



OTRA CONTRARREFORMA FUJIMORISTA PARA DESMONTAR

# PENSIÓN DIGNA, DERECHO DE TODOS

☉ El derecho al bienestar cuando no podemos trabajar, ya sea por vejez o discapacidad, nos corresponde a todos los peruanos. El Estado, que tiene la responsabilidad de otorgar esta protección, nunca la ha cumplido. La mayoría de peruanos adultos mayores carece de acceso a una pensión digna. Lejos de solucionar los problemas de cobertura y calidad, las contrarreformas fujimoristas de los años noventa han hecho inviable el sistema de pensiones, donde el sector privado y un sistema público desfinanciado compiten en lugar de actuar de manera articulada y complementaria. Requerimos de reformas urgentes que nos devuelvan un sistema orientado por la solidaridad, pero que sea viable y garantice a todos, sin excepción, una pensión. Adicionalmente, si así lo desean, los ciudadanos estarán en capacidad de elegir entre otras opciones públicas y privadas de ahorro previsional, que complementen esta pensión básica y universal.

**3** Página  
**ANTECEDENTES.**  
De la mano de Fujimori, llegaron las AFP al Perú.

**4** Página  
**DIAGNÓSTICO.**  
Poca cobertura, bajas pensiones.

**5** Página  
**DIAGNÓSTICO.**  
Un sistema privado que ha fracasado.

**6** Página  
**DIAGNÓSTICO.**  
América Latina: El retorno de la solidaridad como principio.

**7** Página  
**PROPUESTA.**  
Bienestar social, el objetivo de un nuevo sistema de pensiones.

**8** Página  
**PROPUESTA.**  
Fórmula para asegurar el derecho de todos a una vejez con bienestar.

**OTRAMIRADA**  
Análisis y propuesta de política  
Publicación del Colectivo  
Otra Mirada  
Edición: N°11 Año: 1

**Presidente:** Salomón Lerner Ghittis  
**Director:** Nicolás Lynch  
**Consejo Directivo:** Humberto Campodónico, Pedro Francke, Salomón Lerner G. y Nicolás Lynch.  
**Investigación y análisis:** Pedro Francke  
Gonzalo Alcalde  
**Edición:** Blanca Rosales  
**Diseño y diagramación:** Jorge Senisse  
**Fotos:** Jhony Laurente  
**Dirección:** José Pardo 741, 4to piso. Miraflores, Lima.  
**Teléfono:** 2434455  
**Impresión:** Talleres del Grupo La República

## Pensiones dignas para todos

**E**l Perú no tiene en la actualidad un sistema de pensiones que pueda brindar, luego de una vida laboral, una pensión digna a quien por vejez o discapacidad se encuentra jubilado. Lo que existe es un sistema público, basado en la solidaridad y el reparto, que languidece condenado a la extinción por el modelo neoliberal que lo considera una “carga” para la economía y paralelamente un sistema privado, basado en la capitalización de cuentas individuales, que se ha convertido en un negocio rápido de un grupo de grandes empresas principalmente extranjeras. Las pensiones que brindan son ínfimas (800 soles en promedio) y la cobertura es mínima: un 25% de la PEA.

Los sistemas de pensiones en el mundo son principalmente sistemas basados en la solidaridad y el reparto por la sencilla razón de que este es el único mecanismo que se conoce para tener una pensión digna para toda la población. En este sistema todos aportan a un solo pozo de donde luego se reparten las pensiones que tienen variantes de acuerdo a los sueldos y años de aportación. Las fuentes de los sistemas solidarios no sólo son los aportes de los activos sino también los impuestos generales que por el efecto demográfico de envejecimiento de las poblaciones tienden a aumentar su participación para el pago de las pensiones. En los últimos 20 años han aparecido los sistemas de capitalización individual, que aquí se denominan AFP. En muy pocos países estos son sistemas únicos o alternativos a los públicos (como es nuestro caso) porque no sirven para dar una pensión digna a la mayoría de la población. En la mayor parte de lugares se trata de sistemas complementarios a los que de manera voluntaria una persona puede comprar un seguro previsional para su vejez o eventual discapacidad.

### NO ES UN SUBSIDIO, ES UNA OBLIGACIÓN

La pensión es un derecho fundamental de todos los peruanos, más allá de si han o no aportado a algún sistema de pensiones, que les permite un bienestar mínimo cuando ya no pueden trabajar. Hay que recordar que todos hemos aportado, por lo menos con impuestos indirectos, al Tesoro Público. No se trata de algún subsidio contra la pobreza o algo parecido, sino de una obligación que tiene la sociedad, a través del Estado, con todas la personas mayores o discapacitadas. El Estado, desafortunadamente, nunca ha cumplido con esta obligación y las contrarreformas neoliberales de la década de 1990 han empeorado la situación.

Lo que tenemos hoy son dos sistemas alternativos y no complementarios, donde el privado desfinancia al público por llevarse a los aportantes de mayores ingresos y tiene todas las ventajas posibles promovidas tanto por el Estado como por las empresas privadas. Asimismo, donde el público se anuncia como moribundo porque debido a la creación de las AFP las aportaciones de los activos no serían suficientes para pagar las pensiones de los jubilados, escondiendo el papel fundamental que le toca al



Estado, a través de los impuestos generales, para financiar las pensiones.

Hay necesidad entonces de un sistema público, de carácter solidario y obligatorio, que sirva para brindar pensiones dignas, contributivas y no contributivas, a todos los peruanos que por vejez o discapacidad no puedan trabajar. Las fuentes de este sistema deben ser tanto los aportes de los trabajadores activos como los impuestos generales, especialmente el impuesto a la renta. De esta manera, el sistema de pensiones será un efectivo mecanismo de redistribución del ingreso y de justicia social. Asimismo, de manera complementaria, podrán seguir existiendo las instituciones que ofrezcan fondos privados de pensiones a los que los ciudadanos podrán acceder de forma individual y voluntaria.

Así, el negocio de las AFP, de grandes utilidades y pésimos resultados, no será el motor del sistema de pensiones; sino el aporte de todos, especialmente de los que más ganan y tienen, para el beneficio de nuestros viejos que construyeron el mundo que hoy día gozamos. ☺

**TABLA COMPARATIVA:**  
**SISTEMAS PÚBLICO VS. PRIVADO EN EL PERÚ**

	Sistema público (ONP)	Sistema privado
Afiliados	1,3 millones	3,8 millones
Aportantes	535.000	1,4 millones
Pensión promedio	750 soles	870 soles

Fuentes: Bajo La Lupa #16 (2010); Bernal et al., Una mirada al sistema peruano de pensiones (2008).



# Antecedentes



© Las AFP llegaron de la mano de las reformas neoliberales. Después de 18 años pagan pensiones irrisorias y generan altísimas utilidades.

## De la mano de Fujimori, llegaron las AFP al Perú

**E**l Estado peruano se ha comprometido a garantizar una pensión digna para sus ciudadanos en caso de que por razones de edad o de enfermedad, no puedan trabajar. Así consta en la Constitución y en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y al haber suscrito como país diversos convenios internacionales como la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre de la OEA (1948) y el Convenio 102 de la OIT.

No se trata, entonces, de un compromiso reciente, pero que sigue sistemáticamente incumpléndose. Así lo verificamos al conocer que una de cada cuatro personas que conforman la PEA en el Perú está cubierta por un sistema de pensiones.

Tampoco es nueva ni original la idea de que es responsabilidad del Estado garantizar el bienestar durante la vejez. El primer sistema de protección social obligatoria desde el Estado se estableció en la Alemania de Bismarck a fines del siglo XIX. Incluía una ley del año 1889 estableciendo el sistema obligatorio de jubilación basado en las contribuciones de los trabajadores, que les otorgaba una pensión al jubilarse. Hoy hasta el Banco Mundial recomienda a todos los países garantizar pensiones mínimas.

Un sistema de pensiones es parte de lo que se entiende desde mediados del siglo XX como un sistema de seguridad social que incluye una serie de seguros para proteger a la población de la pobreza y garantizar mínimos de bienestar. Desde la post-guerra, existen en diversos países europeos sistemas para proteger a toda la población. Destacan, entre ellos, los seguros obligatorios y contributivos (cada trabajador está obligado a contribuir) para las pensiones de los trabajadores. Estos coexisten con sistemas de aportes voluntarios y con sistemas asistenciales no contributivos que cubren a todos sin excepción.



© El sistema pensionario sólo cubre a uno de cada cuatro peruanos que forman parte de la PEA.

Los orígenes de la previsión social en el Perú se remontan al siglo XIX. Desde entonces y hasta inicios de la década de los noventa, con la contrarreforma fujimorista, ha estado a cargo del Estado. El campo de las pensiones ha consistido principalmente en un sistema público, el Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Ley 19990 de 1973). Fue gestionado por una entidad autónoma y descentralizada, el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) y hoy es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Los trabajadores dependientes debían afiliarse obligatoriamente al IPSS, y los empleadores cubrían un porcentaje del aporte y los trabajadores, otro.

### PERDIÓ LA SOLIDARIDAD

Dicho sistema tenía significativas limitaciones en cobertura y calidad. Era vulnerable a las presiones de grupos de interés que buscaban maximizar sus beneficios a costa de otros afiliados y tuvo serios problemas financieros que se debieron principalmente al uso indebido de los recursos de los trabajadores por parte de los gobiernos de turno. Pero, más allá de sus defectos, este sistema se regía por principios de solidaridad intergeneracional entre quienes aportaban en ese momento al sistema y las generaciones anteriores y las futuras; y por la solidaridad entre quienes tienen más y quienes tienen menos dentro de una misma generación de aportantes (intrageneracional). En principio, las pensiones de todos los afiliados presentes y futuros estaban garantizadas independientemente de sus aportes individuales, tanto por los fondos de contribuciones de los trabajadores como por aportes del Estado, provenientes de los impuestos generales.

En los años noventa, bajo la lógica de las reformas neoliberales, el sistema pasó a ser manejado principalmente por empresas privadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), y de un plumazo se eliminó la solidaridad como motor de la previsión social. Se pasó a un sistema de responsabilidad individual y ahorro forzoso en cuentas de capitalización, donde cada afiliado financia su propia pensión.

Esta fue una reforma mal concebida porque el sistema privado "compite" –con amplias ventajas–, con el sistema público y porque la introducción de un sistema privado de pensiones ha desequilibrado desde el primer día el sistema de pensiones en conjunto, desfinanciando a un sistema público que aún cubre a cientos de miles de peruanos. En función de los derechos establecidos legal y constitucionalmente, el sistema de AFP ha fracasado.

Este fracaso exige una reforma urgente. El Perú, como el resto de América Latina, enfrenta una situación compleja ya que su población mayor de 65 años es cada vez más numerosa en proporción al resto de la población pero, a la vez, un gran porcentaje de la fuerza laboral se encuentra en el sector informal y en sectores donde es difícil incorporarlos a esquemas de ahorro previsional. En estas condiciones el Perú, con un sistema previsional en desequilibrio y con una de las más bajas coberturas de la región, así como con un sector informal enorme, parece enfrentar retos mayores que los de nuestros vecinos para poder garantizar una vida digna a quienes ya no pueden trabajar. ☺

# Diagnóstico

☺ Se debe ampliar la cobertura pensionaria y acoger a los eternos excluidos, los hombres del campo.



## Poca cobertura, bajas pensiones



☺ Hay 800 mil ancianos que no reciben pensión alguna. Su destino es depender de la caridad familiar.

**L**a seguridad social en el Perú incluye un sistema público, principalmente el sistema nacional de pensiones (Ley 19990), y un sistema privado de pensiones (SPP). El principal problema del sistema de pensiones en conjunto es la falta de cobertura, la que incluso ha descendido en relación a los niveles porcentuales de los años ochenta. Esta baja cobertura ha caracterizado siempre al sistema público, que se ha basado en la afiliación obligatoria de los trabajadores dependientes y en los aportes propios y de sus empleadores.

Pero incluso con la aparición en los noventa del sistema privado basado en las AFP, la mayoría de peruanos sigue sin estar afiliado a alguna forma de previsión. Más de 15 millones de trabajadores forman la PEA y unos 5 millones están hoy afiliados al sistema previsional, pero en la práctica hubo más de un millón que se afiliaron a las AFP y nunca cotizaron. Entonces, no más de uno de cada cuatro peruanos mayores de 65 recibe una pensión, y hay 800 mil ancianos en situación de pobreza y que no cuentan con apoyo del Estado.

Destacan además otros tres grandes problemas:

**1.** Las bajas pensiones, incluso en las AFP (750 soles mensuales como promedio en el sistema público y 870 en el privado);

**2.** La falta de políticas integrales para las pensiones en conjunto, debida en gran medida a la ausencia de un organismo independiente responsable de velar por el sistema en conjunto;

**3.** Una mayoría de los asalariados tiene empleadores que evaden sus obligaciones previsionales, que finalmente salen del sueldo de los empleados.

El sistema público es un sistema de reparto, donde los trabajadores activos sustentan a los jubilados cuando las cotizaciones de los activos se convierten en pensiones. Consiste principalmente en los regímenes establecidos en los decretos ley 19990 (que de lejos reúne a la mayor cantidad de afiliados) y 20530 (que se encuentra cerrado al ingreso de nuevos afiliados), además de otras cajas de pensiones y regímenes más pequeños.

En las últimas décadas se ha vuelto crítica la situación financiera del sistema público, particularmente debido a la disminución de los aportes tras la aparición del sistema de AFP que ha absorbido a la mayoría de los nuevos aportantes y especialmente a los de mayores ingresos, así como a las tendencias de la economía que incluyen la creciente informalidad del empleo y las modalidades de empleo temporal o independiente.

Cuando aparecieron las AFP, el sistema público perdió cientos de miles de trabajadores activos que aportaban al fondo, pero mantuvo a los jubilados a su cargo. Asimismo, a través de los años se ha permitido que los recursos del sistema público sean utilizados para fines ajenos a la seguridad social y el Estado como empleador mantiene una deuda significativa con el sistema público.

### MAYOR APORTE FISCAL

En las condiciones actuales, el sistema público no puede subsistir sólo en base a los fondos acumulados por los aportantes: la planilla de jubilados ha seguido creciendo desde los años noventa a un ritmo mucho mayor a la recaudación. Las reformas en la última década, incluyendo aquellas al régimen de "cédula viva" de la ley 20530, no han buscado una solución integral sino reducir el costo fiscal de las pensiones, sin mayor consideración con la pobreza y sin tener en cuenta el objetivo de la seguridad social. Por ello, las pensiones de los afiliados al sistema público carecen de un financiamiento estable y dependen desmedidamente de los aportes anuales del Tesoro Público (han llegado a más del 70%).

Cabe recalcar que estas condiciones que contribuyen a la debilidad de un sistema público en particular, no significan que los sistemas de reparto estén condenados al fracaso. En todo caso, la principal causa del desfinanciamiento del sistema público ha sido la aparición de un sistema privado que no fue concebido de manera que pudiese estar articulado con el sistema público con miras a ampliar la calidad y cobertura. Tenemos en la actualidad un sistema complejo que prácticamente no existe en el mundo. Este sistema de dos alternativas no complementarias (privado de cuentas individuales y público de reparto) se ha convertido en una fórmula ideal para el desequilibrio financiero y una interrogante sin solución para la expansión de la cobertura. ☺



# Diagnóstico



Las movilizaciones en diferentes puntos de América Latina han mostrado su hartazgo con un modelo previsional que deja fuera a los más desprotegidos.

## Un sistema privado que ha fracasado

Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), que en su mayoría son manejadas por capitales extranjeros, han sido extraordinariamente rentables desde su inicio y ya recuperaron más de cuatro veces su inversión inicial. Incluso tras algunos meses difíciles en la reciente crisis, se asegura que para 2014 duplicarán sus fondos y administrarán alrededor de US\$ 50.000 millones. Sin embargo, son también particularmente caras para sus afiliados, comparadas con el resto de América Latina y brindan pensiones ínfimas en promedio. En efecto, se han constituido en un oligopolio donde hay lugar para sólo cuatro actores que controlan un negocio altamente rentable.

Al introducirse el sistema privado, prácticamente se condenó al sistema público al desequilibrio financiero y a ver sus posibilidades de expansión limitadas. Además, al ser un sistema basado en la responsabilidad individual y en criterios de lucro privado, el SPP no contribuye -ni es posible prever de qué manera podría hacerlo- a los grandes objetivos de incorporar a todos los trabajadores como afiliados, y garantizar pensiones mínimas para todos, incluso para quienes no pudieron aportar durante su vida laboral.

Nadie está velando por estos objetivos desde que las pensiones tienen a las AFP como sus actores estelares, particularmente en un sistema sin una cabeza que formule políticas integrales y que vele por los ciudadanos.

Las AFP no son un experimento nuevo, ya tienen 18 años y han gozado de regulación favorable y de un mercado cautivo donde era primero imposible, y luego bastante difícil, cambiar de AFP o regresar al sistema público. Pero, a pesar de las bondades que puedan tener para la dinamización de los mercados de capitales y para algunas grandes empresas, las AFP han hecho poco por solucionar los problemas básicos de las pensiones en el Perú. Al igual que el sistema público, no han logrado trascender el ámbito del empleo formal en una economía donde predomina el empleo informal y los trabajadores independientes, así como las pequeñas empresas. Y además al no haber incidido en la cobertura del sistema, tampoco garantizan pensiones dignas para quienes aportan.

### LA CRISIS NO TOCÓ GANANCIAS DE LAS AFP

Nadie garantiza la rentabilidad de los fondos de las AFP para los aportantes pero, a través de las comisiones más altas de la región, las AFP sí tienen sus ganancias aseguradas. Esto ocurre en un mundo de

mercados volátiles donde el valor de los fondos de los pensionistas cayó hasta en un 50% durante la crisis financiera de 2008. Los fondos de las AFP son, finalmente, vulnerables a las fluctuaciones de los mercados internacionales. Sin embargo, las utilidades netas de las AFP en tiempos de crisis internacional, alcanzaron los US\$377 millones en 2009.

Por otra parte, las AFP no son necesariamente una buena opción para los trabajadores formales ya afiliados. A pesar de ser concebidas en un marco de reformas neoliberales, se han convertido en un mercado donde los consumidores no tienen libre decisión. Se obliga al individuo a usar las AFP y no se le permite luego usar ese dinero para una casa, un negocio, o una necesidad de salud. Para el trabajador no siempre será la mejor opción de inversión con miras al futuro.

Asimismo, la escasa afiliación de trabajadores independientes a las AFP, a pesar de gozar de bastante flexibilidad para realizar sus pagos, son señal de la poca atracción que ejercen estos fondos de jubilación para quienes no están obligados a afiliarse al sistema privado o al público.



Fuente: Bajo La Lupa



Las utilidades netas de las AFP durante la crisis internacional del 2009 llegaron a los 377 millones de dólares.

# Diagnóstico

© Presidente Mujica de Uruguay sobrepasa los 70 años. En su país se garantiza la pensión digna para todos.



## América Latina: El retorno de la solidaridad como principio

**L**os sistemas de pensiones en América Latina han tenido historias y resultados diversos pero hoy enfrentan muchos de los mismos desafíos que el peruano. Sin embargo, a diferencia nuestra, en años recientes varios países vienen adecuando estos sistemas a los desafíos que las contra-reformas neoliberales no pudieron superar.

Desde los primeros sistemas a inicios del siglo XX, la protección social en América Latina ha estado ligada al trabajo asalariado formal, y en términos generales sólo aquellos individuos con empleo formal estable acceden a una jubilación. Hay una enorme diversidad en términos de cobertura, organización institucional y financiamiento. Se combinan instituciones públicas y privadas, con y sin fines de lucro, en la administración de fondos provenientes de contribuciones obligatorias y voluntarias.

### PERÚ Y COLOMBIA SE QUEDAN SOLOS

Entre 1981 y 2003, las reformas de mercado introdujeron sistemas total o parcialmente privados en diez países: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, México, Perú, República Dominicana y Uruguay. De ellos, Perú y Colombia son los únicos países de la región (y del mundo) con un sistema paralelo donde el sistema privado compete con el público, en lugar de articularse. Fuera de estos diez países, los sistemas permanecieron públicos, como en Brasil.

Estas reformas de mercado fracasaron en términos de mejorar la calidad y cobertura de las pensiones. Hoy, la informalidad que caracteriza a los mercados laborales, la precariedad en el empleo que ha sido acentuada por las reformas neoliberales, el envejecimiento de la población, y los defectos en el diseño mismo de los sistemas existentes son desafíos comunes para los países de la región.

Considerando estas tendencias, recientemente ha surgido con fuerza el cuestionamiento al criterio de las contribuciones individuales como único mecanismo para establecer el derecho a las pensiones. Varios países y agencias internacionales vienen promoviendo la necesidad de estructurar un "piso de protección" universal para proteger el bienestar durante la vejez. Esta tendencia no tiene por qué implicar un compromiso fiscal imprudente. Más aún, el otorgamiento de pensiones de asistencia social a los no asegurados no sólo se registra en los países relativamente más desarrollados de la región (Argentina, Chile, Uruguay, Costa Rica, por ejemplo) sino también en Bolivia, y estos programas

de protección social tienen un importante impacto en la reducción de la pobreza y en los niveles de desigualdad.

### LA SOLIDARIDAD REGRESA

Chile fue el primer país en privatizar sus pensiones y su modelo de AFP fue la inspiración directa para el modelo peruano. Sin embargo, en años recientes ha venido extendiendo la cobertura hacia la universalización de las pensiones, a través de esquemas de pensiones no contributivas. Desde 2008 el Estado promueve el otorgamiento de una Pensión Básica Solidaria para los mayores de 65 años que nunca han participado en un sistema de pensiones y que se encuentren dentro del 60% más vulnerable de la población, así como un Aporte Previsional Solidario, un suplemento para quienes son parte de algún sistema previsional pero reciben pensiones particularmente bajas.

El papel del Estado en las pensiones viene siendo reforzado en la región. En Argentina, tras el drástico descenso en el valor de los fondos a causa de la crisis financiera, se aprobó la estatización de los fondos de las AFJP, que alcanzaban los US\$24.000 millones y cubrían a más de nueve millones de afiliados. Esta medida contó con gran apoyo de la opinión pública y de las organizaciones de trabajadores. En Bolivia, mientras tanto, se avanza en la reforma integral del sistema y en 2010 se anunció la estatización de dos AFP. Asimismo, se ha buscado aumentar una muy baja cobertura previsional con la Renta Dignidad que hace un pago vitalicio a todos los mayores de 60 años que no reciban una renta mensual, e incluso un pago menor a aquellos que sí tengan un ingreso, alcanzando a casi 700.000 personas mayores. Cabe señalar que esta renta se financia con el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y con un fondo creado especialmente para tal fin. ©



Las reformas neoliberales de los sistemas de pensiones en América Latina no han cumplido con las expectativas que se esperaban, como por ejemplo que este capital financiero se convirtiera en capital físico (equipos, infraestructura, etc.).

### UN SISTEMA MIXTO BASADO EN LA SOLIDARIDAD

En Uruguay (1995) se reformó el sistema público de reparto, integrándolo con un sistema de capitalización individual de manera única en la región. Sin embargo, la solidaridad continúa siendo la base de un sistema rentable que fue poco afectado por la crisis internacional. Se mantuvo un primer pilar de reparto, asentado en la solidaridad intergeneracional, que es obligatorio para los trabajadores de menores ingresos (hasta 715 dólares). Se creó además, encima de este primer nivel, un pilar de capitalización basado en el ahorro individual, donde las personas deben aportar obligatoriamente un porcentaje de sus ingresos al sistema privado hasta un límite de ingresos, y aportan voluntariamente sobre ese límite si lo desean. Sin embargo, todos contribuyen al sistema de reparto que es administrado por el Estado. Es importante anotar que más de un tercio de los afiliados al régimen privado eligieron una administradora que es propiedad de tres bancos estatales.



# Propuesta

☉ Romper con el oligopolio actual y generar más competencia, una tarea urgente para reformar el sistema de pensiones.



## Bienestar social, el objetivo de un nuevo sistema de pensiones

**L**a contrarreforma neoliberal de los años noventa fracasó, pero los enormes desafíos de obtener cobertura y calidad con el sistema de pensiones permanecen. Es urgente iniciar una reforma integral del modelo actual en el que el sistema privado debilita al sistema público y donde ninguno de los dos vela por el bienestar de la mayoría y el derecho de todos a la previsión social. Como lo vienen haciendo otros países latinoamericanos, debemos restablecer el principio de solidaridad como fundamento de las políticas, articulando los esfuerzos públicos y privados hacia el logro del bienestar social.

Se requiere de un sistema de pilares complementarios (público y privado), donde el pilar público garantiza pensiones de jubilación para todos, sin excepción, y el sistema privado complementa este esfuerzo con opciones adicionales de ahorro previsional.

Para poder aspirar a la universalización de la cobertura, se requiere de dos regímenes públicos: uno contributivo y otro no contributivo. La principal novedad sería un régimen no contributivo que ofrezca una pensión básica para todos los adultos mayores de 65 años que los proteja de la pobreza, sin importar su historia de afiliación a algún sistema de pensiones ni su ubicación geográfica.

### PENSIÓN PARA ADULTOS MAYORES

Esta opción sería financiada principalmente por impuestos generales, así como por una porción de los fondos de todos los que cotizan en los sistemas de pensiones públicos y privados. Si bien se busca la universalidad de la cobertura, las políticas de implementación de este régimen priorizarán la incorporación de las personas adultas mayores que califiquen como pobres, que no hayan cotizado en ningún momento o cuyas cotizaciones fueron insuficientes.

Hacer realidad esta cobertura sería un paso fundamental para la equidad y la lucha contra la pobreza, y no representa un costo fiscal prohibitivo. Si concebimos iniciar la cobertura con un nivel de pensiones mínimo para proteger de la pobreza extrema a la población mayor que no tiene otro tipo de cobertura, otorgar una pensión no contributiva de 100 soles requeriría un 0,27% del PBI peruano según un estudio de 2009 elaborado por la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza y otras instituciones. Más aún, según la revista Bajo la Lupa, entregar a todos los mayores de 65 una pensión de 171 soles mensuales sólo representaría un costo de 1% del PBI.

El régimen contributivo, mientras tanto, sería una versión mejorada del actual sistema nacional de pensiones y de afiliación obligatoria para todos los trabajadores activos, asalariados e independientes, con aportes



☉ Una pensión de 171 soles a todos los mayores de 65 años representaría el 1% del PBI.

determinados en función de los salarios o ingresos hasta un límite superior así como la contribución del Tesoro Público. Así se garantiza a todos los contribuyentes niveles de pensión dignos que varían en función de los aportes realizados, con una pensión proporcional a los años contribuidos.

El segundo pilar está basado en la responsabilidad individual y sería voluntario, tanto para asalariados como para trabajadores independientes. Para los primeros, se financiaría con aporte de los trabajadores y del empleador; para los independientes, el aporte se establecería como un porcentaje de sus ingresos reportados. En ambos casos, los aportes se determinan en función del nivel de ingresos que excede el tope establecido para determinar las contribuciones al sistema público. En la transición al nuevo sistema, las cuentas individuales permanecen intactas y sirven para financiar una pensión complementaria. En efecto, se requerirán esquemas de transición especiales para quienes hayan aportado a una AFP y tengan pocos años hasta su jubilación, entre otros.☉

### CONTABILIZANDO LOS BENEFICIOS DE UN SISTEMA ORIENTADO POR LA SOLIDARIDAD

Javier Olivera (2009) presenta una interesante propuesta para transformar el sistema de pensiones actual en uno mixto de pilares complementarios, similar al esbozado en este documento. Su modelo revela que con la implementación de un sistema mixto se registrarían efectos positivos tanto en el financiamiento como la equidad de las pensiones. Actualmente el Estado debe afrontar una gran deuda para cubrir las obligaciones previsionales presentes y futuras. Al implementar un sistema complementario, esta reserva actuarial se reduce a solamente US\$ 441 millones, un considerable ahorro de US\$ 9.855 millones (10,5% del PBI) ya que se optimiza el uso de los recursos fiscales y se reintroduce el principio de solidaridad, que permite un mejor financiamiento de los beneficios y una redistribución de los ingresos entre ricos y pobres.

Fuente: Javier Olivera, Recuperando la solidaridad en el sistema de pensiones peruano: una propuesta de reforma. Universidad de Piura/CIES, Noviembre 2009.

# Fórmula para asegurar el derecho de todos a una vejez con bienestar

**N**ecesitamos avanzar hacia un sistema de pilares complementarios, público y privado, para asegurar el derecho de todos al bienestar en la vejez. El diseño e implementación de este modelo debe considerar tareas prioritarias como son las de alcanzar a las poblaciones pobres, a los trabajadores informales y a las zonas rurales y solucionar el actual desequilibrio financiero del sistema público de pensiones a través de esquemas de financiamiento complementarios y sostenibles, rumbo a la cobertura universal y de calidad.

Avanzar hacia un sistema de pilares complementarios implica una serie de cambios urgentes a nivel institucional y de política de pensiones. Primero, ante la falta de un organismo que formule políticas integrales de pensiones, se requiere la creación del Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS) con participación de asegurados, empleadores, el Estado y otros actores sociales involucrados en los objetivos de la reforma, tanto en pensiones para jubilados como en otros campos de la seguridad social. Sus funciones serían las de formular las políticas, regular y supervisar a los actores, incluido el sector privado. Para superar las duplicidades e ineficacias actuales, se crearía un solo centro de recaudación de los aportes previsionales, de donde se distribuirían los fondos a los distintos actores del sistema, bajo supervisión del CNSS.

Entre las medidas urgentes para empezar a avanzar está el diseño e implementación de un plan nacional para combatir la morosidad y evasión en los aportes previsionales. Asimismo, iniciar el diseño e implementación de la reforma del actual régimen público contributivo que gestiona la ONP para que sea una parte fundamental del nuevo modelo de pilares, atendiendo no sólo sus problemas financieros sino también temas estructurales como la vulnerabilidad del fondo público a la presión de grupos de interés, el manejo político de fondos para fines no previsionales y la solución del problema de la deuda del Estado a la seguridad social. ©

<b>NUEVO SISTEMA MIXTO COMPLEMENTARIO</b> Supervisado y regulado por Consejo Nacional de Seguridad Social (CNSS)		
<b>SISTEMA PÚBLICO SOLIDARIO</b>		<b>SISTEMA PRIVADO DE CUENTAS INDIVIDUALES</b>
<b>Pensión universal no contributiva.</b>	<b>Pensión solidaria contributiva.</b>	<b>Pensión contributiva voluntaria.</b>
<b>Afiliación obligatoria, aportan el Tesoro Público y todos los trabajadores.</b>	<b>Afiliación obligatoria, aportan el Tesoro Público y todos los trabajadores al sistema de reparto (excepto los de muy bajos ingresos).</b>	<b>Afiliación voluntaria a cuentas individuales, promovida por incentivos tributarios.</b>
<b>Todos los mayores de 65 años reciben una pensión mínima.</b>	<b>Todos los afiliados mayores de 65 años reciben una pensión. Varía en función del sueldo y de los años de aportes.</b>	<b>Adicionalmente a su pensión solidaria, cada jubilado recibe una pensión en función de lo aportado y según rendimiento del fondo escogido.</b>



**LEA Y COMENTE EN:**  
**[www.otramirada.pe](http://www.otramirada.pe)**