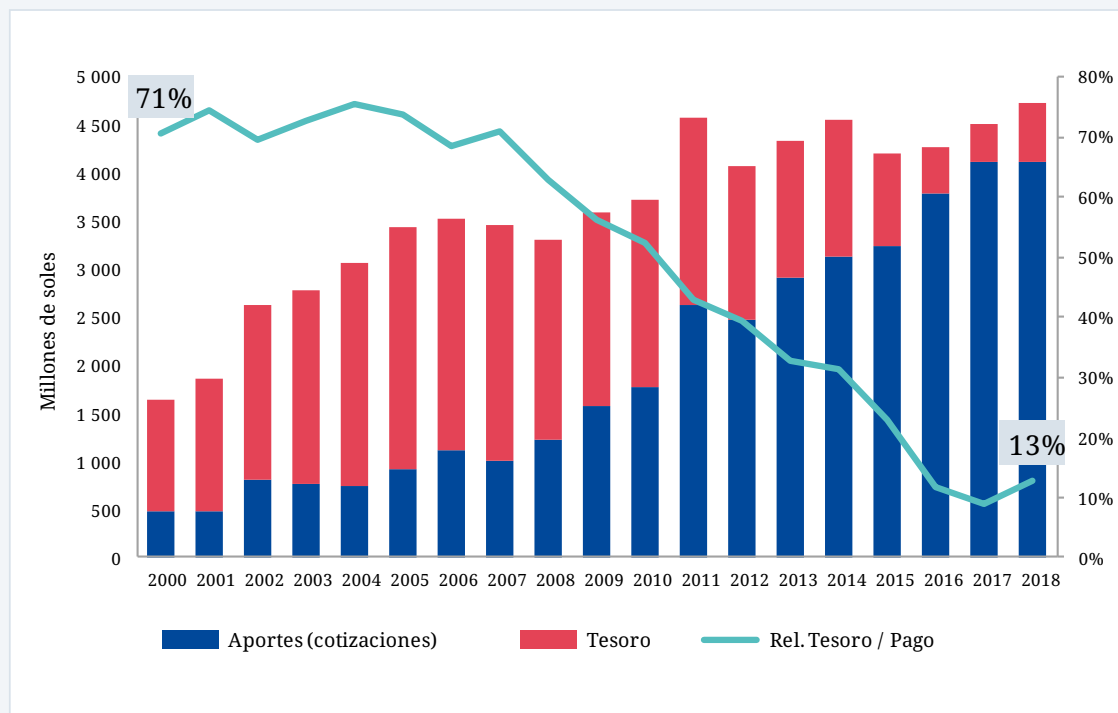
A partir de 1995, el Tesoro Público comenzó a transferir recursos a la ONP para el pago de pensiones y, mediante la ley 26504, se elevó la tasa de aporte del 9% al 11%⁹. En 1997, y conforme lo establecía la misma ley, se volvió a elevar la tasa de cotización al 13%, porcentaje que se mantiene hasta la fecha. Pese al aumento de la tasa de contribución, el déficit del sistema se mantuvo y el Tesoro Público debió seguir transfiriendo recursos y financiar hasta el 71% del pago de las pensiones del año 2000 (confróntese gráfico 11).

⁸ La tasa de dependencia constituye el indicador clave de la presión demográfica en los sistemas de pensiones y corresponde a la relación entre el número de beneficiarios (es decir, los receptores de las pensiones) del sistema y el número de personas que financian estas pensiones sobre la base de sus salarios.

⁹ Hasta agosto de 1995, la tasa de cotización fue un 3% por parte del empleado y 6% por parte del empleador. Luego pasó a ser del 11% para el empleado y, a partir de enero de 1997, se elevó al 13%.

Gráfico 11

Gasto pensional del SNP según fuente de financiamiento (periodo 2000-2018)



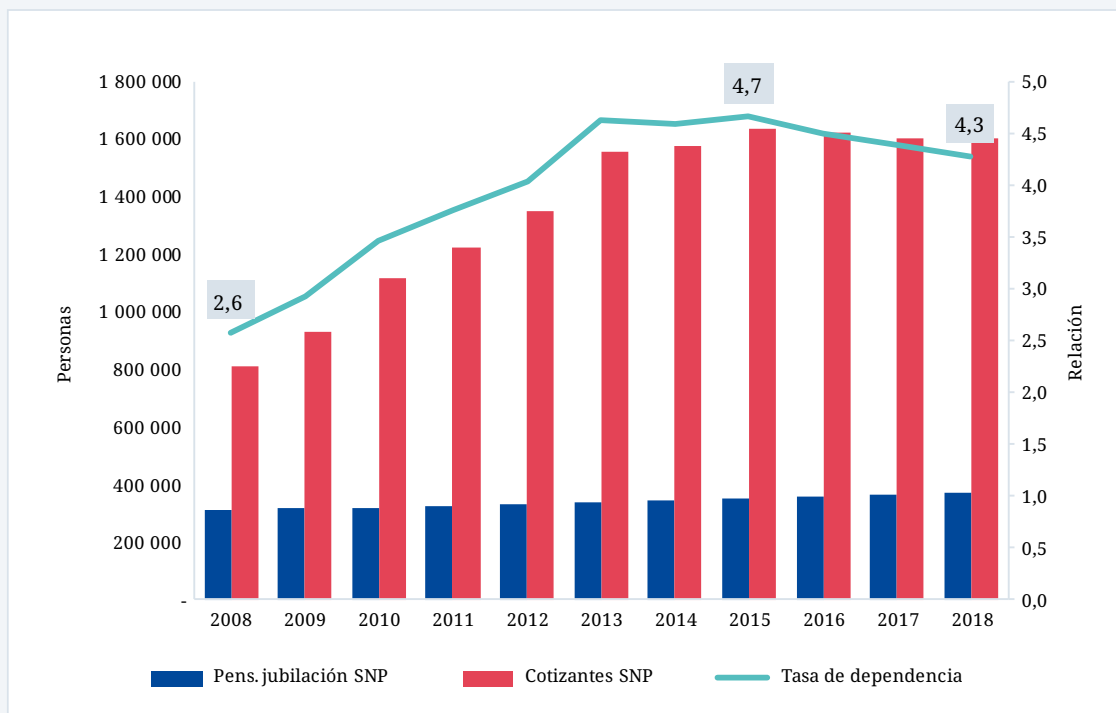
► Fuente: elaboración propia en base a ONP (2018).

El incremento del número de cotizantes en los años posteriores permitió que el SNP dependiera menos del Tesoro Público. De este modo, en 2018 el pago de pensiones del SNP ascendió a S/ 4737 millones, el cual fue financiado en un 87% con aportes de los cotizantes (S/ 4126 millones); por tanto, el Tesoro Público financió el 13% del gasto pensional del SNP (S/ 611 millones).

Por su parte, y tal como se desprende del gráfico 12, la evolución de cotizantes al SNP desde 2008 presenta una pendiente positiva pronunciada hasta 2015. A partir de este año, y posiblemente debido a la ley 30415, el incremento del número de cotizantes se detuvo y mostró una leve tendencia hacia la baja. Es así como la tasa de dependencia (relación entre cotizantes y pensionistas) pasó de 1,5 en 2005 a 4,3 en 2018, alcanzando en 2013 un nivel cercano a 4,7 en 2015.

Gráfico 12

Sostenibilidad del sistema de pensiones. Tasa de dependencia del SNP (periodo 2008-2018)



► Fuente: elaboración propia sobre la base de ONP (2018).

En este contexto, y después de 18 años, en junio de 2019 se dispuso un incremento en las pensiones. Los pensionistas que tenían una pensión mínima de S/ 415 recibieron un aumento de S/ 85 y pasaron a cobrar S/ 500. Para el resto de pensionistas, el incremento fue proporcional hasta llegar a los que tenían una pensión máxima de S/ 857,36, para quienes el incremento fue de S/ 35; de este modo pasaron a percibir S/ 893. Este tipo de medida provoca un achatamiento de la pirámide prestacional y tiende a unificar el monto de la pensión que otorga el sistema. Esta situación hace que el sistema pierda credibilidad y se vuelva inequitativo y poco atractivo para que los trabajadores de mayor salario coticen por el salario que realmente perciben.

Por tanto, no se puede soslayar el hecho de que el SNP no tenga incorporado en su normativa un esquema de actualización automática de las pensiones, ya sea por salarios, inflación o un sistema mixto. La ausencia de un mecanismo de actualización acorde con los principios establecidos en el Convenio núm. 102 de la OIT sobre norma mínima de seguridad social podría arrojar falsas conclusiones sobre la salud financiera del sistema.

Dicho de otro modo, un sistema que no actualiza las pensiones en diez, veinte o treinta años podría alcanzar un superávit financiero a costa de la suficiencia de las pensiones y postergar el bienestar de los beneficiarios.

Al respecto, resulta importante mencionar lo dispuesto en el artículo 19 de la ley 19990 en cuanto a la necesidad de realizar estudios actuariales para garantizar la sostenibilidad económica financiera del SNP. Como parte de la reforma de 1993 se dispuso expresar en el esquema contable del SNP, como pasivos tangibles, los compromisos de pago a futuro cuando se acredita el derecho de tener una pensión¹⁰.

Ello se expresa de dos maneras: como bonos del Estado que reconocen aportaciones realizadas (bonos de reconocimiento) y como flujo de pagos futuros para atender pensiones en los periodos subsiguientes. Así, se pretende hacer tangible el concepto de deuda previsional o deuda implícita.

Según los cálculos realizados por la ONP en 2017, la reserva actuarial¹¹ necesaria para cumplir con el pago de todas las pensiones de los beneficiarios directos o indirectos comprendidos en la población cubierta, hasta el fallecimiento del último de ellos, debe ser de US\$ 35 349 millones. Por su parte, el Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR)¹² ascendió a US\$ 5687 millones, cifra que representa el 16,1% de las obligaciones previsionales.

La tabla 2 muestra que mientras la reserva actuarial se incrementó en casi el 130% entre los años 2001 y 2018, el FCR lo hizo en un poco más del 300%, con lo cual aumentó la cobertura de las obligaciones previsionales en más de 7 puntos porcentuales.

¹⁰ El decreto supremo 026-2006-EF dispuso que la ONP efectuara el cálculo actuarial del SNP para el reconocimiento y registro de las reservas pensionarias, no pensionarias y para contingencias, y actualizara dichos cálculos anualmente.

¹¹ Es un capital requerido por un monto estimado para cumplir con el pago de todas las pensiones de los beneficiarios directos o indirectos comprendidos en la población cubierta, hasta el fallecimiento del último de ellos. El monto estimado resulta del cálculo matemático-financiero (llamado también, cálculo actuarial).

¹² Dispuesto en el artículo 21 de la ley 19990, fue originalmente constituido con el saldo de la reserva del SNP, transferido al Instituto Peruano de Seguridad Social-IPSS (hoy EsSalud) y destinado a respaldar el pago de las pensiones.

► TABLA 2

Reservas actuariales, FCR D.L. 19990 y PBI (en millones de U\$S)

| Año | Reserva Actuarial | FCR DL 19990 | Rel. (B/A) | PIB (a precios constantes de 2010) | Rel. (A/C) |
|------|-------------------|--------------|------------|------------------------------------|------------|
| | (A) | (B) | | (C) | |
| 2001 | 15 517 | 1 400 | 9,0% | 86 329 | 18,0% |
| 2002 | 15 151 | 1 493 | 9,9% | 91 037 | 16,6% |
| 2003 | 16 163 | 1 495 | 9,2% | 94 828 | 17,0% |
| 2004 | 18 364 | 1 567 | 8,5% | 99 530 | 18,5% |
| 2005 | 19 213 | 1 575 | 8,2% | 105 786 | 18,2% |
| 2006 | 21 045 | 1 610 | 7,7% | 113 750 | 18,5% |
| 2007 | 26 243 | 1 636 | 6,2% | 123 440 | 21,3% |
| 2008 | 27 899 | 1 712 | 6,1% | 134 706 | 20,7% |
| 2009 | 32 264 | 1 982 | 6,1% | 136 182 | 23,7% |
| 2010 | 35 603 | 2 319 | 6,5% | 147 529 | 24,1% |
| 2011 | 39 283 | 2 719 | 6,9% | 156 863 | 25,0% |
| 2012 | 44 007 | 3 182 | 7,2% | 166 494 | 26,4% |
| 2013 | 40 716 | 3 096 | 7,6% | 176 238 | 23,1% |
| 2014 | 39 152 | 5 186 | 13,2% | 180 436 | 21,7% |
| 2015 | 33 015 | 5 347 | 16,2% | 186 311 | 17,7% |
| 2016 | 32 475 | 5 608 | 17,3% | 193 681 | 16,8% |
| 2017 | 35 349 | 5 687 | 16,1% | 198 560 | 17,8% |

► Fuente: elaboración propia sobre la base de información elaborada por ONP (2018) y Banco Mundial (2018).

Las obligaciones de pago futuras por aproximadamente el 20% del valor del PBI superan ampliamente las estimaciones realizadas al momento de la reforma (Mesa-Lago, 2000). El espacio fiscal actual del Perú no permite financiar estas obligaciones con nueva deuda pública y el costo de hacerlo con superávit fiscal es alto y quitaría flexibilidad a la inversión.

En suma, la frágil situación financiera que presenta el SNP, sumada a la insuficiencia de sus pensiones, pone presión para la urgente revisión del sistema peruano de pensiones y el SNP particular, alentando el debate sobre las reformas necesarias para promover mayores niveles de cobertura y prestaciones de calidad. Se trata de avanzar en su revisión integral, con énfasis en el modelo y la matriz de financiamiento. En la actual coyuntura, es posible alcanzar la sostenibilidad financiera del SNP transitando el penoso camino de brindar pensiones insuficientes y a un número reducido de trabajadores.

Finalmente, y como es sabido, los sistemas de capitalización individual son, por definición, financieramente sostenibles en la medida que los beneficios están estrechamente ligados a las contribuciones realizadas. Por tanto, no existe ningún tipo de solidaridad ni distribución del ingreso entre sus afiliados y dichos sistemas no garantizan beneficios ciertos a una edad determinada, por lo cual ponen a la persona y sus decisiones en el centro de la solución del problema sobre qué hacer para financiar el ingreso en la vejez o invalidez. Es así como el nivel de sostenibilidad del sistema está intrínsecamente ligado al nivel de suficiencia de las pensiones que ofrece en función de la dinámica del mercado laboral y financiero que enfrenta. Ello se analizará en el siguiente acápite.

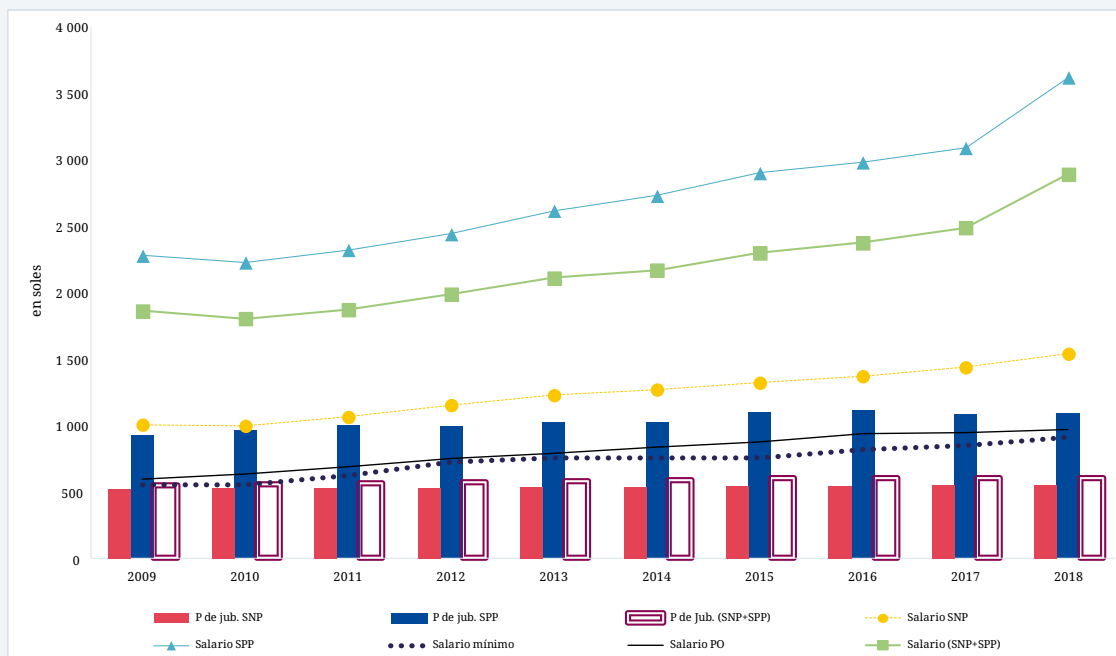
► Suficiencia del Sistema de Pensiones

El término suficiencia implica el nivel o cuantía de la prestación medida en términos absolutos o relativos; es decir, en relación con diversos parámetros como la edad de jubilación, el nivel de seguridad de los ingresos garantizados y el grado de solidaridad intergeneracional previsto para el financiamiento de las pensiones. De igual forma, generalmente depende de cuestiones vinculadas a la distribución de las responsabilidades entre las personas y el Estado, el apoyo que se les brinda a las personas pobres y vulnerables, y la solidaridad intergeneracional.

En virtud de la complejidad para realizar evaluaciones comparativas de las prestaciones, se efectúa un análisis que consiste en construir seudotasas de reemplazo y confrontar la pensión promedio de jubilación con distintos salarios de referencia tales como el salario mínimo legal, el salario promedio de la población ocupada y el salario promedio de los trabajadores cotizantes. Con ello se intenta apreciar el comportamiento de las seudotasas de reemplazo durante todo el periodo de observación 2009-2018 (confróntese gráfico 13).

Gráfico 13

Pensión de jubilación, salarios cotizantes y salario mínimo (promedio, 2009-2018)



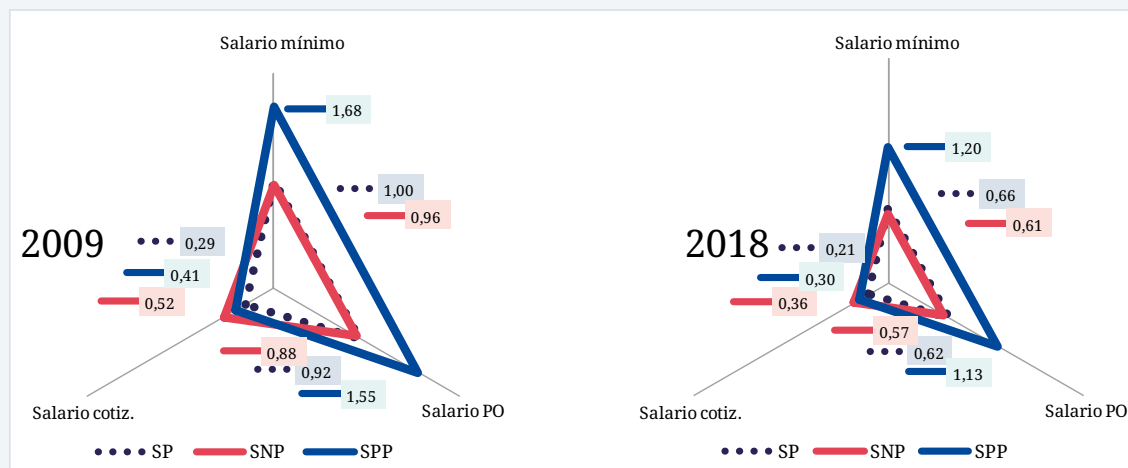
► Fuente: elaboración propia sobre la base de información del MTPE (2018), INEI (2018), SBS (2018) y ONP (2018).

En consolidado, el sistema de pensiones peruano otorga prestaciones cuyos montos promediaron los S/ 603 en 2018. En el periodo de observación, la pensión promedio experimentó pequeños incrementos, monto que para 2009 era de S/ 548. Al comparar la evolución de la pensión promedio del sistema con las otras variables (confróntese gráfico 13), se observa que su variación no acompaña al resto de las variables. Por ello, las tasas de reemplazo resultantes se van reduciendo en todo el periodo de observación: con el salario mínimo pasan del 100% al 66%; con el salario de la población ocupada, del 92% al 62%, y con el salario promedio de los cotizantes se reducen del 29% al 21%.

Si repetimos el análisis anterior en cada uno de los regímenes que componen el sistema de pensiones encontramos situaciones similares. En el SNP la tasa de reemplazo respecto al salario mínimo disminuye del 99% al 61%; respecto al salario de la población ocupada, del 88% al 57%; y respecto al salario promedio de los cotizantes, del 52% al 36%. Para el caso del SPP, la tasa de reemplazo respecto al salario mínimo pasa del 168% al 120%; respecto al salario de la población ocupada, del 155% al 113%; y respecto al salario promedio de los cotizantes, del 41% al 30%.

Gráfico 14

Tasas de reemplazo según variables de contexto (años 2009 y 2018)



► Fuente: elaboración propia sobre la base de información del MTPE (2018), INEI (2018), SBS (2018) y ONP (2018).

A partir de lo analizado hasta aquí, resulta evidente que el sistema de pensiones tiene una capacidad limitada para mantener el poder adquisitivo y el valor real de las pensiones. Para evitar poner en riesgo el nivel de vida de los pensionistas y que caigan en la pobreza, es necesario revisar la política previsional en concordancia con los principios plasmados en los instrumentos internacionales de seguridad social que pregonan la seguridad del ingreso en la vez y la actualización periódica de las prestaciones. Sin duda, este es un trabajo que deberá abordarse en el marco de un eventual debate sobre la reforma de las pensiones en el Perú.

Los convenios N° 102 sobre la seguridad social (norma mínima) y N° 128 sobre las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes establecen una tasa de reemplazo mínima de las pensiones del 40% y 45% respectivamente y, además, que la cuantía de las prestaciones debe ser objeto de revisión cuando se observen variaciones sustanciales en los niveles de ingresos y el costo de vida. Por su parte, la Recomendación N° 131 sobre las prestaciones de vejez, invalidez y sobrevivientes estipula que la cuantía de las pensiones debe ajustarse periódicamente teniendo en cuenta los cambios en el nivel general de ingresos o el costo de vida. Finalmente, la Recomendación N° 202 señala que los niveles garantizados de los pisos de protección social deben ser revisados periódicamente a través de un procedimiento transparente fijado por la legislación o la práctica nacional.

Como análisis complementario, resulta de interés evaluar algunas de las variables que se relacionan con la evolución de las tasas de reemplazo en el SPP, como la rentabilidad del fondo de pensiones, la composición de la cartera administrada y las detracciones realizadas en virtud de la ley 30425. La rentabilidad de un fondo de inversión está acorde con las opciones de inversión en los diferentes instrumentos que incorpora en su cartera de inversión. El rendimiento de un fondo de pensiones, según sus objetivos, debe ser visto en el largo plazo y no como una inversión de corto plazo. En consecuencia, es importante analizar la evolución de la rentabilidad real acumulada del fondo de pensiones del SPP. Asimismo, es preciso recordar que desde 2006 el SPP ofrece a sus afiliados la posibilidad de optar por un multifondo¹³ y elegir qué tipo de administración (combinando rentabilidad y riesgo) se requiere para la inversión de sus fondos. De este modo, el Fondo 1, o de preservación del capital, tiene más del 80% de su cartera invertida en instrumentos de baja rentabilidad y bajo riesgo; el Fondo 2, o fondo mixto, tiene 50% de su cartera en instrumentos de baja rentabilidad, pero riesgo moderado, y el 40%, en instrumentos más volátiles; y el Fondo 3, o de apreciación de capital, se destina a recursos de inversión con alta rentabilidad, pero a la vez muy volátiles.

► TABLA 3

Rentabilidad real acumulada del fondo de pensiones según tipo de fondo (en porcentaje, datos a diciembre de 2018)

| Desde Dic. 2018 | Fondo 1 | Fondo 2 | Fondo 3 |
|-----------------|---------|---------|---------|
| 01 año (2017) | -1,6 | -3,4 | -5,9 |
| 02 años (2016) | 6,1 | 6,6 | 4,4 |
| 03 años (2015) | 10,8 | 13,6 | 11,7 |
| 04 años (2014) | 12,2 | 14,9 | 10,0 |
| 05 años (2013) | 17,3 | 21,3 | 13,6 |
| 06 años (2012) | 13,7 | 17,6 | 10,7 |
| 07 años (2011) | 24,4 | 27,9 | 18,6 |
| 08 años (2010) | 21,7 | 13,9 | -6,5 |
| 09 años (2009) | 27,7 | 32,6 | 23,3 |
| 10 años (2008) | 47,0 | 76,0 | 86,5 |
| 11 años (2007) | 30,6 | 29,9 | 7,4 |
| 12 años (2006) | 39,3 | 56,3 | 49,0 |

► Fuente: SBS (2018).

¹³ En este análisis no se incluye el Fondo 0, alternativa que se puede elegir desde el mes de abril de 2016 y está dirigida a personas con 65 años a más o personas que inician un trámite de pensión, con una exposición a mínimo riesgo.

Si se analiza el comportamiento de los fondos en los últimos doce años, se observa que ninguno de ellos destaca por proteger adecuadamente al afiliado de los shocks financieros. Basta con revisar las transiciones a partir del año diez para apreciar el impacto sufrido en los tres fondos debido a distintos eventos con consecuencias financieras internacionales, entre los que resalta la crisis internacional de 2008 (confróntese tabla 3). Tampoco existen garantías de que la política de inversión de los fondos redunde en una mayor rentabilidad a mayor riesgo; esto último se constata al analizar la rentabilidad real acumulada de los distintos fondos de pensiones para los últimos doce años. En varios periodos puede verse que los fondos 1 o 2 superan las rentabilidades obtenidas por el Fondo 3. Sin dudas, el factor financiero juega un rol importante en la etapa de acumulación y el afiliado, durante su vida activa, se expone a potenciales riesgos que, eventualmente, pueden ocasionar pérdidas irreversibles si se piensa en su futura pensión.

Finalmente, en relación con otro factor que incide en la tasa de reemplazo, resulta importante analizar los retiros que se hicieron sobre el fondo de pensiones en virtud a la ley 30425. Desde agosto de 2016 y hasta diciembre de 2018, un total de 72 612 afiliados retiraron S/ 2366 millones del fondo de pensiones para amortizar un crédito hipotecario (84%) o pagar la cuota inicial del crédito hipotecario (16%).

Cabe destacar que el 60% de los hombres y el 70% de las mujeres que retiraron el 25% de sus fondos lo hicieron entre los 25 y 45 años de edad, con lo cual sus aportes dejaron de capitalizarse en el periodo más importante dentro de un sistema basado en la capitalización individual. De hecho, los aportes realizados a edades más tempranas se capitalizan por más tiempo que aquellos aportes realizados en edades avanzadas. Asimismo, la liquidez requerida en la cartera para hacer frente al requerimiento de estos fondos impone inversiones de menor plazo y rentabilidad. Por tanto, podría inferirse que a mayor número de afiliados que escojan esta opción, ello redundará en una menor rentabilidad individual y colectiva del fondo de pensiones.

Desde mayo de 2016 y hasta diciembre de 2018, un total de 228 421 afiliados que se jubilaron a la edad legal (28%) o por jubilación anticipada (72%) retiraron el 95,5% del fondo de pensiones, equivalente a S/ 18 223 millones; y el 4,5%, equivalente a S/ 859 millones, fue transferido a EsSalud para acceder a la cobertura de salud. A tres años de haberse implementado la ley 30425, el fondo de pensiones sufrió retiros por más de S/ 21 448 millones, cifra que representa un 14% de del fondo de pensiones acumulado hasta diciembre de 2018.

Para finalizar el análisis de la suficiencia de las prestaciones, cabe precisar que el sistema de pensiones es una fuente importante de sustento para miles de peruanos y desempeña un rol decisivo en la prevención y el alivio de la pobreza. Para garantizar que el sistema de pensiones cumpla plenamente con sus objetivos, las prestaciones deben asegurar, al menos, un nivel básico de seguridad social —un piso de protección social— que garantice la seguridad de los ingresos durante todo el tiempo que dure la contingencia. Dada la naturaleza multidimensional de la pobreza, el bienestar de una persona no depende solamente del nivel de ingresos, sino también del acceso a otras prestaciones sociales y servicios públicos que conforman, como se ha mencionado, un piso de protección social. Por ello, cuando se analiza la suficiencia de las prestaciones, se debe incluir también el acceso de los beneficiarios, las familias o individuos a una combinación adecuada de prestaciones monetarias y en especie, como la educación, la vivienda, la atención de salud, los cuidados de larga duración, el agua y la nutrición, entre otras (Unión Europea, 2015).

Reflexiones finales

Los desafíos de la protección social para los adultos mayores en el Perú se relacionan con la construcción de un sistema de pensiones que cumpla con los objetivos de ampliar la cobertura, otorgar pensiones adecuadas y garantizar la sostenibilidad económica financiera en el mediano y largo plazo.

El documento presenta un panorama acotado del desempeño del Sistema Peruano de Pensiones: comienza con una breve introducción sobre sus antecedentes y evolución histórica y finalmente se centra en la revisión de los temas de cobertura, adecuación de las prestaciones y sostenibilidad económica financiera.

Las principales conclusiones se refieren a los bajos niveles de cobertura, algunos hallazgos sobre la elección de los trabajadores por el SNP, la persistente desigualdad de género, la utilización de la pensión anticipada como regla y no excepción, el tiempo de abono y cuantía de las prestaciones y la falta de participación de los actores sociales en la gestión del sistema.

Luego de 25 años desde la reforma de 1993, los progresos en materia de cobertura contributiva de pensiones han sido escasos y alejados de los objetivos primarios que fundaron los debates y precedieron la reforma mencionada. Para 2018, los cotizantes, como proporción de la población ocupada, alcanzaron su nivel máximo al concentrar un 26%, aunque muy por debajo del promedio del resto de América Latina, que alcanzó un 44,6%. En el periodo 2008-2018 la cobertura contributiva avanzó 10 puntos porcentuales al pasar del 16% al 26% y mostró una evolución positiva importante pero claramente insuficiente si se piensa en los trabajadores activos que, eventualmente, cumplirán con los requisitos de años de cotización necesarios para acceder a una pensión.

Una segunda dimensión sobre la cobertura del sistema tiene que ver con la proporción de los adultos mayores que reciben una pensión del sistema. Para 2018, solo el 20% de los adultos mayores de 65 años recibía una pensión contributiva. Este indicador de cobertura mejora sustancialmente si se suma el impacto del programa Pensión 65. Así, el nivel de cobertura sube al 44% de los adultos mayores (contributiva + no contributiva), también alejado del promedio regional que presenta un nivel del 70,8%.

La desigualdad y la persistente brecha de género en el acceso a los sistemas de pensiones están estrechamente vinculadas con las inequidades existentes en el mercado de trabajo y en el empleo. Entre los años 2008 y 2018, la participación de la mujer en la población ocupada fue en promedio del 44%; esta brecha se traslada a la estructura de cotizantes en la cual la participación de la mujer no supera el 36%.

Más allá de los niveles de cobertura, el presente documento también destaca cierta preferencia de los trabajadores por el SNP. Entre los años 2005 y 2018, el número de cotizantes, tanto al SPP como al SNP, creció considerablemente, sobre todo en 2018; mientras para el SPP los cotizantes se duplicaron, en el SNP se incrementaron 3,4 veces. Situación similar se observó con la evolución de los afiliados para el mismo periodo de observación, al duplicarse y quintuplicarse para el SPP y el SNP respectivamente.

También es importante observar la tendencia del SPP respecto a sus pensionistas, principalmente en lo referente a la reducción del flujo de nuevos pensionistas a partir de 2016. El número de nuevos pensionistas se redujo de 7000 a 500 en el periodo 2016-2018, y solamente el 3% de los afiliados que tramitan una pensión de jubilación en el SPP eligen una opción de retiro dentro del sistema. Por su parte, si se analiza el stock de pensionistas por jubilación legal, donde el 70% supera los 71 años de edad, se evidencia una reducción progresiva debido al proceso mismo de envejecimiento. Para el año 2002, la relación se ubicaba en un 22%. La

situación plantea, entonces, múltiples interrogantes sobre la misión del SPP a la luz de la legislación vigente, pues los afiliados optan por retirar los fondos en vez de utilizarlos para garantizar la seguridad del ingreso a la edad de vejez.

Otro tema importante tiene que ver con la situación suscitada con la ley 30425, a partir de la cual las prestaciones no se garantizan durante toda la duración de la contingencia. El 74% de los pensionistas que accedieron a una jubilación de la ley 30425, ya sea de forma anticipada o por edad legal, no superan los 65 años de edad. Por ende, el 70% de los hombres y el 83% de las mujeres que accedieron a una pensión de jubilación lo hicieron con una edad inferior a los 65 años. Así pues, más de 228 000 afiliados al SPP que hasta diciembre de 2018 accedieron a una pensión de jubilación en los términos de la ley 30425, tanto en edad legal como adelantada, no dispondrán de un ingreso pensional alguno mientras dure la contingencia por la cual accedieron a la prestación.

El sistema de pensiones en ambos regímenes tiene una escasa capacidad de mantener el poder adquisitivo y el valor real de sus pensiones. La relación entre la pensión de jubilación y el salario de los cotizantes a cada sistema tiene una tendencia decreciente: en 2018 muestra una tasa del 36% en el SNP y del 30% en el SPP. Por su parte, las subvenciones económicas de S/ 250 bimensuales que otorga el Programa Pensión 65, aunque constituyen un alivio, no son suficientes para garantizar un nivel mínimo de ingreso que asegure conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a escala nacional¹⁴.

Los debates actuales sobre la reforma de las pensiones priorizan la ampliación de la cobertura, la adecuación de las pensiones y la sostenibilidad de los distintos sistemas, a través de una combinación de esquemas contributivos y no contributivos que garanticen, progresivamente, una seguridad económica universal de los adultos mayores.

Sobre la base de la incidencia de la informalidad laboral y la precarización del empleo en el país, el diseño de mecanismos para prevenir determinados riesgos sociales y para mitigar sus consecuencias no puede descansar exclusivamente en la seguridad social contributiva tradicional y las regulaciones laborales, ambas diseñadas para el segmento más formal de la economía. En este marco, resulta necesario que la matriz de provisión de servicios de la seguridad social incluya una combinación de esquemas semicontributivos – ligados o no al empleo- o no contributivos que alcancen a segmentos de difícil cobertura como los trabajadores independientes, rurales, migrantes y otros trabajadores de baja capacidad contributiva.

A partir de este documento, se plantean algunas líneas de acción con la finalidad de promover el diálogo social sobre la situación actual y la promoción de un pacto social sobre las pensiones en el Perú:

- Adoptar una estrategia integrada que acelere la transición hacia la formalidad.
- Lograr un consenso sobre los principios que el sistema de pensiones debería ponderar, acorde con las Normas Internacionales del Trabajo, la experiencia comparada y la práctica nacional, con énfasis en el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) y la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).
- Considerar los principios de la OIT como punto de partida para diseñar y reformar los sistemas de pensiones: universalidad, solidaridad social y financiamiento colectivo, suficiencia y previsibilidad de las prestaciones, responsabilidad general del Estado, no discriminación e igualdad de género, sostenibilidad económica financiera, gestión transparente y participación de los interlocutores sociales en la gestión del sistema.
- Construir un sistema integral de protección a la vejez que perdure en el tiempo para evitar los cambios recurrentes, y garantizar, progresivamente, la cobertura universal.
- Consolidar una prestación universal para la población que no accede a las pensiones contributivas, financiada por impuestos.
- Establecer una estrategia para incrementar el espacio fiscal para promover la cobertura universal.

¹⁴ Recomendación 202 sobre los pisos de protección social.

- Consolidar un esquema de prestaciones contributivas aceptables para la población en función del esfuerzo aportativo y sostenibles en el mediano y largo plazo. Los parámetros del sistema deberían incentivar la formalización.
- Incorporar componentes no contributivos y semicontributivos para quienes no hayan cumplido —o lo hayan hecho parcialmente— con los requisitos para acceder a las prestaciones contributivas; puntualmente para ampliar la cobertura a los grupos considerados de difícil cobertura como los trabajadores por cuenta propia, rurales y migrantes, entre otros.
- Mejorar el funcionamiento y escalar las garantías de seguridad económica para las personas en edad de trabajar, y fortalecer su vinculación con los programas que permiten incrementar la empleabilidad y el acceso al empleo productivo.
- Reducir la fragmentación interna de los esquemas de prestaciones.
- Evaluar la implementación de un sistema de protección contra el desempleo, sobre la base de una efectiva coordinación de políticas activas y pasivas de empleo. Se busca dar una respuesta frente al desempleo, más allá de la jubilación anticipada por desempleo a la que acceden los afiliados al sistema privado de pensiones, preservando el ahorro previsional para garantizar la seguridad económica en la vejez y sobre la base de la estructura y principios establecidos en el Convenio 102 sobre norma mínima de seguridad social.
- Mejorar la coordinación interna de las políticas de protección social con el resto de las políticas sociales (sectores: Trabajo, Salud, Economía, Desarrollo Social, Educación, Cultura, Mujer y Poblaciones Vulnerables, entre otros).
- Adaptar la política de protección social frente a los cambios tecnológicos, demográficos y climáticos.

Como puede verse, no existe un modelo único de pensiones que se replique en todos los casos, sino que cada sociedad asume la responsabilidad de sopesar cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad del ingreso, sobre la base de sus usos y costumbres, el desempeño histórico de sus instituciones y su nivel de desarrollo económico. Como se mencionó, el Estado es el responsable último por la provisión de la seguridad social acorde con los principios plasmados en las normas internacionales del trabajo. La responsabilidad de facilitar y ampliar la cobertura está influida por diversos factores que impactan en el desempeño de los sistemas, tales como el empleo informal, la trayectoria laboral de las mujeres afectada por sus responsabilidades familiares, el envejecimiento de la población o la tasa de reemplazo de las pensiones.

En suma, el Convenio 102 sobre seguridad social (norma mínima) y la Recomendación 202 sobre los pisos de protección social constituyen una hoja de ruta para garantizar la aplicación de los principios antes enunciados y promocionar, a la vez, los acuerdos necesarios para promover un pacto social por las pensiones en el país.

Referencias bibliográficas

Banco Mundial. (2019). Banco de Datos, Indicadores de Desarrollo Mundial. Recuperado de <http://blogs.worldbank.org/es/pendata/guia-en-linea-para-los-indicadores-del-desarrollo-mundial-una-nueva-manera-de-encontrar-datos-sobre-el-desarrollo>

Barr, N. (2000). Reforming pensions: Myths, truths, and policy choices. Documento de trabajo N° 139. Washington, D.C.: Fondo Monetario Internacional (FMI).

Bertranou, F., Casalí, P., Casanova, L., & Cetrángolo, O. (2013). El sistema de salud de Perú: situación actual y estrategias para orientar la extensión de la cobertura contributiva. Lima: OIT.

Casalí, P., & Schwarzer, H. (2010). El piso de protección social: desarrollo conceptual y aplicación en América Latina. Contribución al panorama laboral 2010. Lima: OIT.

Casalí, P., & Velásquez, M. (2016). Paraguay. Panorama de la protección social: diseño, cobertura y financiamiento. Santiago de Chile: OIT.

Casanova, L., Casalí, P., Bertranou, F., Cetrángolo, O., & Goldschmit, A. (2016). Dilemas de la protección social frente a la desaceleración económica. Santiago de Chile: OIT.

CEPAL. (1996). Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía, LC/G.1898. Santiago de Chile: Autor.

Durán, F., Clark, F., Mendoza De Souza, W., Picado Chacón, G., Morón, E., Rostagno, M., Arnillas Lafert, F., & Sánchez Reyes, C. (2012). Envejecimiento con dignidad. Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú. Lima: UNFPA, OIT, UNFPA, HelpAge International, Cáritas y Mesa de Concertación.

INEI. (2017). Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2017 (ENAH0-2017). Lima: Autor.

INEI. (2018a). Estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050. Boletín de Análisis Demográfico N° 36. Lima: Autor.

INEI. (2018b). Evolución de la pobreza monetaria 2007-2017. Informe técnico. Lima: Autor.

INEI. (2019). Evolución de los indicadores de empleo e Ingreso por departamento, 2007-2018. Lima: Autor.

Mesa-Lago, C. (2000). Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.

MTPE. (2017). Estadísticas elaboradas por DISEL-OGETIC sobre la base de la Planilla Electrónica y REMYPE. Lima: Autor.

Montoro, C. (1999). Costo de la reforma del Sistema Nacional de Pensiones: una adaptación del modelo de generaciones traslapadas. Estudios Económicos, 3-4, 57-78.

Morales Saravia, F. (2016). El derecho constitucional a la seguridad social y la necesidad de implementar el sistema complementario de pensiones público y privado. Vox Juris, 1(31), rango de páginas.

Naciones Unidas. (2017). Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado de <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/la-agenda-de-desarrollo-sostenible/>

OIT. (2016a). Non-standard forms of employment: Understanding challenges, shaping prospects [resumen en español titulado: El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas]. Ginebra: Autor.

OIT. (2016b). Implementation plan-2030 agenda for sustainable development. Ginebra: Autor.

OIT. (2017a). Building social protection systems: International standards and human rights instruments. Ginebra: Autor.

OIT. (2017b). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ginebra: Autor.

OIT. (2018). Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. (Panorama Laboral Temático, 4). Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

OIT-AISS. (1991). Administración de la seguridad social. Ginebra: Autor.

Schmidt-Hebbel, K. (1998). Does pension reform really spur productivity, saving, and growth? Documento de Trabajo N° 33. Santiago de Chile: Banco Central de Chile.

Schwarzer, H., Casali, P., & Bertranou, F. (2014). La estrategia de desarrollo de los sistemas de seguridad social de la OIT. El papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

SBS. (1997). Boletín estadístico. Lima: Autor.

SBS (2018). Boletín Estadístico 2006 al 2018: Estado de Ganancias y Pérdidas de las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Lima: Autor.

Verdera, F. (1997). Seguridad social y pobreza en el Perú. Documento de trabajo N° 84. Lima: IEP.



**Organización
Internacional
del Trabajo**

Oficina de la OIT para los Países Andinos

Calle Las Flores 275, San Isidro, Lima - Perú
(511) 615 0300
<https://www.ilo.org/lima>