

10

DOCUMENTO  
DE INVESTIGACIÓN

María Amparo Cruz Saco - Bruno Seminario - Favio Leiva -  
Carla Moreno - María Alejandra Zegarra

# La desestructuración del sistema peruano de pensiones



FONDO  
EDITORIAL

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO





María Amparo Cruz Saco - Bruno Seminario - Favio Leiva -  
Carla Moreno - María Alejandra Zegarra

10

DOCUMENTO  
DE INVESTIGACIÓN

## La desestructuración del sistema peruano de pensiones



FONDO  
EDITORIAL

UNIVERSIDAD DEL PACÍFICO

© María Amparo Cruz Saco, Bruno Seminario, Favio Leiva, Carla Moreno y María Alejandra Zegarra, 2018

De esta edición:

© Universidad del Pacífico  
Avenida Salaverry 2020  
Lima 11, Perú

### **La desestructuración del sistema peruano de pensiones**

María Amparo Cruz Saco, Bruno Seminario, Favio Leiva, Carla Moreno y María Alejandra Zegarra

1.ª edición: setiembre 2018

Diseño de la carátula: Icono Comunicadores

Ilustración de la carátula: Alejandro Meléndez Cooper, Beso de Luna (*Moon Kiss*), 1990

ISBN: 978-9972-57-397-2

doi: <http://dx.doi.org/10.21678/978-9972-57-397-2>

---

## **BUP**

### **Cruz Saco, María Amparo.**

La desestructuración del sistema peruano de pensiones / María Amparo Cruz Saco, Bruno Seminario, Favio Leiva, Carla Moreno, María Alejandra Zegarra. -- 1a edición. -- Lima : Universidad del Pacífico, 2018.

96 p. -- (Documento de investigación ; 10)

1. Pensiones -- Perú
2. Seguridad social -- Perú -- Reforma
- I. Seminario, Bruno.
- II. Leiva, Favio.
- III. Moreno, Carla.
- IV. Zegarra, María Alejandra.
- V. Universidad del Pacífico (Lima)

### **331.252 (SCDD)**

---

Miembro de la Asociación Peruana de Editoriales Universitarias y de Escuelas Superiores (Apeyu) y miembro de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe (Eulac).

La Universidad del Pacífico no se solidariza necesariamente con el contenido de los trabajos que publica. Prohibida la reproducción total o parcial de este texto por cualquier medio sin permiso de la Universidad del Pacífico.

Derechos reservados conforme a Ley.

# Índice

Siglas y acrónimos	6
Introducción	7
I. La seguridad social vs. el seguro individual	11
II. La seguridad social en el mundo y en América Latina	35
III. La seguridad social en el Perú	51
1. La capitalización individual	65
2. El reparto	67
3. Pensión 65	68
4. La familia	72
IV. Propuestas principales de reestructuración	75
Conclusiones	83
Referencias	87
Índice de tablas	96
Índice de mapas	96
Índice de ilustraciones	96
Índice de figuras	96

## Siglas y acrónimos

AFP	Administradoras de fondos de pensiones
BBVA	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Continental
BM	Banco Mundial
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
Cepal	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIC	Cuenta individual de capitalización
EUA	Estados Unidos de América
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
FCR	Fondo Consolidado de Reservas Previsionales
IPSS	Instituto Peruano de Seguridad Social
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
Midis	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONEC	Oficina Nacional de Estadística y Censos
ONP	Oficina de Normalización Previsional
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PEA	Población económicamente activa
PBI	Producto bruto interno
PAYG	Sistema previsional público de reparto ( <i>pay as you go</i> )
RBU	Renta básica universal
Reniec	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
SBS	Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
SIS	Seguro de invalidez y sobrevivencia
Sisfoh	Sistema de Focalización de Hogares
SNP	Sistema Nacional de Pensiones
SPP	Sistema Privado de Pensiones
VIH/sida	Virus de la inmunodeficiencia humana / síndrome de inmunodeficiencia adquirida

# Introducción

El dominio básico del estudio de las ciencias sociales, según la teoría de la estructuración, no es ni la experiencia del actor individual ni la existencia de la sociedad como un todo, sino más bien prácticas sociales ordenadas a través del espacio y el tiempo. Las actividades sociales humanas son recursivas al igual que algunos elementos que se reproducen en la naturaleza. Es decir, no son creadas por actores sociales sino recreadas continuamente por ellos a través de los mismos medios que les permiten expresarse como actores. (Giddens, 1984, p. 2; la traducción es nuestra).

Desde siempre, las comunidades han desarrollado sistemas de cuidado y protección para sus integrantes. Estos sistemas constituyen estructuras que permiten reducir la vulnerabilidad y asegurar la sostenibilidad de toda la comunidad. Los procesos seguidos en la configuración de dichas estructuras revelan, entre otros, características importantes sobre la naturaleza de la vida en común así como la política e ideología imperantes. A medida que los cambios tecnológicos y las convicciones progresan, se producen desestructuraciones de los sistemas existentes. Las consiguientes innovaciones reestructuran bajo nuevas formas la organización de la sociedad y las instituciones del cuidado.

En este documento de trabajo, aplicamos la perspectiva teórica de Giddens y la filosofía política para proponer una interpretación sobre la estructuración del sistema nacional de pensiones desde finales del siglo XIX hasta la actualidad. Este sistema se refiere a los principales regímenes previsionales en el territorio peruano. A principios de la década de 1990, se inició una desestructuración sustancial del sistema imperante. Como consecuencia, se ha establecido un sistema nacional fragmentado e ineficiente porque su cobertura, lejos de ele-



varse, se ha reducido. Una cabal comprensión de su evolución es fundamental para vislumbrar propuestas para su reestructuración.

La primera sección constituye un análisis conceptual de la protección social, del seguro colectivo y del ahorro personal con capitalización individual. La segunda sección considera la evolución de la seguridad social desde su implementación en Alemania, hasta su adopción en otros países europeos y en América Latina. La tercera sección analiza la estructuración de la seguridad social en el Perú. En particular, ponemos atención a la evolución de la cobertura de las pensiones. Para ello, documentamos la creación del antiguo Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) como un esfuerzo de estructuración parcial e incompleto debido al contexto de desarrollo de un país dual, moderno y tradicional. La seguridad social se expandió principalmente entre los trabajadores asalariados concentrados en zonas urbanas e incluyó algunos grupos de trabajadores del campo, independientes y servicio doméstico. Las contribuciones y condiciones de elegibilidad variaban entre trabajadores y sus beneficiarios. El seguro colectivo cubría la salud, la maternidad, los accidentes de trabajo y la vejez. Por último, las decisiones de inversión así como la administración del IPSS fueron inadecuadas. El esfuerzo de estructuración se quebró y en el año 1993 se implementó una reforma sustantiva de la seguridad social. Las pensiones se separaron de la seguridad social y se creó el sistema privado de pensiones (SPP) con las administradoras de fondos de pensiones (AFP). Un seguro nacional de pensiones a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) continuó asegurando trabajadores bajo un reparto.

Las reformas no expandieron la cobertura de las pensiones, que se redujo de más de la mitad hacia finales de la década de 1980 a la cuarta parte de la población económicamente activa (PEA) en la actualidad. El sistema evolucionó hacia una desestructuración que se caracteriza por la existencia de dos subsistemas contributivos desconectados y antitéticos (el SPP y la ONP), un programa público asistencial (Pensión 65) y la familia, que funciona como garante de última instancia porque apoya a la mayoría de los adultos mayores. Esta constituye un seguro de solidaridad intergeneracional por excelencia. Además, siguen existiendo regímenes especiales para grupos de trabajadores asalariados excluidos de los subsistemas contributivos, por ejemplo, las fuerzas armadas, la derrama magisterial y el cuerpo diplomático. En la cuarta sección, revisamos algunas propuestas principales de reestructuración que incluyen los trabajos de Levy (2008); Anton, Hernández y Levy (2013); Olivera (2016);

Mesa-Lago (2016); y de la Comisión de Protección Social (CPS, 2017)<sup>1</sup> creada por el gobierno del presidente Kuczynski. Fundamentada en los principios de la protección social universal, la CPS ha planteado una propuesta de reestructuración que implica un nuevo contrato social de los ciudadanos peruanos con el Estado. Las conclusiones se presentan al final.

---

<sup>1</sup> El informe de la Comisión de Protección Social (2017) puede descargarse en el siguiente enlace: <http://www.proteccionsocial.com.pe/la-comision.html>



# I. La seguridad social vs. el seguro individual

## La seguridad social

El acelerado envejecimiento y la elevación de la esperanza de vida en todas partes son remarcables. Las pirámides de edad se están transformando en rectángulos (Bengtson & Lowenstein, pp. 6-9). Ello implica que las proporciones de niños, jóvenes, adultos y personas mayores serán aproximadamente iguales. Las tasas de dependencia se elevan de modo tal que un número menor de personas en edad de trabajar financia a un número mayor de personas mayores, de 65+ años. Este proceso ocurre también en países emergentes y en desarrollo –con importantes comunidades tradicionales–, donde el envejecimiento se acelera. En ellas, las familias operan bajo redes de parentesco que se organizan alrededor de distintas modalidades de uniones rituales (por ejemplo, matrimonio, concubinato, uniones civiles, etc.). Los valores y las morales que norman el comportamiento promueven la solidaridad y el cuidado mutuo. El cuidado de niños, personas enfermas y personas mayores recae desproporcionalmente sobre las mujeres. Ellas asumen este cuidado además de las tareas del hogar y su participación en el mercado laboral. Cuando la cercanía geográfica lo permite, un gran número de personas mayores y abuelos apoyan en la crianza de niños y jóvenes, desarrollan tareas de mantenimiento en el hogar y aseguran la transferencia intergeneracional de valores y tradiciones (Silverstein, Giarrusso, & Bengtson, 2003). Mientras los países industrializados envejecían, su elevado ingreso promedio les permitía encontrar soluciones flexibles a sus dilemas de envejecimiento. Pero la historia es completamente diferente en los países en desarrollo con sociedades tradicionales. Estos no han acumulado aún los recursos necesarios para satisfacer las necesidades tanto financieras como de cuidado de las personas mayores. Una gran proporción de los adultos mayores carecen de una pensión y son apoyados por sus familiares.

En este contexto, muchos países, ricos y en desarrollo, revalúan sus políticas sociales para alcanzar mayor eficiencia en el gasto social y extender la protección social. Ello ha motivado tanto reformas paramétricas como estructurales de los sistemas de protección social<sup>2</sup>, en particular de la seguridad social<sup>3</sup>. La experiencia en las últimas tres décadas muestra una tendencia hacia la mercantilización o privatización de algunos servicios sociales tales como la salud, la educación y las pensiones. Estos servicios se han trasferido a empresas privadas con fines de lucro que administran, gestionan y proveen los servicios. Si estas industrias fuesen competitivas, las ganancias comerciales descenderían. Sin embargo, las organizaciones industriales de estos servicios parecen exhibir monopolios naturales y restricciones institucionales al ingreso que limitan la competencia. En algunos países, la privatización de servicios sociales ha revertido al sector público; por ejemplo, la educación en Chile y las pensiones en Argentina.

La seguridad social, como parte de una estrategia nacional de protección social, está conformada por una diversidad de mecanismos que persiguen reducir la vulnerabilidad humana. El cuidado de los niños pequeños, de los enfermos, de los jubilados, de las mujeres embarazadas o de los trabajadores mineros, es decir, el cuidado de todos los asegurados y sus familiares, es el propósito de la seguridad social. Cubre contingencias de corto plazo, por ejemplo, enfermedades, la maternidad, los accidentes de trabajo, el desempleo temporal; y contingencias de largo plazo, que incluyen prestaciones financieras por jubilación, discapacidad y muerte de cónyuge o padre/madre asegurado/a. Su surgimiento y consolidación, como se conoce actualmente, se vincula al desarrollo industrial y manufacturero y al crecimiento del empleo asalariado. La seguridad social se comporta como un seguro colectivo. Este instrumento es una manera competitiva de financiar y administrar el cuidado de las personas. Todos los potenciales beneficiarios «se aseguran» con una contribución sobre los salarios que financia a la persona y a su familia en caso de necesidad. Usualmente, las contribuciones a la seguridad social se interpretan como impuestos pagados por trabajadores y empleadores.

Los antecedentes de la seguridad social son las agrupaciones voluntarias que se organizaron mediante seguros pagados por personas que tenían ocupaciones o intereses afines. Desde la Edad Media, a lo largo de la Edad Moderna y hasta el día de hoy, las comunidades se han esforzado por encontrar los mejores

---

<sup>2</sup> La protección social incluye la seguridad social, el trabajo decente y los programas de reducción de la pobreza (<http://www.ilo.org/protection/about-us/lang--en/index.htm>).

<sup>3</sup> La seguridad social es el seguro colectivo obligatorio, administrado por el Estado, financiado con contribuciones de los trabajadores y de los empleadores y basado en la solidaridad intergeneracional.

medios para alcanzar una cobertura adecuada a la diversidad de riesgos que enfrentan a lo largo de la vida. En Alemania, España, Francia, Inglaterra e Italia, por ejemplo, desde los siglos XVIII y XIX, asociaciones de amigos o trabajadores establecieron fondos mutuos para apoyarse en caso de accidente profesional, enfermedad o muerte. Cuando se creó la seguridad social nacional en Inglaterra, a principios del siglo XX, más de las tres cuartas partes de los trabajadores ya eran miembros de asociaciones mutuales de ayuda (Green, 1999). Los nombres de estas asociaciones varían desde grupos o fondos de auxilio hasta sociedades de ayuda mutua y sociedades de amigos.

En el Perú, esquemas parecidos existieron desde la época colonial entre españoles y criollos. Por el contrario, entre la población indígena y campesina, las relaciones de reciprocidad aseguraron el apoyo mutuo. Esta solidaridad cultural se ha mantenido de manera sólida hasta el siglo XXI en las poblaciones del interior del país y se mantuvo entre los inmigrantes del campo a las ciudades. Entre inmigrantes europeos y asiáticos, las asociaciones representativas de estas identidades nacionales ofrecieron una serie de servicios que incluían el apoyo financiero en caso de muerte (a los sobrevivientes) o de enfermedad.

### **Los «pisos» universales de protección social**

En muchos países, durante la década de 1990 y la primera parte de la siguiente década, las intervenciones de políticas públicas para la reducción o eliminación de la pobreza se basaron en estrategias de focalización. Estas utilizaban criterios para identificar comunidades vulnerables y expandir la cobertura de algunos servicios y transferencias a fin de reducir el riesgo de pobreza extrema. Los programas de transferencias condicionadas y las pensiones sociales, por ejemplo, redujeron la pobreza gracias al asistencialismo focalizado. En Brasil (Bolsa Familia), México (Oportunidades) y el Perú (Juntos), las transferencias condicionadas permitieron reducir la pobreza. Pero la ausencia de un programa universal de asistencia social coloca a las personas vulnerables, incluyendo a los adultos mayores, en una situación precaria. Para reducir la pobreza extrema del adulto mayor, se han creado pensiones sociales, no contributivas. En el Perú, más de 500.000 adultos de 65+ años<sup>4</sup>, focalizados como extremadamente pobres, son beneficiarios de una pensión social de 125 soles mensuales (aproximadamente 35 dólares). Estas transferencias alivian, pero obviamente no los colocan, ni a los beneficiarios de Pensión 65 ni al resto de personas de 65+ años, en una situación de bienestar.

---

<sup>4</sup> Pensión 65 apoya financieramente a un poco más de la cuarta parte del total de la población de 65+ años.

Los análisis vinculados a los Objetivos de Desarrollo del Milenio a 2015 y a la crisis financiera global de 2008 motivaron una reflexión sobre la focalización y la política social en un contexto de exclusión social y crisis. El discurso social empezó a enfatizar la integridad de las personas a lo largo del ciclo de vida como un derecho humano. Ello, sumado a errores de omisión y exclusión, excesivos gastos administrativos y la necesidad de justificar los criterios para la focalización, cuestionó su efectividad. Se afirmó la importancia de reducir la pobreza no solo mediante una política focalizada de asistencia, sino también con la generación de empleo productivo.

En el año 2012, la OIT planteó la Recomendación 202 sobre los Pisos de Protección Social (Lavigne, 2013; OIT, 2012a, 2012b)<sup>5</sup>. Esta recomendación orienta a los países miembros a diseñar y ejecutar garantías básicas. Ellas han de incluir (i) la atención de salud esencial, (ii) la seguridad básica de los niños (nutrición, educación y otros cuidados), (iii) seguridad básica de ingreso equivalente a un nivel mínimo<sup>6</sup> para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes (debido, por ejemplo, a desempleo, enfermedad, maternidad o invalidez) y (iv) seguridad básica del ingreso a un nivel mínimo para las personas mayores. La recomendación establece que el mínimo de protección debe ser definido por cada país. Los pisos deben garantizar una protección que prevenga y alivie la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social, a fin de que las personas, durante su ciclo de vida, tengan acceso tanto a seguridad de salud como de ingreso básico.

Todas las personas deberán ser cubiertas por estos pisos de protección, los mismos que se extenderán progresivamente y se regirán por 19 principios: (i) universalidad, (ii) derecho a prestaciones adecuadas y previsibles, (iii) no discriminación, (iv) igualdad de género, (v) capacidad de respuesta a las necesidades especiales, (vi) inclusión social (incluyendo personas en el sector informal), (vii) respeto a los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social, (viii) adopción de planes progresivos, (ix) solidaridad en la financiación, (x) consideración de diversos métodos y enfoques en la financiación y prestaciones, (xi) gestión financiera y administrativa transparentes, (xii) sostenibilidad, (xiii) coherencia de políticas sociales, económicas y de empleo, (xiv) coherencia interinstitucional, (xv) excelencia

---

<sup>5</sup> Para una explicación de los avances en la implementación de la estrategia de protección social en América Latina, consulte Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel (2015).

<sup>6</sup> Los niveles de ingreso mínimo para personas en edad de trabajar pero que no lo pueden hacer y para las personas mayores se definirán nacionalmente. Véanse las cuatro garantías básicas en <http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang-en/index.htm>

de servicios públicos, (xvi) eficacia y accesibilidad a reclamaciones y recursos, (xvii) seguimiento y monitoreo regulares, (xviii) pleno respeto a la negociación colectiva y (xix) libertad sindical de los trabajadores y participación tripartita (trabajadores, empleadores y gobierno).

En el año 2015, la OIT y el BM lanzaron conjuntamente el nuevo plan de acción sobre la Protección Social Universal<sup>7</sup>. Fue símbolo del inicio de un cambio normativo paradigmático entre dos multilaterales claves para el mundo emergente y en desarrollo. El plan tendría profundas implicancias administrativas e institucionales. En primer lugar, la extensión universal de servicios sociales, tales como educación y entrenamiento técnico, salud y nutrición, vivienda, apoyo a las personas vulnerables (personas con discapacidades, personas mayores, minorías étnicas, etc.), implicará un esfuerzo fiscal importante. Para elevar los ingresos generales, los gobiernos tendrán que incrementar la presión tributaria y alcanzar cierto espacio fiscal. En segundo lugar, los gobiernos habrán de establecer prioridades. Ello será particularmente importante en países emergentes y en desarrollo, que requerirán tiempo para implementar su estrategia *vis-à-vis* requerimientos de inversión pública de infraestructura. Finalmente, los gobiernos habrán de establecer arreglos intersectoriales con la sociedad civil y el sector privado para alcanzar sus objetivos. Por ejemplo, la subcontratación privada de servicios de salud o la administración de ahorros previsionales en mercados competitivos podrían permitir alcanzar la eficiencia anticipada<sup>8</sup>.

Es posible proponer que hacia el inicio del siglo XXI se han reconsiderado los resultados de la seguridad social y de las políticas sociales focalizadas en poblaciones vulnerables. Esta evaluación ha permitido avanzar tres planteamientos novedosos que el día de hoy constituyen recomendaciones de política. En primer lugar, asumimos un enfoque de derechos humanos universales que deja atrás estrategias de focalización. En segundo lugar, asistimos a una renovación de la solidaridad social a fin de garantizar la protección social de todas las personas. Y, por último, enfatizamos la conjunción de esfuerzos por parte del gobierno, el sector privado y la sociedad civil a fin de alcanzar los objetivos de la protección social. Es así que la «Agenda Sostenible para el año

---

<sup>7</sup> La Iniciativa del Piso de Protección Social, que asegura un nivel básico de acceso a transferencias y servicios sociales para la eliminación de la pobreza, fue adoptada por la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de Naciones Unidas en 2009 (<http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321>). El BM y la OIT han acordado unir esfuerzos para la universalidad de la iniciativa de acceso irrestricto a un mínimo de protección social para todos (Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, 2016). Ello implica que el BM incluya iniciativas que van más allá de la reducción de la pobreza focalizada (Banco Mundial & OIT, 2015). Para el Perú, véase Casalí, Cetrágo y Goldschmidt (2015).

<sup>8</sup> Véase Casalí *et al.* (2015) para un análisis del estado de la protección social en el Perú.



2030» (ONU, 2015), que reemplaza a los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>9</sup>, enfatiza la necesidad de una protección social mínima. Ello permitiría, a la larga, alcanzar los 17 objetivos<sup>10</sup> y asegurar las libertades instrumentales en el sentido del economista y filósofo social Amartya Sen (1999).

### **La solidaridad intergeneracional**

Incluso las posiciones más liberales reconocen que la solidaridad intergeneracional existe, que es una aspiración noble asociada a la ciudadanía responsable, activa y fraternal. Schindlmayr (2006) indica que todas las sociedades manifiestan algún grado de obligación moral entre generaciones. Esta obligación opera como un contrato social implícito de cuidado mutuo. Básicamente, cada generación cuida de otras durante los diferentes estadios del ciclo de vida y, en reciprocidad, es cuidada a su vez por la generación más joven. Esta reciprocidad es particularmente importante en sociedades que carecen de instituciones ajenas a la familia que podrían proporcionar cuidado. El espíritu de solidaridad fomenta la colaboración para la creación de cooperativas, asociaciones de ayuda mutua y apoyo comunitario que puedan aliviar el cuidado de las personas mayores cuando estas no pueden vivir solas.

El desarrollo de la era contemporánea y de las bases de la democracia moderna incorporó la solidaridad en los principios de libertad, igualdad y fraternidad de las sociedades europeas industrializadas. Claramente, el modelo bismarckiano de seguridad social se basa en la solidaridad intergeneracional entre los trabajadores activos y los trabajadores jubilados o aquellos que por alguna razón no pueden trabajar. Las contribuciones de los primeros pagan prestaciones monetarias y no monetarias para los trabajadores jubilados (quienes contribuyeron durante su vida activa), los trabajadores discapacitados y enfermos, los viudos de los asegurados y sus hijos huérfanos. Este modelo, que constituye uno de los pilares más fuertes del bienestar en Europa, fue imitado en otras regiones del mundo como América Latina, como analizamos en el siguiente capítulo.

---

<sup>9</sup> Constituyeron ocho objetivos que debieron alcanzarse al final del año 2015. Los objetivos fueron: erradicación de la pobreza extrema; educación primaria universal; igualdad de género y empoderamiento de la mujer; reducción de la mortalidad infantil; mejoramiento de la salud materna; combate del VIH/sida, malaria y otras; garantía de la sostenibilidad del medio ambiente; y fomento de una alianza mundial para el desarrollo.

<sup>10</sup> Los objetivos pueden resumirse de la siguiente manera: eliminar la pobreza y el hambre; garantizar la salud a lo largo del ciclo de vida; la educación inclusiva; igualdad de género; disponibilidad de agua; acceso a energía sostenible y moderna; asegurar el crecimiento económico sostenido y el pleno empleo; construir infraestructura que eleve la productividad; reducir la desigualdad; alcanzar ciudades sostenibles; garantizar el consumo y la producción sostenibles; combatir el cambio climático y sus efectos; conservar los océanos y mares; proteger los ecosistemas; promover la paz; y fortalecer la alianza mundial para el desarrollo sostenible.

En sociedades tradicionales, la solidaridad intergeneracional se apoya generalmente en la moralidad y la religiosidad. Con frecuencia, las mujeres se encargan del cuidado de los niños pequeños, las personas mayores, los enfermos y las personas con discapacidades. Sin embargo, esta función puede ser abrumadora, en especial cuando las mujeres también trabajan fuera del hogar. El avance de la industrialización con la creciente urbanización y fragmentación geográfica limita el funcionamiento de redes sociales familiares cruciales que permitían el cuidado de las personas vulnerables. Como la participación de la mujer en el mercado laboral se eleva de manera importante en sociedades industrializadas, las estructuras familiares cambian, se fragmentan y se dificulta el cuidado que reciben las personas vulnerables en la dimensión familiar o privada.

Las relaciones intergeneracionales caracterizan familias, comunidades y naciones. Ellas, sin embargo, no están exentas de la posibilidad de conflicto intergeneracional debido a la erosión de la cohesión social por falta de coincidencia de intereses al nivel micro, en las familias, o macro, en las propias naciones. Un ejemplo macro es la elevación de las contribuciones a la seguridad social para mantener o elevar los beneficios de las personas jubiladas. Las generaciones más jóvenes podrían resentirse por el incremento del impuesto a la seguridad social así como también por la elevación de la edad del retiro de su propia generación. Tanto la elevación de las contribuciones como de la edad de retiro son reformas paramétricas necesarias para mejorar la sostenibilidad del sistema público de reparto. Pero estas medidas podrían ser percibidas como costos adicionales imputados a la generación más joven (Bengtson & Putney, 2006, p. 29). Bengtson y Putney indican que para disminuir la posibilidad de un posible conflicto intergeneracional sería necesaria una mayor flexibilidad del mercado laboral, informar sobre planes de elevación de contribuciones y condiciones de elegibilidad antes de una crisis actuarial, y la realización de diálogos orientados a alcanzar consenso sobre el necesario apoyo a las personas mayores en el siglo XXI.

El cambio en la composición y en la configuración de las familias después de los procesos migratorios del campo a la ciudad hacia finales del siglo XIX y durante el siglo XX afectaron la provisión del cuidado en el interior de la familia. Algunas de las modificaciones son sustanciales debido a varias razones. Entre ellas, observamos la creciente caída de la fecundidad desde finales del siglo XX, cuando la mujer empieza a controlar de una manera más efectiva su reproducción. Se eleva el número de familias con un jefe del hogar, como resultado de divorcios y separaciones. Asimismo, la familia transita hacia for-

mas renovadas de agrupación y convivencia y otras que trascienden a la pareja heterosexual o que es liderada por abuelos o hermanos mayores debido a la muerte prematura de madres y padres por enfermedad o violencia. Crece el número de hogares de personas que conviven y que comparten un «hogar», pero que carecen de lazos sanguíneos, incluyendo los hogares con niños y jóvenes adoptados. Los nuevos modelos de familia tienen sus propias exigencias y estrés. Por ejemplo, la menor disponibilidad de tiempo y ausencia de holgura financiera en un escenario crecientemente difícil de seguridad laboral reduce la posibilidad del otorgamiento de servicios de cuidado en el interior de la familia. En consecuencia, su adaptación a nuevos retos afecta la viabilidad y sostenibilidad de lazos familiares para el cuidado de miembros vulnerables de la familia, en especial de niños, personas enfermas y adultos mayores.

Progresivamente, el cuidado de personas vulnerables, de personas mayores en particular, se transfirió del ámbito privado (familiar) al ámbito público (no familiar). Este último incluye una diversidad de instituciones que ofrecen servicios sociales. Por ejemplo, establecimientos de la seguridad y asistencia social, y esquemas locales o municipales que se financian con impuestos a la seguridad social y con transferencias públicas. Otro tipo de instituciones son los programas de beneficencia, entidades religiosas, asociaciones civiles, la cooperación internacional, muchas de las cuales pueden requerir pagos en contraparte bastante reducidos que se suplementan con asistencia social, o ser básicamente gratuitos para personas sin ingresos. Por otro lado, pueden existir instituciones privadas con fines de lucro que se especializan en proporcionar cuidado; por ejemplo, instituciones médicas de reposo, asilos y otros servicios contratados para el cuidado de largo plazo de personas mayores. Cualquiera de estos esquemas no familiares puede ser utilizado cuando las familias no pueden proporcionar cuidado directamente.

Sin embargo, las sociedades tradicionales de los países de menor desarrollo relativo no logran encontrar sistemas de cuidado que reemplacen íntegramente a las familias. En países africanos, la combinación de la epidemia de VIH/sida, la especialización agrícola en cultivos de exportación y la inestabilidad política y militar, ha desintegrado a la familia extendida y elevado tanto la tasa de divorcio como el número de hogares liderados por la madre. La familia extendida y el cuidado que esta otorgaba en el pasado se han debilitado (Oduaran, 2010; Oheneba-Sakyi, & Baffour, 2006). Pero, en su reemplazo, y a pesar de la debilidad de la familia extendida, estos países no han introducido esquemas de protección social alternativos.

## **El péndulo de la solidaridad intergeneracional**

El pensamiento sistémico es un lenguaje analítico que nos permite acercarnos a la complejidad de la solidaridad intergeneracional. Desde esta perspectiva, podemos identificar variables y procesos que afectan su desenvolvimiento. Es útil considerar dos dimensiones en el análisis. Una primera dimensión, que denominamos dimensión normativa, está representada por el conjunto de ideas y valores, la cultura y las creencias de una comunidad sobre el papel de la familia y sus integrantes, y la función del Estado y del sector privado. Estos valores son bastante importantes porque guiarán el comportamiento y las intervenciones de política. Las constituciones políticas de los Estados reflejan estos valores y permiten la promulgación de legislación que orientará el marco institucional de una nación. La segunda dimensión es factual y está representada por los procedimientos y las acciones que avanzan resultados que habrían de ser consistentes con los valores de la comunidad. Las acciones llevan a resultados que pueden ser evaluados a fin de comprobar que la evidencia empírica promueve los valores de la comunidad. Esta dimensión positiva o de resultados es susceptible de cambios que resulten de nuevas intervenciones de política o reformas.

Ambas dimensiones, la dimensión normativa y la positiva, son dinámicas, se retroalimentan y evolucionan en el tiempo. En la ilustración 1, presentamos un simple modelo conceptual de una sociedad que posee estas dos dimensiones contenidas en tres elementos ovales. El primer elemento (rojo) es la dimensión normativa de las ideas (ideología) y valores que reflejan la identidad de la sociedad en cuestión. Los otros dos elementos, la legislación y el arreglo institucional (azul) y los programas, procedimientos y acciones (verde) representan la dimensión positiva. A medida que transcurre el tiempo y se eleva el nivel de complejidad y modernidad de la sociedad, los elementos evolucionan. Los elementos azul y verde son más flexibles y responden con mayor velocidad al cambio económico, cultural, social y político. La ideología y los valores también evolucionan. Pueden hacerlo muy rápidamente, con cambios institucionales transformadores, o de manera más paulatina, permitiendo que, con mayor calma, las ideas y valores se acomoden al cambio social y cultural.

Además de las dimensiones representadas por estos tres elementos, que van de las ideas a la práctica concreta de la solidaridad intergeneracional, el modelo conceptual incluye un péndulo (que termina en una circunferencia azul oscuro). El péndulo se mueve lentamente hacia el centro a medida que los procesos de urbanización y modernización de las sociedades tienen lugar. Estos procesos implican, por ejemplo, cambios demográficos tales como la

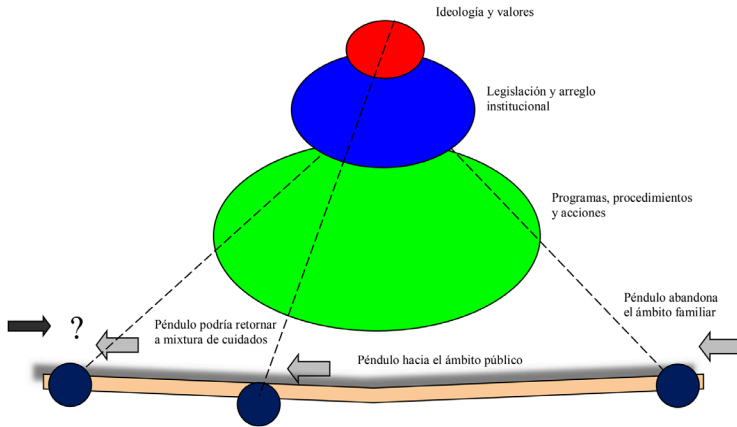
reducción de la tasa de fecundidad, una mayor participación de la mujer en el mercado laboral y la creación de sistemas de seguridad social. En el centro del continuo, las sociedades exhiben combinaciones de cuidado familiar y no familiar. Sin embargo, cuotas adicionales de complejidad y modernización terminan por disminuir enormemente el cuidado familiar. Al final, en el extremo izquierdo, la mayor parte del cuidado se realiza de manera no familiar en organizaciones públicas.

En el continuo, de derecha a izquierda, el cambio económico, social y demográfico se profundiza. Al mismo tiempo, la ideología y los valores se modifican paulatinamente y se desarrollan sistemas de protección social como la seguridad social, para lo cual nuevos arreglos institucionales son necesarios. Así, la sociedad, como un todo, empieza a transitar por el continuo y, dependiendo del contrato social y del consenso, se implementan programas, procedimientos y acciones. Es posible que estos no funcionen con eficiencia y que muestren ser inadecuados, en cuyo caso será necesario montar nuevas acciones de reforma que podrían expandir el cuidado institucional no familiar. También es posible que suceda lo contrario, que se fortalezca el cuidado familiar mediante incentivos y apoyo a parientes que cuidan de niños, personas enfermas o adultos mayores en el seno de la familia. En este caso, el péndulo retornaría la sociedad hacia la derecha, hacia el ámbito del cuidado familiar.

En países industrializados, el cuidado de las personas mayores puede transferirse a la asistencia social y a instituciones profesionales públicas (financiadas por el gobierno) o privadas (organizaciones no gubernamentales y de lucro). Estas instituciones pueden ser casas de reposo, asilos de ancianos, servicios de enfermeras particulares, etc. El continuo de la ilustración 1 es solo una representación idealizada porque las sociedades no se mueven de manera lineal. En sociedades tradicionales, el cuidado se sitúa en el extremo de cuidado familiar, y en sociedades de menor desarrollo relativo son frecuentes las soluciones mixtas donde se mezcla el cuidado familiar con el cuidado institucional no familiar. Por ejemplo, es posible que en el mundo rural los trabajadores en el campo continúen utilizando el cuidado familiar. Pero los trabajadores urbanos asalariados podrían contribuir a un sistema de seguridad social que puede permitir que parte del cuidado de la salud y el pago de pensiones sea provista por el seguro social. Asimismo, es posible que el segmento de mayores ingresos de la sociedad contrate servicios privados en la provisión del cuidado para adultos mayores.

### Ilustración 1

#### El péndulo de la solidaridad intergeneracional: continuo privado (familiar) a público (no familiar)



Ámbito público (no familiar): seguridad y asistencia social, instituciones de cuidado con y sin fines de lucro.

Mixtura de cuidado privado (familiar) y público (no familiar).

Ámbito privado (familiar): cuidado proporcionado por la familia extendida.

Esta ilustración muestra la evolución del cuidado tradicional que se otorga a personas vulnerables (niños, personas enfermas o discapacitadas, adultos mayores, etc.). En el extremo derecho se encuentra el cuidado familiar. La modernización y urbanización, que muchas veces fragmenta a la familia, motiva la creación de sistemas de seguridad o protección social pública o no familiar. El cuidado empieza a ser provisto también por instituciones, de modo que existe una mixtura de agencias familiares y no familiares. A medida que la sociedad avanza en su desarrollo económico y tecnológico, la fecundidad descende, la participación de la mujer en el mercado laboral se eleva y la demanda por cuidado institucional no familiar se eleva. En el extremo izquierdo, el cuidado es principalmente otorgado por arreglos institucionales no familiares.

Existen incentivos, sin embargo, que buscan proteger el cuidado que presta la familia a personas vulnerables. Estos podrían motivar que el péndulo retorne hacia arreglos de mixturas de cuidados.

Fuente: una versión anterior de esta ilustración se encuentra en Cruz Saco (2010).

El gobierno puede desarrollar un papel importante en el ámbito público no familiar. Como responsable del bienestar de la población, el gobierno tiene la capacidad de utilizar la política social para reducir la vulnerabilidad y, en muchos casos, suplementar el papel de la familia. En algunas sociedades, con los incentivos adecuados, el péndulo podría moverse en dirección contraria, de izquierda a derecha. Esta transición podría reflejar situaciones en las que

comunidades familiares se organizan para cuidar a personas vulnerables: niños y adultos mayores. La convivencia de adultos mayores en barrios donde viven personas de distintas generaciones, en la medida permitida por su salud e independencia, parece confirmar una elevación del bienestar y del nivel de satisfacción tanto de los adultos mayores como de los residentes más jóvenes. Estos últimos pueden beneficiarse por el apoyo que los adultos mayores pueden dar en el cuidado de los niños, en asesorías escolares y, en general, en las tareas mundanas del hogar.

En el caso del Perú, el péndulo pareciera estar a la derecha, en el ámbito familiar, debido a la reducida cobertura de los sistemas de seguridad social. Ello significa que, en la mayor parte de las familias, las mujeres continúan desarrollando importantes tareas de cuidado de largo plazo.

### **El reparto y la capitalización individual**

El programa de pensiones de la seguridad social puede interpretarse como un pacto a través del cual el Estado se obliga a proteger a los ciudadanos mediante un seguro colectivo que paga un beneficio definido. Este es una proporción del promedio de la remuneración asegurable de los últimos años (definido por cada arreglo institucional), conocida como la tasa de reemplazo. La contribución al seguro colectivo, la edad de jubilación y la tasa de reemplazo se estiman actuarialmente para mantener la sostenibilidad del seguro. La pensión pagada por el seguro colectivo es un beneficio que se paga desde la jubilación hasta el fin de la vida. La búsqueda de sostenibilidad del seguro colectivo es un desafío permanente debido al objetivo de cubrir al íntegro de la población manteniendo el equilibrio financiero. Este último se encuentra asociado a las condiciones demográficas de un país, en particular al crecimiento demográfico y a la estructura poblacional y al crecimiento de su productividad e ingreso per cápita. Es por ello que los avances tecnológicos son relevantes y coadyuvan al equilibrio financiero del seguro colectivo. En muchos casos, este equilibrio requiere de transferencias gubernamentales aun cuando el fondo colectivo hubiese devenido en reparto o *pay as you go* (PAYG).

De acuerdo a la constitución de la OIT y a varios instrumentos de la Organización de las Naciones Unidas, la seguridad social es un derecho humano que debe ser universal, con una cobertura basada en la solidaridad. Además, sus principios fundamentales son la universalidad, la participación, la igualdad, la suficiencia o integridad, la obligatoriedad, la unidad y la equidad. En consecuencia, es financiada de manera colectiva y las personas deben tener derecho a prestaciones definidas, prescritas por ley. Las prestaciones deben satisfacer el principio de suficiencia (adecuación y previsibilidad). El acceso

debe estar garantizado, sin discriminación, con igualdad de género y respondiendo a las necesidades especiales de distintos grupos. La responsabilidad general y primordial recae en el Estado, que debe desarrollar una gestión transparente (financiera y administrativa). Deben participar interlocutores sociales y se debe consultar con todas las partes interesadas a fin de alcanzar la sostenibilidad fiscal, económica y financiera. La responsabilidad última de la seguridad social recae en el Estado.

En algunos países, notablemente en los EUA, el reparto opera conjuntamente con un sistema voluntario e individual de ahorro previsional ofrecido en el sistema financiero y de seguros. Las personas tienen incentivos tanto para el ahorro personal con fines previsionales, como para la adquisición de seguros de vida en mercados altamente competitivos. Existen esquemas ocupacionales privados de ahorro previsional que se ofrecen a los trabajadores. Cada trabajador contribuye a la seguridad social (no puede emplearse si no contribuye) y tiene la libertad de ahorrar voluntariamente en otros esquemas de mercado. Por esa razón, el sistema de pensiones en los EUA es mixto y cada trabajador deriva, en el momento de la jubilación, una pensión suplementaria de la seguridad social y rentas de su ahorro voluntario individual.

El enfoque de la solidaridad intergeneracional o reparto en las pensiones fue rechazado por enfoques que destacan las motivaciones individuales del comportamiento y la ineficiencia del reparto. En su conceptualización extrema, el argumento es que la solidaridad debe minimizarse y que la mayor proporción de la pensión debe fundamentarse en ahorro personal e individual y en los seguros privados. Las críticas a la seguridad social se centran en la inadecuada administración pública de las prestaciones debido a la falta de capacidad del Estado como administrador de los ahorros colectivos y servicios. Se rechaza la solidaridad intergeneracional como valor ante la evidencia de que el equilibrio financiero de un seguro colectivo depende del crecimiento demográfico —en un contexto de rápido envejecimiento y de un lento incremento en la productividad—. Además, se critica la redistribución arbitrada por el Estado en la fijación de pensiones mínimas y sociales, cuando existen, que podrían crear oportunidades para selección adversa y riesgo moral. Por ejemplo, trabajadores con alguna condición de salud o discapacidad se asegurarían por el tiempo necesario para acceder al beneficio de la pensión por discapacidad (selección adversa) o trabajadores estarían dispuestos a perder sus empleos porque su seguridad financiera estaría garantizada en el corto plazo por una pensión de desempleo (riesgo moral). Ante la existencia de pensiones sociales, personas que potencialmente podrían emplearse y contribuir al seguro social, no lo



harían, generando una carga adicional para el sistema (riesgo moral). En estos tres casos, los trabajadores de mayores ingresos estarían subsidiando los beneficios. Estos son básicamente los argumentos de los críticos del seguro social o colectivo.

El paradigma de la individualidad afirma que el ahorro previsional personal sin solidaridad intergeneracional (y preferentemente sin solidaridad, como el sistema privado de pensiones en el Perú) es el mecanismo adecuado. Fomentaría el ahorro personal porque los trabajadores dejarían de subsidiar a otros trabajadores con remuneraciones más bajas o cuyo comportamiento está afectado por selección adversa y riesgo moral. Este ahorro es de contribuciones definidas, pero el beneficio varía dependiendo de una serie de variables que incluyen la capitalización del fondo de ahorro previsional, el número de años de cotización y la densidad de cotización, la edad de retiro, la esperanza de vida, el grupo familiar y el costo asociado a la adquisición de una renta vitalicia por parte de las compañías de seguros. La naturaleza de este ahorro es de financiamiento completo (*fully-funded*) en vez de ser el ahorro en un seguro colectivo que requiere equilibrio actuarial. La pensión es financiada íntegramente por el ahorro del trabajador, quien no recibe una transferencia ni del gobierno ni de otros trabajadores, a menos que el programa incluya un pago de solidaridad para el financiamiento de una pensión mínima a trabajadores que contribuyen al sistema y que no logren un fondo suficiente para derivar una pensión con la cual puedan vivir. En ese sentido, este sistema previsional no genera un déficit fiscal previsional que sea de mayores consecuencias, siempre que la existencia de una pensión social se financie con ingresos fiscales generales. En el caso peruano, la capitalización del fondo de pensiones se centraliza en la gestión de las administradoras privadas (AFP), aunque el riesgo financiero es asumido enteramente por el cotizante.

En la ilustración 1, en la dimensión normativa, se produce un choque de ideas y valores influenciado por la evidencia. La sociedad podría dividirse sobre la base de cuál es su experiencia e interpretación de cuánta solidaridad (seguro colectivo) o cuánta individualidad (ahorro previsional individual) debe existir. En este último caso, la existencia de una pensión mínima solidaria (cuyo financiamiento tendría que definirse) podría aliviar un tanto la ausencia de solidaridad. Una sociedad como la estadounidense disminuye la intensidad del choque porque contiene un sistema de seguro colectivo suplementado ampliamente por un sistema de ahorro privado individual. Pero una sociedad como la chilena experimentará un intenso debate porque no existe el reparto, y una proporción suficiente de ciudadanos podría apoyar con decisión un retorno del seguro colectivo.

En el caso peruano, ocurre una situación bastante interesante. El diseño previsional existente es de dos sistemas paralelos donde cada sistema tiene su propia filosofía. La Oficina de Normalización Previsional (ONP) administra un sistema de reparto. Del otro lado, las AFP representan un sistema de capitalización individual o sistema privado de pensiones (SPP). Son dos sistemas de valores que no se complementan como en el caso de los EUA porque no es un sistema mixto. Es decir, existe a nivel de la política nacional previsional una dualidad de fundamentos y el trabajador escoge el sistema que mejor le parezca. La consecuencia es que los mercados previsionales, por estar segmentados, impiden que se alcance una mayor recaudación para financiar el reparto del seguro colectivo o una mayor participación (de ofertantes y demandantes) para reducir, a la larga, los costos de administración de las AFP. Esta situación, en los últimos 25 años desde que ocurrió la reforma del reparto, ha puesto en jaque a las jubilaciones.

### **La obligatoriedad**

En efecto, para ser sostenible, la seguridad social requiere obligatoriedad de contribución. No solo por parte del trabajador sino también del empleador (incluye al Estado como empleador). Esta es la aplicación del principio de obligatoriedad. Este principio permite una adecuada distribución de riesgos y la cobertura universal mediante contribuciones pagadas por el mayor número posible de trabajadores. Solo de esta manera las prestaciones monetarias y no monetarias podrían ser financiadas, gracias a la socialización de los costos de cobertura y la solidaridad intergeneracional. Estimaciones actuariales determinan los parámetros importantes del sistema; por ejemplo, tasas de contribución y beneficios. Las contribuciones pueden ser uniformes, primas escalonadas o reparto, dependiendo de la madurez del sistema. Estas se entienden como impuestos a la seguridad social porque funcionan como un cobro obligatorio. Estos impuestos, en la mayor parte de los países que han erigido sistemas de seguridad social, son pagados por empleadores y trabajadores.

Desde la perspectiva normativa, es razonable y adecuado que el seguro colectivo sea obligatorio y que también se aseguren los otros principios de la seguridad social. Ahora bien, analicemos la obligatoriedad en el paradigma de ahorro previsional en cuentas individuales; por ejemplo, el caso chileno o el caso peruano.

Las contribuciones son obligatorias para los trabajadores dependientes. En Chile, los trabajadores independientes que emitan boletas de honorarios tuvieron la obligación de cotizar gradualmente a partir del año 2012. En el Perú, los independientes, que representan cerca de la mitad de los trabajadores,

no tienen obligación de aporte. En primer lugar, esto implica un problema de consistencia en la dimensión normativa. La obligatoriedad, de acuerdo a la relación de dependencia del trabajador, discrimina y afecta la igualdad y la equidad entre los trabajadores. Es más, podría crear un incentivo para la evasión y el trabajo independiente (que es usualmente precario porque adolece de beneficios). Como las mujeres representan una elevada proporción del empleo independiente y precario, esta obligatoriedad tiene un sesgo de género. En segundo lugar, la obligatoriedad no se fundamenta en un requerimiento actuarial debido a que el sistema es autofinanciado por los propios ahorros previsionales de los trabajadores. En caso hubiera una pensión mínima, es posible que se financie con contribuciones adicionales de los trabajadores. Ellos estarían obligados a financiar la redistribución (obligación que no existe para los independientes no cotizantes)<sup>11</sup>. Por el contrario, podría ser financiada con ingresos generales del Estado. En tercer lugar, la obligatoriedad de contribución creó un mercado cautivo para las pocas AFP que operan en ambos países. Estas empresas son sumamente rentables, aunque poco competitivas. La obligatoriedad fuerza a los trabajadores cotizantes a transferir parte de su bienestar a las AFP. Por último, parece contradictorio que el argumento del libre mercado y de la libertad de elección del consumidor se encuentre, de pronto, constreñido por (i) la obligatoriedad de cotizar en la industria de AFP y (ii) la adquisición de una anualidad en la industria de seguros de vida en el momento del retiro<sup>12</sup>. Esta obligatoriedad es de difícil justificación cuando se combinan una visión liberal de mercado con una visión paternalista para corregir una «miopía» previsional. Algunos analistas consideran que la obligatoriedad debería ser reemplazada con mayor educación financiera que persuade e informe a los trabajadores sobre la necesidad del ahorro previsional cuando no existe un sistema de ahorro colectivo.

La obligatoriedad en el paradigma neoliberal se basa en evidencia de que las personas no ahorran lo suficiente para financiar una renta durante el retiro. Por ello, un gobierno benevolente y paternalista las obliga a ahorrar. A continuación, resumimos la hipótesis de las expectativas hiperbólicas. La hipótesis afirma que las provisiones futuras son inconsistentes porque se

---

<sup>11</sup> Olivera (2016) ha sugerido un mecanismo como este para introducir una pensión mínima en el sistema privado de pensiones en el Perú.

<sup>12</sup> A partir del año 2016, los cotizantes del sistema privado en el Perú pueden retirar hasta el 95,5 por ciento de su fondo de pensiones. Con ello, se ha suspendido la obligatoriedad de adquirir una anualidad de una compañía de seguros en el momento de la jubilación. Hacia finales del año 2017, la gran mayoría de los afiliados, el 95 por ciento de las personas que cumplen 65 años, retiran el 95,5 por ciento del fondo ahorrado en su cuenta individual.

descuenta el futuro a una tasa que desciende a medida que nos acercamos al momento presente.

La teoría sobre decisiones intertemporales y el modelo del descuento de la utilidad se desarrollaron gracias a los trabajos de Maurice Allais (1947), Paul Samuelson (1954, 1958) y Peter Diamond (1965). El análisis permite evaluar la interacción de generaciones yuxtapuestas incluyendo la generación que aún no ha nacido y cuyas preferencias no se han registrado en el mercado (Zegarra, 2015, p. 3). La proposición central es que la tasa de descuento resume un conjunto de motivaciones que afectan la decisión de las generaciones y, por ello, es la variable más importante para decidir el equilibrio entre consumo presente y consumo futuro. La tasa de descuento de equilibrio iguala la tasa marginal de sustitución entre los consumos presente y futuro, y determina cuánto será el consumo presente y cuánto el consumo futuro.

El modelo de Samuelson tuvo mucha aceptación en la literatura. Sin embargo, Robert H. Strotz (1955) mostró que no había razón para asumir que la tasa de descuento de equilibrio permanece fija a pesar de que la función de utilidad consideraba diferentes niveles de consumo en el futuro. Más bien, las expectativas temporales eran inconsistentes y, por ello, no había una tasa de descuento constante. Al contrario, esta desciende a medida que el presente se acerca. Se castiga el futuro y existe preferencia por el consumo presente. Según Martin Feldstein (1985), la «miopía» motiva que el consumo futuro tenga una menor ponderación en la utilidad. Por ello, el consumo se eleva en el período actual. El argumento central para la obligatoriedad de las contribuciones pensionarias se basa en la incapacidad de los consumidores de guardar parte de sus ingresos para su etapa de jubilación.

Esta perspectiva se basaba en evidencia sobre la supuesta anomalía del comportamiento intertemporal. Este comportamiento depende de factores tales como el descuento de sumas pequeñas en relación con sumas grandes, si estas sumas son «ganancias» o «pérdidas», los perfiles salariales de las personas, y preferencias sobre la secuencia de resultados o eventos de consumo (Frederick, Loewenstein, & O'Donoghue, 2002). Debido a que las personas tienen distintas «identidades», hoy y en el futuro, sería difícil emplear una misma tasa de descuento intertemporal. En este contexto, surgió la proposición de que las personas no necesariamente usan la misma tasa de descuento sino que, más bien, descuentan el futuro a una tasa más elevada. De esta manera, pareciera ser que las personas prefieren el consumo presente al consumo futuro. Strotz propuso que las personas podrían comprometerse a un comportamiento preestablecido y forzarse a permanecer en él o podrían adoptar un plan de acción

que fuese de planeamiento consistente. David Laibson (1996), seguidor de Robert H. Strotz, adoptó este enfoque y desarrolló modelos de ahorro y de políticas públicas de ahorro bajo el supuesto de descuento hiperbólico. Su trabajo sugiere que un gobierno benevolente podría intervenir en el mercado penalizando el consumo excesivo mediante impuestos y subsidiando el retorno del capital a fin de implementar una senda de consumo que permita alcanzar el nivel de ahorro necesario. En respuesta, Krusell, Kuruşçu y Smith (2002) objetaron la intervención de política sugerida por Laibson y sus seguidores. Propusieron que, de la misma manera como las personas no pueden comprometerse previamente a decisiones intertemporales porque evolucionan o «modifican» su identidad, tampoco el gobierno es ajeno a este comportamiento. Si, por ejemplo, el gobierno se hubiera comprometido a una senda de consumo promovida por impuestos y subsidios, no habría ninguna razón para suponer que el gobierno mismo no podría caer en «iteraciones» de identidad y de incumplimiento de sus compromisos antes adoptados. De ser este el caso, la intervención del gobierno en la economía de mercado podía generar un desequilibrio aún mayor que dejar a las personas comportarse de acuerdo a sus propias decisiones dado que no es posible asegurar que la política fiscal sería sostenible en el futuro.

Estudios sobre el comportamiento de participantes en programas de ahorro personal en cuentas individuales de capitalización muestran que aparentemente las personas tienen dificultad en pensar en el ahorro para su vejez. En los EUA, el ahorro previsional en cuentas individuales de capitalización ha crecido enormemente en las últimas décadas. Julie R. Agnew (2010), en un estudio que analiza el comportamiento de empleados que contribuyen a sus cuentas individuales de capitalización, notó cuán abrumados se sienten los empleados para tomar decisiones de ahorro en un contexto en el cual el nivel de educación financiera es insuficiente. Por ejemplo, un número mayor de empleados contribuye en estas cuentas si las contribuciones son por defecto (*default*) en vez de opcionales. Las tasas efectivas de contribución usualmente son las mínimas recomendadas por el empleador o programa y los empleados no las revisan a fin de ajustarlas de acuerdo a su edad, número de años que esperan ser trabajadores activos o edad prevista de jubilación. Los empleados no modifican sus decisiones de portafolio ni las balancean de acuerdo a estos mismos criterios. Thaler y Sunstein (2008) insisten en que la inscripción automática de empleados por parte de los empleadores es la mejor manera de elevar el ahorro previsional; aunque alertan que excesivas opciones en un plan de ahorro previsional pueden llevar a mayor confusión y dificultad que

podrían reducir la participación –opinión compartida por Barr y Diamond (2008)–. La posición de Thaler y Sunstein se presenta así:

Saving for retirement is something that Humans find difficult. They have to solve a complicated mathematical problem to know how much to save, and then they have to exert a lot of willpower for a long time to execute this plan. This is an ideal domain for nudging. In an environment in which people have to make only one decision per lifetime, we should surely try harder to help them get it right. (Thaler & Sunstein, 2008, p. 119; el subrayado es nuestro)

Nuevamente, el énfasis está en cómo afectar el comportamiento de las personas que por sí mismas no desean pensar en el futuro o en su retiro, usando incentivos para elevar el ahorro previsional y la información financiera. Para reducir las externalidades negativas asociadas a la miopía y elevar las contribuciones voluntarias, la OCDE (2013) propone que una efectiva educación financiera permitirá reducir los apremios, documentar cuáles son las opciones de ahorro y crear mayor autoconfianza sobre cómo ahorrar para el futuro. Este resultado también es resaltado por otros analistas, quienes evalúan el impacto positivo de la educación financiera sobre el ahorro previsional (Barr & Diamond, 2008; Bernheim & Garrett, 1996). Barr y Diamond (2008) consideran que, debido a la falta de información de los cotizantes o contribuyentes, el rango de opciones de las inversiones para el ahorro previsional debería ser limitado. Al mismo tiempo, los gobiernos y reguladores deberían adoptar amplias y redobladas estrategias de difusión de información pertinente que permita a las personas seguir de cerca cómo evolucionan sus ahorros previsionales. La mayor educación financiera debería ser acompañada de la eliminación del ahorro previsional forzoso pues esta obligación limita la competencia de empresas que participan en la industria de ahorro previsional y promueve el mantenimiento de costos transaccionales elevados.

En resumen, la presencia de expectativas hiperbólicas, que podrían llevar a «miopía» previsional en los sistemas privados de capitalización individual, motivó que algunos analistas recomienden la obligatoriedad de la contribución para «corregir la miopía». Otros analistas criticaron esta obligatoriedad aduciendo los siguientes argumentos: (i) la obligatoriedad puede elevar la conciencia de ahorrar para el retiro y motivar que las personas ahorren voluntariamente aún más («sobreaahorro»), más de lo necesario para el retiro, con lo cual disminuyen su bienestar. O, por el contrario, podría ocurrir que

algunas personas confiadas en el ahorro previsional forzoso no ahorren lo suficiente para mantener sus estilos de vida después del retiro (Blanchard & Fischer, 1989; Feldstein, 1974, 1976; Munnell, 1974a, 1974b). (ii) Algunos trabajadores confiarían en que en caso de no alcanzar un fondo previsional suficiente tendrían el apoyo de una pensión mínima o del Estado para financiar su seguridad durante el retiro. Sin embargo, al igual que las personas, el Estado también está expuesto a cambios de perspectiva y de compromisos. Podría no honrar sus promesas previsionales, en cuyo caso una combinación de obligatoriedad con apoyo anticipado en el Estado tampoco sería efectiva. (iii) Se podrían utilizar mecanismos de ahorro previsional determinados. Si este ahorro predeterminado no fuera adecuado, los trabajadores podrían reducir la contribución o eliminar la opción. De esta manera, se persuade al ahorro previsional, pero no es forzado. Y, por último, (iv) la educación financiera emerge como el vehículo más relevante para motivar el ahorro previsional. Debe ser promovida e impulsada como parte del programa regular educativo en las escuelas.

Los diseñadores del sistema privado de cuentas individuales de capitalización desestimaron las críticas a la obligatoriedad y las sugerencias presentadas para promover mayor ahorro previsional suspendiendo la obligatoriedad. Pensaron que la intervención fiscal no distorsionaría el equilibrio de mercado y motivaría un incremento del ahorro para el retiro y el crecimiento del mercado de capitales. El informe *Averting the Old Age Crisis*, del Banco Mundial, indicó lo siguiente:

Shortsighted behavior becomes a social problem for two reasons. First, as people age they may change their preferences and wish that they had saved more-but then it is too late. Second, if people don't save enough for their old age, the rest of society may feel obliged to support them. (This obligation may even deter people from saving when they are young, a problem known as *free riding* and *moral hazard*.) Insufficient saving may also starve the economy. So, government policies that encourage or require people to save can make everyone better off. (Banco Mundial, 1994, p. 36; el subrayado es nuestro)

Los países de América Latina que adoptaron el sistema privado de pensiones con cuentas individuales siguieron el ejemplo chileno y la recomendación del Banco Mundial sobre la obligatoriedad del ahorro previsional para trabajadores dependientes. Muchos analistas adujeron que esta obligatoriedad podría estar

en contra de la libertad del mercado y la soberanía del consumidor. Pero la respuesta fue que la obligatoriedad se justificaba porque, en su ausencia, el gobierno tendría que financiar a millones y millones de personas de 65 años y más con insuficientes ahorros. Y que, quizá, en algún futuro aún poco cercano, gracias a la mayor educación financiera, las personas sabrían que tienen que ahorrar para su vejez. Estas afirmaciones parecieron dejar zanjado el debate sobre obligatoriedad para los ofertantes del sistema de AFP, incluyendo al gobierno, a los reguladores y al sistema financiero y de seguros en su conjunto.

Las lecciones aprendidas del análisis del comportamiento en los EUA y otros países se han trasladado muchas veces a países emergentes como el Perú. Como consecuencia, este tipo de análisis excluye consideración del contexto de la sociedad y economía peruanas. Los defensores de la obligatoriedad del ahorro en cuentas personales de capitalización parecieran interpretar que el comportamiento de los trabajadores es universal, cuando, en realidad, el comportamiento está influenciado por la experiencia y las circunstancias institucionales y culturales. La hipótesis de que el comportamiento sigue el mismo patrón en todas partes requiere evaluación. Es posible que tanto los trabajadores en los EUA como los trabajadores en el Perú opten por formas similares o alternativas de ahorro para su vejez, tales como la adquisición de otros activos financieros o no financieros, o asegurarse transferencias intergeneracionales.

A fin de evaluar el comportamiento previsional en el Perú, por regiones, edad, género u otra variable, se requieren información detallada y estudios pormenorizados. Ellos también permitirán analizar la manera como la obligatoriedad afecta el ahorro. Una encuesta del Banco Mundial reproducida en Rofman, Apella y Vezza (2013) puso de manifiesto que más de la mitad de las personas entrevistadas pensaron que ellas mismas deben asumir más responsabilidad para lograr su medio de vida. En la tabla 1 se reproduce esta información. Se comparan las respuestas de encuestados en Brasil, Colombia, Uruguay, Chile, Argentina, Guatemala, México y el Perú. En el Perú, el 55,5 por ciento de los entrevistados concurrieron en esta proposición. Esta proporción fue la más alta entre los países latinoamericanos seleccionados (última columna de la tabla 1).



Tabla 1  
 Porcentaje de personas que piensan que «cada uno debe asumir individualmente más responsabilidad por lograr su propio medio de vida»

	Brasil	Uruguay	Chile	Argentina	Perú
Clase media alta	43,0	46,3	41,5	41,5	56,0
Clase media baja	30,3	33,3	35,8	42,2	57,0
Clase trabajadora	27,1	37,6	37,6	38,1	54,6
Clase baja	29,3	29,5	34,9	32,7	53,3
Total (*)	29,0	35,6	37,2	39,3	55,5

(\*) En Colombia es el 33,3%; en Guatemala, el 44,9%; y en México, el 47%.

Fuente: Rofman *et al.* (2013, p. 411).

En una encuesta más reciente, el 52,4 por ciento de las personas entrevistadas se opusieron a la siguiente proposición: «The government should take more responsibility to ensure that everyone is provided for» (El gobierno debe responsabilizarse por asegurar el medio de vida para cada persona) (Banco Mundial, 2015)<sup>13</sup>. En el Perú, la falta de confianza en el sistema financiero y las restricciones tanto laborales como presupuestarias de las familias son obstáculos serios para el ahorro previsional financiero y obligatorio al estilo de los países industrializados. Es posible que la «miopía» refleje una manera diferente de planear para el retiro. Esta conceptualización parece estar excluida de la categoría «miopía» acuñada por el BM. El comportamiento de la diversidad de trabajadores peruanos (dependientes, independientes, varones y mujeres, etc.) no ha sido estudiado suficientemente, por lo cual la hipótesis del comportamiento hiperbólico que obliga a la intervención gubernamental para neutralizar los incentivos y elevar el ahorro previsional no ha sido aún respaldada en el Perú con evidencia empírica.

En el Perú, la Constitución de 1993, en su artículo 10.º, sanciona que:

El Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.

<sup>13</sup> En la escala de Likert, se toman las respuestas de la 6 a la 10.

Este artículo asegura un derecho de acceso a la seguridad social, que, de acuerdo al contexto legislativo y la experiencia en el Perú, se refería al modelo de seguridad social al estilo de la OIT.

El artículo 11.º dice:

El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento. La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado.

En este artículo se consagra la libertad de acceso y la participación pública y privada en el servicio de salud y pensiones.

Finalmente, el artículo 12.º dice:

Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.

En lo concerniente a pensiones, el artículo 11.º sanciona que el acceso es libre y que las mismas pueden ser administradas por entidades públicas, privadas o mixtas. La Constitución no sanciona ni la obligatoriedad ni el monopolio de la administración de pensiones (en la ONP o en AFP). Sin embargo, la legislación sobre el sistema privado de pensiones y, posteriormente, la ONP, señala que únicamente los aportes de los trabajadores dependientes son obligatorios; a todas luces, una contradicción. Pareciera que una alternativa superior sería propiciar obligatoriedad de contribuciones para un régimen que tenga características de universalidad y solidaridad conjuntamente con flexibilidad e incentivos, promovidos por una mayor educación financiera y confianza en el sistema financiero, que podrían elevar el ahorro financiero previsional.



## II. La seguridad social en el mundo y en América Latina

### Las motivaciones para la creación de sistemas formales de protección social

La literatura relevante identifica cinco motivaciones para la creación de esquemas de seguridad social, que se han reforzado a lo largo de la historia: (i) la acción colectiva y voluntaria de grupos de interés que se asocian para cubrirse mutuamente, (ii) la rápida urbanización y desmembramiento de la familia debido a cambios estructurales en el mercado laboral, (iii) el grado de apertura económica en una sociedad cuyo comercio internacional se intensifica, (iv) la presión política de partidos y grupos sindicalizados con reivindicaciones laborales y (v) las políticas clientelistas que suelen practicar algunos gobiernos, en particular gobiernos populistas o gobiernos que desean controlar el movimiento laboral para evitar o mitigar protestas sociales.

En relación con la primera motivación, la acción colectiva de grupos de interés, existe amplia evidencia de que asociaciones europeas de amigos y de ayuda mutua en los siglos XVIII y XIX se apoyaban solidariamente para superar siniestros tales como accidentes, enfermedad y muerte (Palier, 2010). Las *Hilfkassen* (fondos de auxilio), las *sociétés de secours mutuel* (sociedades de ayuda mutua) y las *friendly societies* (sociedades de amigos) son los antecesores institucionales en Alemania, Francia y Gran Bretaña, respectivamente, de la seguridad social. En el Perú, la vida asociativa desde mediados del siglo XIX fue prominente entre trabajadores de un mismo gremio, sociedades de socorro mutuo, logias, cofradías, asociaciones étnico-raciales y nacionales (china, española e italiana). Por ejemplo, la Sociedad Italiana de Beneficencia y Asistencia, creada en 1862, se caracterizó por la redistribución entre asociados y

la solidaridad intergeneracional (Forment, 2012). Todas estas modalidades de aseguramiento ocurren entre personas afines sea por oficio, religión o nacionalidad, y son la primera extensión del cuidado fuera de la unidad familiar.

La segunda motivación fue la rápida urbanización y el desmembramiento de la familia debido a la progresiva industrialización que tuvo lugar en Europa y, después, en América Latina y otras regiones. En este caso, el cambio estructural de sociedades agrícolas y tradicionales a sociedades industriales causó la disrupción familiar. Los trabajadores en la industria y manufactura se expusieron a riesgos profesionales en sus lugares de empleo, que motivaron accidentes de trabajo y la necesidad de intervenciones hospitalarias. Estos accidentes pudieron terminar en incapacidad temporal o permanente de trabajar. Las mujeres, que siguieron a los esposos o parejas en las ciudades, requirieron atención de maternidad, y los hijos, atención de salud. Así, progresivamente, en las ciudades europeas se experimentó una demanda creciente de atención médica y hospitalaria. Se necesitaron seguros para socializar el costo de la provisión del cuidado de la salud (Offe, 1984).

Además de la creciente demanda de atención de salud en centros urbanos cuya modernidad se aceleraba, el crecimiento manufacturero e industrial registró ciclos económicos. Durante una desaceleración o crisis económica fue necesario que existiesen redes de salvataje social para los trabajadores afectados por el desempleo. Ello ocurrió en Suecia durante los años 1921-1922 y en el año 1930 (Ryner, 2002). Análogamente, durante la Gran Depresión del año 1929 en los EUA, la tasa de desempleo se elevó notablemente. Ante esta situación, los programas de la seguridad social se extendieron para incorporar prestaciones monetarias de desempleo y de asistencia social. La expansión de los programas obedeció a la acción del movimiento sindical y a las alianzas de distintas facciones de la sociedad cuyo propósito era el aseguramiento de un bienestar mínimo durante situaciones de crisis económicas o cuando un trabajador perdiera el empleo (Malloy, 1985). Se crearon los seguros de desempleo y otros de asistencia social para reducir la pobreza.

La extensión de la cobertura también ha sido vinculada al grado de apertura económica, que se mide por el valor del comercio internacional. Esta es la tercera motivación. En efecto, durante la expansión de los sistemas de seguridad social en Europa, el patrón oro permitió un crecimiento importante del comercio y de las finanzas internacionales. José Antonio Ocampo y Juan Martín (2002) se refieren a este período como la primera fase de la globalización en la era moderna con hegemonía británica. En el caso de los EUA y América Latina, la estabilidad monetaria, después de la Segunda Guerra Mundial y los

acuerdos de Bretton Woods, crearon el clima de estabilidad necesario para un segundo ciclo de globalización. Durante este período, muchos países en América Latina adoptaron estrategias de sustitución de importaciones y proteccionismo. La inversión extranjera por parte de empresas multinacionales en la región se expandió. Es durante este período que muchos países constituyeron manufacturas e industrias que crecieron con el financiamiento externo y cubiertas por altas paredes de protección. La exposición a las vicisitudes de los mercados externos trae, inevitablemente, una elevación de la vulnerabilidad económica y financiera. Choques externos o de precios, o cambios en la demanda de ciertos *commodities* debido a innovaciones tecnológicas, pueden afectar líneas industriales y manufacturas enteras que dejan de producir. El desempleo se eleva y los gobiernos se ven en la necesidad de desarrollar esquemas de protección, para lo cual elevan su gasto de seguridad social, crean programas contracíclicos de empleo y realizan mayores esfuerzos de asistencia. En consecuencia, aumenta el tamaño del sector público en relación con el producto nacional (Cameron, 1978; Rodrik, 1998; Tarschys, 1975).

Dani Rodrik (2011), en su interpretación sobre el crecimiento económico y su relación con la seguridad social, indica que el desarrollo industrial lleva a una apertura de las economías al comercio internacional a medida que se eleva la competitividad internacional de la industria nacional. Este proceso va acompañado de otro movimiento institucional que denomina «el motivo de la seguridad social». El argumento es el siguiente: los trabajadores demandan compensación contra el riesgo de exposición económica a fuerzas internacionales; en respuesta, los gobiernos erigen programas sociales y de empleo público que elevan el gasto público:

Tropecé con una de las verdades fundamentales de economía sobre la cual nadie me habló jamás durante mis estudios de posgrado: si quieres que los mercados se expandan, necesitas que los gobiernos hagan lo mismo. (Rodrik, 2011, p. 18; la traducción es nuestra)

Rodrik aceptó una proposición de las ciencias políticas sobre el impacto de la apertura y la respuesta colectiva de los trabajadores que elevan el gasto de la seguridad social. Mesa-Lago, Cruz Saco y Masías (1990) estimaron el impacto del tamaño de una economía sobre el gasto en seguridad social en América Latina. Encontraron que, a mayor tamaño de la economía, como *proxy* de grado de desarrollo, el gasto se eleva. Rodrik, más bien, evalúa la relación inversa. Estimó si la apertura económica y el riesgo que ello implica para la

estabilidad laboral elevan el gasto en seguridad social para una diversidad de países. Encontró que la relación es estable y positiva.

Una cuarta motivación para el crecimiento de la seguridad social fue la presión organizada de sindicatos de trabajadores y partidos políticos para elevar el bienestar de la clase trabajadora en defensa de sus derechos laborales. Estas demandas, expresadas muchas veces durante conflictos sociales que podrían escalar, representaron reclamos laborales para la extensión de la seguridad social (Hicks, 1999; Malloy, 1979; Mesa-Lago, 1978; Myles & Quadagno, 2002).

Por último, la quinta motivación se refiere al uso de la capacidad discrecional gubernamental para otorgar beneficios generosos a grupos de trabajadores. La intención política de otorgar concesiones generosas a grupos específicos de profesionales y trabajadores se asocia a clientelismo político, populismo o el propósito de contrarrestar asaltos políticos organizados por los trabajadores (Malloy, 1976). En este último caso, bien se puede decir que se combinan las motivaciones cuarta y quinta antes señaladas.

En el Perú, las primeras dos motivaciones cumplieron un papel importante en el desarrollo de la seguridad social y en el desarrollo del sistema de pensiones<sup>14</sup>. La cuarta motivación fue importante para la incorporación de algunos grupos de trabajadores. Sin embargo, la quinta motivación, la acción directa de gobiernos autoritarios en el siglo XX, parece haber sido la agencia principal para la expansión de la seguridad social y la cobertura de pensiones. En 1924, el gobierno de Leguía creó el seguro de empleados, y en 1936, Benavides creó el seguro obrero. La Junta Militar de 1961-1962 reestructuró estas instituciones, pero las mantuvo separadas. En 1980, el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas de 1968-1980 consolidó ambos sistemas con la creación del IPSS. Esta institución nacional fue concebida como órgano rector y ejecutor de la seguridad social, que unificó programas y extendió la cobertura. Sin embargo, su vida fue efímera. El Decreto Ley 25897 del 6 de diciembre de 1992, del Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional (después del «autogolpe») del presidente Fujimori, que creó el sistema privado de pensiones, separó la administración de prestaciones de la seguridad social y transformó el IPSS en el seguro social de salud, EsSalud, que otorga

---

<sup>14</sup> Las pensiones se definen como transferencias o rentas derivadas del ahorro previsional individual que se pagan principalmente por jubilación o vejez, viudez, orfandad y discapacidad. Las pensiones de regímenes contributivos (obligatorias o voluntarias) pueden ser administradas por fondos gubernamentales o por instituciones financieras privadas. Las pensiones básicas (no contributivas) son subsidios públicos para los beneficiarios.

prestaciones de enfermedad, maternidad y accidentes de trabajo a los asegurados y dependientes (Verdera, 1997).

### **La evolución del sistema bismarckiano de seguridad social**

Otto Eduard Leopold von Bismarck, canciller alemán, presentó la primera Ley de Seguro de Enfermedad que fue consagrada como legislación el 15 de julio de 1883. En ella se estableció un seguro obligatorio que cubría accidentes, enfermedades y maternidad. En el momento de la promulgación, el Imperio alemán experimentaba un acelerado proceso de industrialización, movilización y activismo obrero que generaban frecuentes tensiones políticas. Hacía pocos años que Alemania se había unificado políticamente cuando, en 1871, Guillermo II se proclamó káiser y modificó la correlación de fuerzas políticas en Europa continental. Aunque Bismarck y el nuevo káiser eran profundamente conservadores, también comprendían que la protección social de los trabajadores era indispensable. No solo era un derecho sino una forma eficaz para contener los conflictos sociales. Podía elevar el bienestar a las clases trabajadoras e impedir que las ideologías más radicales del movimiento obrero tuvieran éxito (Hennock, 2003, 2007; Scheubel, 2013). Es posible sugerir que, en estas circunstancias, las cinco motivaciones para la creación de la seguridad social se habían dado.

Cuando Alemania adoptó el modelo corporativo (bismarckiano), se iniciaba el primer tránsito demográfico:

En la Alemania imperial, estos desarrollos [extensión de la seguridad social] se iniciaron en 1891, cuando el primer sistema público obligatorio y comprensivo de pensiones fue implementado, exactamente al mismo tiempo que la primera transición demográfica. (Scheubel, 2013, p. 105; la traducción es nuestra)

¿Cuál fue el efecto del nuevo sistema de protección social sobre la demografía en Alemania? Este es un tema controvertido. Una hipótesis es que el nuevo esquema de protección social sería responsable del descenso en las tasas de fecundidad (Fenge & Scheubel, 2014; Scheubel, 2013). Ello se debe a que la seguridad social permitiría una participación mayor de la mujer en el mercado laboral y, conjuntamente, al darse cuenta de que, en un mundo industrial y manufacturero, el tamaño de la familia sería más pequeño. Adicionalmente, la mujer poseía la creciente capacidad de administrar mejor su fecundidad gracias a la mayor disponibilidad de recursos de salud. Otra hipótesis afirma que el nuevo sistema de seguridad social fue paralelo a un descenso en la fecundidad



que ya se venía registrando en Alemania. La reducción de la fecundidad era causada por el cambio estructural en la economía y la transición de una sociedad agrícola a una sociedad industrial. El descenso en la fecundidad era consistente con un requerimiento menor de mano de obra en el agro y, más bien, significaba una reivindicación para la mujer. La nueva visión femenina parece haber estado alineada con un patrón de difusión sobre la importancia de la menor fecundidad en el bienestar de las mujeres. Parece ser que esta visión se expandió rápidamente con la intensificación del transporte y de las comunicaciones de ideas y experiencias compartidas (Goldstein & Kluesener, 2010). El debate sobre cuándo se inicia la transición demográfica, si con la caída de la fecundidad o después de la creación de la seguridad social, parece ser menos importante hoy. Ello se debe a que ambos procesos estuvieron de la mano durante la modernización e industrialización en Alemania.

La nueva legislación alemana propuso un sistema de seguridad social basado en contribuciones tripartitas a cargo de los trabajadores asalariados, los empleadores y el Estado. Su extensión estuvo confinada a las regiones donde predominaba el trabajo urbano asalariado. El nivel de beneficios de largo plazo (pensiones de jubilación y otras vinculadas a invalidez, viudez y sobrevivencia) y de corto plazo (enfermedad, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo y asignaciones familiares) se vinculó al nivel de ingresos del trabajador en el momento de interrupción del flujo de ingresos del trabajo.

Como se observa en el mapa 1, otros países europeos adoptaron una legislación similar para crear y normar la seguridad social. Al finalizar el siglo XX, la mayor parte de Europa había adoptado un pacto social que incluía un sistema de seguridad social con seguro colectivo, beneficios definidos y pago de impuestos a la protección social por parte de trabajadores asalariados y empleadores. Este sistema se basaba en la solidaridad intergeneracional de los asegurados y en el rol subsidiario del Estado.

En el mapa 1, presentamos los límites territoriales antes de la Primera Guerra Mundial. La información proviene de la Agencia de Seguridad Social de los EUA (SSA, 2014). Colocamos en color los límites nacionales actuales y los clasificamos según antigüedad del sistema de seguridad social. Desde su origen en Alemania (1889), la seguridad social se expandió progresivamente a lo largo y ancho de toda Europa. Los países más alejados de Alemania adoptaron sus sistemas de manera posterior. Clasificamos la expansión en decenios: en el decenio 1891-1900 solo se crearon dos sistemas: Dinamarca (1891) y Bélgica (1900). En el siguiente decenio, 1901-1910, aparecieron ocho países: Países Bajos (1901), Austria (1906), la República Checa (1906),

Eslovaquia (1906), Reino Unido (1908), Irlanda (1908), Islandia (1909) y Francia (1910). En el tercer decenio, 1911-1920, se crearon cinco sistemas: Luxemburgo (1911), Rumania (1912), Suecia (1913), España (1919) e Italia (1919). Con la aparición de la Unión Soviética y después de la Segunda Guerra Mundial, en aquellos países bajo influencia soviética la seguridad social se extendió a toda la población y fue básicamente un servicio público esencial (el Estado soviético cubría de manera declarativa la salud y el bienestar de los ciudadanos «desde la cuna hasta la tumba»). En el decenio 1921-1930 surgieron seis sistemas: el sistema de la Unión Soviética (1922) –que incluyó a los países actuales de Croacia, Lituania, Letonia, Rusia, Serbia, Eslovenia y Ucrania–, Bulgaria (1924), Estonia (1924), la pequeña isla de Guernsey (1925), Polonia (1927) y Hungría (1928). A partir del año 1930, una serie de países incorporaron sistemas de seguridad social: Grecia (1934), Portugal (1935), Noruega (1936), Finlandia (1937), Mónaco (1944), Suiza (1946), Albania (1947), Isla de Man (1948), Jersey (1951), Liechtenstein (1952), San Marino (1955), Bielorrusia (1956), Moldavia (1956), Malta (1956), Andorra (1956) y Turquía (1990).

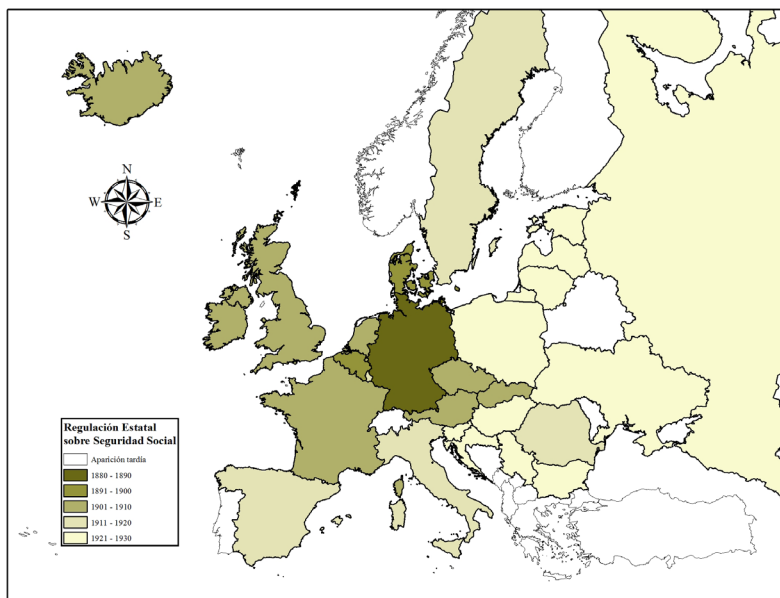
Como se puede observar, la seguridad social alemana fue adoptada primero en una serie de países europeos relativamente cercanos<sup>15</sup>. Es también el caso de los sistemas de AFP, cuya expansión siguió un patrón territorial en América Latina, después de su adopción pionera en Chile.

Hubo, sin embargo, importantes diferencias en las experiencias europeas, que incluyeron una universalidad inclusiva en Suecia y Noruega o una modesta universalidad en Gran Bretaña y otros países anglosajones (Esping-Andersen, 1990a). El modelo sueco de seguridad social introdujo la idea de la universalidad de acceso a servicios sociales no solo de salud familiar, accidentes y pensiones sino también de educación. Por la centralidad del Estado en la financiación de la cobertura universal de riesgos sociales, y a diferencia del modelo alemán, el modelo sueco cambió el papel del Estado de subsidiario a fundamentalmente responsable en alcanzar cohesión social. Suecia optó por un modelo de bienestar que, si bien seguía los principios bismarckianos, implicó un rol redistributivo más decidido del Estado. Este modelo promovió y fomentó el empleo y las contribuciones de los trabajadores al sistema de seguridad con el compromiso de que este asegurara el derecho de los beneficiarios a prestaciones de salud, de vejez y por desempleo (Sánchez de Dios, 1993).

---

<sup>15</sup> Bielorrusia, antes de la Segunda Guerra Mundial, y Moldavia, después de la Segunda Guerra Mundial, fueron parte de la Unión Soviética, y el sistema soviético de seguridad social los influenció notablemente.

Mapa 1  
Expansión de la seguridad social en Europa (1889-hoy)



Fuentes: elaboración propia a partir de WorldMap (2015), SSA (2014) y EduEsriPL (2013).

En Gran Bretaña, William Beveridge lideró la redacción del informe *Social Insurance and Allied Services*, que fue publicado en 1942. En este documento, Beveridge propuso un sistema nacional de seguro encargado de administrar los riesgos de enfermedad, desempleo, jubilación y sobrevivencia. Con anterioridad, las distintas dimensiones del aparato de protección social se trataban de manera independiente y no como parte de un sistema nacional de protección. Según el informe Beveridge, este sistema nacional de seguro produciría una reducción de los costos de la protección social y elevaría la productividad del trabajo. Con estas premisas, y desde una perspectiva laborista, Gran Bretaña implementó la unificación en su sistema nacional de seguridad social.

La «Social Security Act» aprobada el 14 de agosto de 1935 en los EUA fue parte del «New Deal» que promovió el crecimiento económico después de la Gran Depresión de 1929-1930. El «New Deal», entre 1933 y 1938, tenía por objeto reactivar la economía, reestructurar el sistema financiero, expandir la capacidad regulatoria del gobierno e implementar programas de asistencia social. Esta legislación concedía beneficios a los jubilados y a los desempleados,

y otorgaba beneficios de sobrevivencia. Las contribuciones, desde la creación de la Social Security Act, fueron pagadas por los trabajadores y los empleadores. La pensión de jubilación se denominó suplementaria porque se anticipa que complementará otros ahorros previsionales voluntarios de los trabajadores. Para ello, se crearon incentivos, principalmente el pago diferido del impuesto a la renta sobre el ahorro previsional.

Existen algunas diferencias importantes entre la seguridad social europea y la de los EUA. Por ejemplo, la seguridad social en los EUA no cubre la salud de los trabajadores asegurados durante su vida activa, ni mucho menos la de las personas que no contribuyen a la seguridad social. Medicare, el seguro de salud para las personas mayores, proporciona cobertura a los trabajadores que, habiendo sido asegurados, son mayores de 65 años. En este caso, la seguridad social reembolsa a las entidades que prestan los servicios médicos puesto que, como seguridad social, el sistema no administra entidades que presten estos servicios. Las contribuciones a la seguridad social permiten derivar una pensión de jubilación, que es un beneficio definido y tiene un tope máximo. Todas las personas, y en particular las personas que trabajan, pueden comprar productos previsionales personales o participar en programas ocupacionales en un mercado financiero que es competitivo y diverso. Existen programas de ahorro previsional y de seguros de vida con incentivos tributarios y de aportación de contraparte a cargo de los empleadores.

En 1952, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sancionó el Convenio 102 sobre la seguridad social, el cual se convirtió en el estándar normativo internacional para los países firmantes. El convenio manifiesta que los países miembros podían alcanzar la cobertura adoptando una variedad de regímenes que debían tener en común los principios de la seguridad social. Estos principios son: (i) garantía de prestaciones definidas; (ii) participación de los empleadores y los trabajadores en la administración de regímenes; (iii) responsabilidad general del Estado en lo referente a prestaciones concedidas y la buena administración de las instituciones; y (iv) financiamiento colectivo de las prestaciones por medio de aportes o impuestos. El Convenio 102 exigía la realización de valuaciones actuariales periódicas a fin de garantizar la sostenibilidad de los regímenes. Los nueve programas sancionados por el Convenio 102 son: (i) la asistencia médica, (ii) prestaciones monetarias por enfermedad, (iii) prestaciones de desempleo, (iv) prestaciones de vejez (pensiones de jubilación), (v) prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (pensiones de invalidez), (vi) prestaciones familiares, (vii) prestaciones de maternidad, (viii) prestaciones de invalidez, y (ix) prestaciones de

sobrevivientes. El convenio indica que los países miembros podían alcanzar la cobertura de seguridad social mediante regímenes universales; regímenes vinculados a los ingresos, de tasa fija o ambos; y asistencia social. En aplicación del Convenio 102, los países miembros adoptaron una variedad de regímenes que tenían como denominador común los principios de la seguridad social.

Apoyados en su crecimiento demográfico, los sistemas de seguridad social en Europa funcionaron de manera relativamente estable durante la primera parte del siglo XX. Desde finales del siglo XX hasta inicios del nuevo milenio, se ha presentado un conjunto de retos derivados tanto de los beneficios como del acelerado envejecimiento. Ello ha motivado reformas que incluyen cambios paramétricos, como la elevación de la edad de retiro, el incremento en las contribuciones o la reducción de beneficios como reformas estructurales que incluyen la creación de sistemas privados de capitalización individual. En los últimos 15 años, muchos países de Europa Central y Oriental canalizaron una proporción de las contribuciones a la seguridad social del sistema público a cuentas de capitalización individual obligatorias (OIT, 2014).

### **La seguridad social en América Latina**

En América Latina, los primeros países en introducir programas formales de protección social, los países «pioneros», fueron Chile, Uruguay, Argentina, Cuba y Brasil (Mesa-Lago, 1978, 1985, 1986). Desde 1920, estos países crearon programas fragmentados y altamente generosos para satisfacer las necesidades de grupos ocupacionales específicos: fuerzas armadas, empleados públicos, maestros, empleados y trabajadores de actividades modernas, que luego se extenderían a la totalidad de los asalariados del sector urbano. Los trabajadores del campo, los independientes, los microempresarios y los empleados domésticos fueron los últimos en recibir cobertura, aunque con beneficios mucho menos generosos y condiciones más duras de elegibilidad (Mesa-Lago, 1986). El proceso de extensión fue desordenado y estratificado. Puso de manifiesto una cobertura privilegiada y de fácil acceso para élites ocupacionales y otra cobertura de menores beneficios y de más difícil acceso para grupos de trabajadores asalariados que se incorporaron más tarde. Este proceso de expansión de la cobertura muestra la importancia de las presiones políticas de grupos de trabajadores conjuntamente con la vocación populista y clientelista de los gobiernos (motivaciones cuarta y quinta).

Un gran número de sistemas de seguridad social estuvieron vigentes hasta finales de la década de 1980, a excepción de Chile que reformó su sistema en 1981. Estos sistemas presentaron problemas antes que los europeos debido a varias razones financieras, administrativas y políticas que han sido extensi-

vamente estudiadas (Mesa-Lago, 1989; Banco Mundial, 1994). Las razones expuestas en estos estudios enfatizan la excesiva deuda previsional de los gobiernos, la incapacidad del sector público para administrar las inversiones financieras, el populismo en la entrega de beneficios generosos aun cuando los beneficiarios no habían pagado suficiente por los mismos, el traslado de fondos entre programas de seguridad social y la ineficiente administración. Cuando la seguridad social en América Latina entró en crisis económica, financiera y administrativa, las tasas de dependencia eran suficientes para mantener un reparto adecuadamente administrado. El sistema de reparto manejado con criterios razonables hubiera sido sostenible por un par de décadas más, ya que el proceso de transición demográfica en la región no se había iniciado. Este tiempo adicional hubiera permitido diseños más adecuados de protección social, incluyendo los programas de pensiones.

En el año 1981, Chile transformó la cobertura de vejez en el sistema de seguridad social. El gobierno del general Pinochet creó el primer sistema privado de pensiones que substituyó íntegramente a la seguridad social y cerró la afiliación al sistema público. Esta reforma estructural excluyó, sin embargo, a las fuerzas armadas. El nuevo sistema privado de pensiones, inspirado en la ideología individualista de la Escuela de Chicago, negó las características de los sistemas europeos y de la OIT, que se basaban en transferencias intergeneracionales y el reparto. El sistema se basa en cuentas individuales de capitalización administradas financieramente por empresas especialmente designadas como inversionistas de ahorros previsionales: las AFP. Estas empresas operan en la intermediación y administración de los ahorros previsionales como cualquier empresa mercantil de lucro. Las contribuciones son definidas sobre la remuneración salarial y obligatorias para los trabajadores asalariados y trabajadores independientes que emitan boletas de honorarios. En el momento del retiro, el trabajador cotizante tiene un fondo previsional que le permite comprar una anualidad o retirar recursos de la cuenta individual mediante la programación de desembolsos. Este sistema privado no se rige por los principios de la seguridad social recomendados por la OIT, aunque desde la reforma del año 2008 pareciera que existe cierto movimiento hacia estos principios. Desde mediados de la década de 1990, la debilidad del sistema privado de pensiones en Chile empezó a ser observada (Borzutzky, 2002; Verdera, 1997).

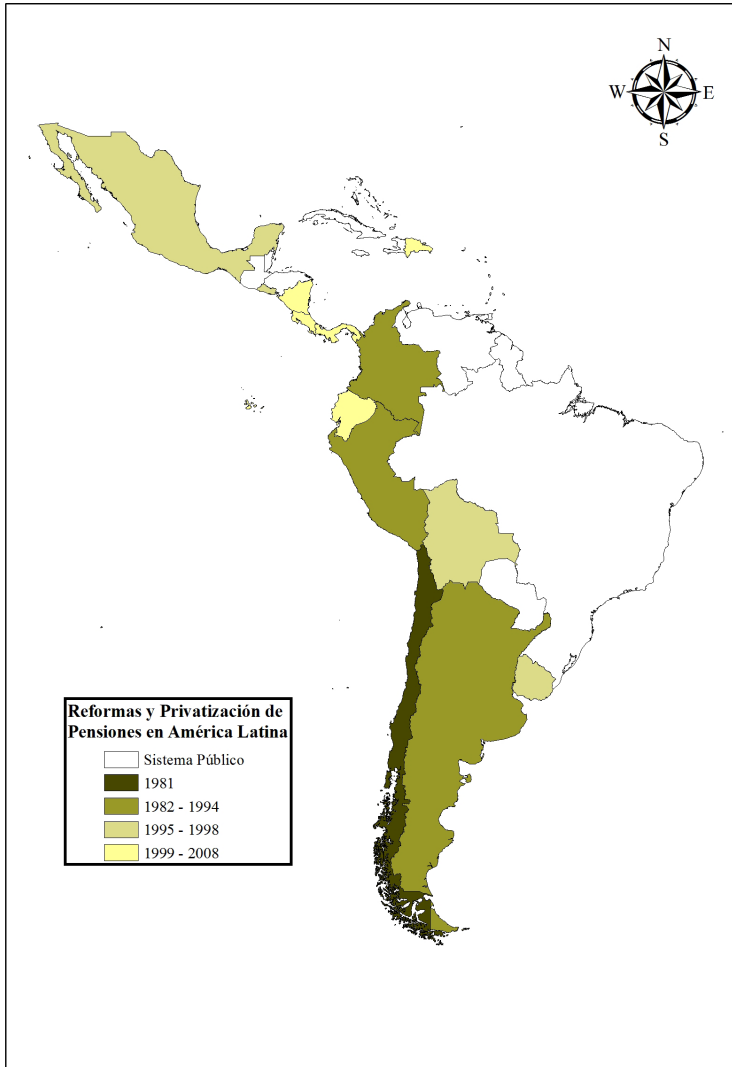
Estudiosos advertían el elevado costo del cambio del sistema (que honró los aportes de los trabajadores hasta el cierre del sistema de reparto mediante bonos de reconocimiento de aportes previos que se realizaban en el momento de la jubilación), el elevado costo transaccional de la administración de fondos,

y la falta de conocimiento sobre las condiciones económicas, financieras y demográficas para evaluar la viabilidad del nuevo sistema. Ni siquiera los EUA, el sistema más liberal y desregulado del mundo, había llegado al extremo de tener un pilar obligatorio exclusivo de cuentas individuales de capitalización. Más bien, los EUA, con un modelo universal de reparto modesto, garantiza un nivel de solidaridad mínima en el pilar obligatorio y un componente voluntario altamente desarrollado y competitivo.

Gracias a la influencia del Banco Mundial y a la creatividad de José Piñera (quien tenía 32 años cuando diseñó el sistema chileno de AFP), el nuevo sistema se expandió con rapidez a otros países de América Latina. El mapa 2 presenta los países que reformaron sus sistemas de pensiones e implementaron un pilar privado de capitalización individual. Chile, en color negro, lo hizo en el año 1981. En 1982-1994, Perú (1993), Argentina y Colombia (1994); en el siguiente período, 1995-1998, Uruguay (1996), Bolivia y México (1997); y finalmente, en 1999-2008, El Salvador (1998), Nicaragua (2000), Costa Rica y Ecuador (2001), República Dominicana (2003) y Panamá (2008) adoptaron sistemas privados con cuentas individuales de capitalización, y contribuciones definidas, de manera suplementaria o en sustitución del pilar público como Chile (SSA, 2014). Hacia el año 2014, los modelos previsionales en América Latina se clasificaban en dos: modelos con reformas estructurales y sin reformas estructurales. Entre los primeros, Mesa-Lago *et al.* (2013) identifican: (i) modelos sustitutivos: Chile, México, El Salvador y la República Dominicana; (ii) modelos paralelos: Perú y Colombia; y (iii) modelos mixtos: Uruguay, Costa Rica y Panamá. Los países con modelos sin reformas estructurales de su sector público (generalmente, reparto) son Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Venezuela (Mesa-Lago *et al.*, 2013).

El sistema privado también se expandió a Estados europeos con instituciones más débiles, como los países de Europa Central y Oriental que, por su experiencia previa, tenían aparatos estatales tan ineficientes y sobreendeudados como los de algunos países de América Latina. En total, más de 29 países en el mundo implementaron sistemas obligatorios de contribuciones financieras definidas, incluyendo a Gran Bretaña en 1988. Sin embargo, en varios países (Argentina, Bolivia, Hungría, Eslovaquia) las reformas han revertido; en otros, se ha producido una transición hacia sistemas nacionales de contribución definida (Italia, Suecia) o se han reducido las contribuciones a los sistemas de capitalización individual (Estonia, Letonia, Polonia) (Holzmann & Palmer, 2006).

## Mapa 2 Expansión de modelos de pensiones inspirados en el modelo chileno



Fuente: elaboración propia a partir de SSA (2014).



En el año 2008, Chile, país innovador, introdujo reformas importantes para mejorarlo. De acuerdo con Mesa-Lago (2014), las reformas del año 2008 mantuvieron la integridad del sistema privado (que es el único pilar) y se mejoraron los principios de la seguridad social. Por ejemplo, se alcanzó más solidaridad, participación y equidad. Las reformas chilenas, algunas de las cuales fueron imitadas por la reforma peruana del año 2012, incluyeron: (i) el establecimiento de un sistema de pensiones solidarias integrado al régimen de capitalización individual, que otorga beneficios de vejez e invalidez, conformado por la pensión básica solidaria y el aporte previsional solidario; (ii) la implementación de la licitación de nuevos afiliados –por dos años– para introducir mayor competencia entre las AFP; (iii) la introducción de la cotización del seguro de invalidez y sobrevivencia a cargo del empleador; (iv) el establecimiento de la obligatoriedad de cotización para los trabajadores independientes que emiten boleta de honorarios de manera gradual; (v) la introducción del pago de una bonificación por cada hijo para todas las mujeres afiliadas al sistema; (vi) la implementación de normas para el ahorro previsional voluntario colectivo; (vii) la introducción del subsidio previsional a los trabajadores jóvenes; (viii) la creación del Fondo para la Educación Previsional; (ix) la compensación económica en materia previsional en caso de nulidad o divorcio; (x) la creación de instancias de participación social y técnica a través de la Comisión de Usuarios, el Consejo Consultivo Previsional y el Consejo Técnico de Inversiones; y (xi) la creación de la Superintendencia de Pensiones en reemplazo de la Superintendencia de AFP y del Instituto de Previsión Social.

Seis años más tarde, debido a la continuación de los defectos del sistema y al clamor de la sociedad chilena, el gobierno de la presidenta Bachelet nominó una comisión de alto nivel para que formule nuevas recomendaciones de reforma, la Comisión Bravo. El 15 de septiembre de 2015, esta comisión presentó tres propuestas globales de reforma y más de 50 recomendaciones específicas para modificar el sistema. Los elementos claves de la propuesta global que obtuvo mayoría (por un voto) fueron: (i) fortalecer el pilar solidario incrementando sus beneficios y extendiendo la cobertura, (ii) incluir una nueva cotización del empleador que irá a un fondo solidario, (iii) crear una AFP estatal, (iv) cambiar las edades de retiro y (v) mejorar la equidad de género (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015).

Ninguna de estas recomendaciones fue implementada en los dos años siguientes, 2016-2017, ante la sorpresa de la sociedad chilena y miembros de la Comisión Bravo. Es más, durante el año 2016, las AFP en Chile se volvieron a encontrar en el ojo de la tormenta por una serie de marchas en protesta por las

reducidas pensiones y los elevados costos. Se objetó la falta de competitividad de la industria, que motiva elevados costos administrativos, tasas de reemplazo por debajo de aquellas anticipadas por los cotizantes, reducidas densidades de cotización y sesgo de género en contra de la mujer (Hyde & Borzutzky, 2015; Iglesias-Palau, 2009). Aunque la presidenta Bachelet consideró la introducción de nuevas reformas durante su mandato (RPP Noticias, 2014; Superintendencia de Pensiones, 2014), la falta de espacio político y de consenso sobre cuál debe ser el porvenir de las pensiones en Chile ha impedido la implementación de las propuestas de reforma.

En el Perú, el segundo país en imitar la reforma chilena, se produjo una reforma en el año 2012 que imitó algunas de las modificaciones introducidas en Chile en el año 2008. Por ejemplo, se adoptó el mecanismo de la licitación de los nuevos afiliados con la intención de elevar la competitividad y reducir las comisiones de administración, y se creó un fondo de inversión cero. Además, se trasladó gradualmente el cobro de la comisión de administración (en un período de 10 años) de calcularse sobre la remuneración asegurable a calcularse sobre el saldo de la cuenta de capitalización individual del afiliado. Se intentó obligar a los trabajadores independientes que emiten recibos de honorarios a que contribuyan a las AFP. El rechazo fue público y masivo. La ley fue derogada. Continuaron las protestas por las mismas razones que en Chile. En el año 2015, el Congreso aprobó dos leyes: (i) retirar hasta el 25 por ciento del saldo en la cuenta de capitalización del afiliado para adquisición o pago de hipoteca de la primera vivienda, y (ii) retirar hasta el 95,5 por ciento del saldo en la cuenta de capitalización en el momento del retiro. En vista de estas leyes y del continuo malestar sobre la eficiencia de las AFP, el nuevo gobierno del presidente Kuczynski nombró una comisión de alto nivel para la presentación de una reforma integral previsional en el año 2017.

Argentina y Bolivia, que adoptaron el sistema privado chileno en 1994 y 1997, respectivamente, revirtieron a sus sistemas públicos. Argentina cerró su pilar privado en el año 2008 y elevó el papel del Estado en el financiamiento de las pensiones: reintegró el sistema pensionario al sistema público y expandió las pensiones no contributivas (Mesa-Lago, 2014; Mesa-Lago *et al.*, 2013). La legislación de la reforma fue aprobada por la mayoría del Congreso y con el apoyo de las confederaciones sindicales más grandes. El apoyo se debió en gran parte a que la crisis financiera argentina de los años 2000-2001 redujo enormemente el valor del fondo de pensiones y, en segundo lugar, al elevado costo transaccional del sistema privado. La sociedad civil, después de 14 años de funcionamiento, rechazó el sistema privado de pensiones como

sucede actualmente en Chile. Uno de los propósitos de la reforma argentina fue expandir la cobertura del programa contributivo a trabajadores de bajos ingresos y elevar el valor de las pensiones (Mesa-Lago, 2015).

Dos años más tarde, en 2010, el Estado Plurinacional de Bolivia también cerró el sistema privado, aunque garantizó las cuentas individuales. Al igual que en Argentina, la mayoría del Congreso aprobó la ley de reforma, que fue apoyada por una de las confederaciones sindicales más importantes. En Bolivia, todas las personas mayores tienen derecho a una pensión no contributiva, denominada Renta Dignidad, y también hay una pensión solidaria que reconoce un año de contribuciones por cada hijo nacido vivo de madres con 10 años de contribución (Mesa-Lago, 2015). Bolivia había copiado el modelo de pensiones chileno sin considerar que los trabajadores independientes son mayoritarios, que el mercado de capitales es pequeño y que no existe competencia entre las administradoras de pensiones.

Los países con sistemas mixtos en América Latina son Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Panamá (2008). El sistema previsional en Uruguay posee dos componentes: reparto, que proporciona una prestación básica; y ahorro privado, que proporciona una prestación complementaria. Cada trabajador, en el momento del retiro, obtiene una prestación total que es la suma de la prestación básica y de la prestación complementaria. Incidentalmente, Uruguay es el primer país en América Latina que ha adoptado la estrategia integral de protección social como un derecho humano y universal.

### III. La seguridad social en el Perú<sup>16</sup>

Podemos distinguir cuatro fases en la evolución de la seguridad social en el Perú: (i) de 1820 a 1924, se formaron los primeros e incipientes mecanismos de seguro y cobertura de grupos de trabajadores especiales (privilegiados); (ii) de 1924 a 1973, se crearon los dos grandes seguros para empleados y para obreros, respectivamente, que se integraron en el año 1973; (iii) de 1973 a 1992, se creó el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), cuya vida duró dos décadas; y, finalmente, (iv) en el año 1992, se implementó la reforma estructural de la seguridad social. En primer lugar, se separaron las prestaciones de salud y el programa de pensiones que anteriormente se administraban conjuntamente. Y, en segundo lugar, se creó un sistema previsional paralelo. Este se caracteriza por la existencia de dos subsistemas. De un lado, la Oficina de Normalización Previsional (ONP, creada en 1994) representa el antiguo sistema público de seguro colectivo y primas escalonadas. Este subsistema se denomina Sistema Nacional de Pensiones (SNP). El otro subsistema es el Sistema Privado de Pensiones (SPP o sistema de AFP)<sup>17</sup>.

La primera fase se inició en los albores de la República, con la concesión de un fondo de jubilaciones y cesantías para las fuerzas armadas. Décadas más tarde, se reguló el montepío para empleados públicos de algunas reparticiones (Tesch, 1978). No es sorprendente que los primeros grupos laborales que hayan sido cubiertos por algún sistema de protección social hayan sido miembros de las fuerzas armadas debido a que su ocupación los exponía a riesgos más serios de accidente y muerte. Desde inicios de la República se formaron los montepíos y jubilaciones, que probablemente fueron heredados de la Ley

---

<sup>16</sup> Se excluyen de este análisis el fondo previsional de las Fuerzas Armadas y otras cajas de grupos especiales.

<sup>17</sup> Consulte Abanto Revilla (2014), quien ofrece un detallado análisis de la evolución de la legislación y las reformas más importantes del sistema nacional de pensiones.

de Ceses de 1850 del Ejército Real (Ley de Jubilación y Cesantía). Durante este período, es probable que la Iglesia se haya encargado del cuidado de la vejez de algunos grupos que no contaban con el pilar familiar. En el resto de la sociedad, el cuidado del adulto mayor estuvo a cargo de los familiares y comunidades extendidas, así como de grupos de beneficencia en zonas urbanas y semiurbanas. Con el correr del tiempo, los sistemas formales de protección social que usaban los militares se fueron extendiendo a otros grupos laborales. Se inició una senda expansiva de la cobertura, pero hubo que esperar hasta el siglo XX para iniciar una fase de mayor cobertura.

Durante la primera parte del siglo XX, continuó la creación de los fundamentos de la seguridad social a nivel nacional (Ley 4916, «Ley del Empleado» de 1924; Ley 8433, «Seguro Social Obligatorio para los Obreros» y creación de la Caja Nacional de Seguro Social, de 1936; Ley 10624, primera norma de jubilación para empleados, en 1946; Decreto Ley 10902, «Seguro Social Obligatorio del Empleado», en 1948; e independización del seguro social del empleado de la Caja Nacional de Seguro Social, en 1950). La Junta Militar, en 1961-1963, reordenó los seguros sociales de los empleados en la Caja Nacional de Seguro Social, modificó el Seguro Social Obrero, que se extendió a los campesinos beneficiados por la Reforma Agraria, y modificó las tasas de contribuciones. Además de los dos programas de pensiones para empleados y obreros, había grupos específicos que tenían fondos de pensiones independientes con sus propias contribuciones y beneficios. La seguridad social durante este período se caracterizó por su fragmentación, estratificación, descoordinación e inequidad, y cubría a solo la tercera parte de la PEA (Cruz Saco, 1998; Mesa-Lago, 1985; Slodky, 1985; Tesch, 1978).

Durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (1968-1980) se dio un gran paso hacia la unificación e integración de la seguridad social. El Decreto Ley 20212, en 1973, creó el «Seguro Social del Perú», una sola persona jurídica que fusionó tres organizaciones: la Caja Nacional de Seguro Social, el Seguro Social del Empleado y la Caja Nacional de Pensiones (Tesch, 1978). El «Seguro Social del Perú» implementó el Decreto Ley 19990, que incorporó a los trabajadores independientes, eliminó el trato discriminatorio (empleados y obreros) y estableció un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) que excluyó a las Fuerzas Armadas y a otros grupos con fondos independientes. Siete años más tarde, por Decreto Ley 23161, del 16 de julio de 1980, esta institución unificada se convirtió en el IPSS a fin de concordar la política de protección social con la Constitución Política del Perú del año 1979. El IPSS otorgaba prestaciones financieras (pensiones de viudez, orfandad, discapacidad, jubilación y vejez) y

no financieras (enfermedad-maternidad y riesgos profesionales) principalmente a trabajadores dependientes (empleados y obreros). Los regímenes públicos de pensiones más importantes son el régimen del Decreto Ley 19990 y el régimen del Decreto Ley 20530, denominado «Cédula Viva». Ambos forman parte del Sistema Nacional de Pensiones (SNP), cuyo gestor es la ONP.

Por razones puramente demográficas, el fondo de pensiones del IPSS podría haber sido sostenible en la década de 1980 y 1990 como un sistema de capitalización colectiva de primas escalonadas<sup>18</sup> que habría devenido en reparto a medida que se extinguía el dividendo demográfico. Pero una larga lista de serios problemas motivaron su déficit actuarial. Esta lista incluye: el financiamiento de la expansión por parte del IPSS de la cobertura de enfermedad-maternidad a familiares de asegurados y a población no contribuyente con recursos de este fondo; deuda estatal; evasión y elusión; abuso administrativo mediante la excesiva burocratización y bajísima productividad de los empleados del IPSS; nefastas inversiones, transferencias y préstamos con fondos de las contribuciones de los trabajadores para el pago de pensiones; crisis económica e hiperinflación; y generosidad de beneficios, en particular la famosa «Cédula Viva», que otorgaba tasas de reemplazo del 100 por ciento a jubilados de varios grupos privilegiados (como jubilaciones de discapacidad y sobrevivencia) y sus beneficiarios. A pesar de su problemática, la creación del IPSS constituyó un hito en el desarrollo de la seguridad social debido a que integró en una institución nacional la cobertura de riesgos sociales de corto y de largo plazo financiada con el esquema de contribuciones tripartitas de acuerdo al modelo corporativo bismarckiano.

A principio de la década de 1990, el régimen del presidente Fujimori, con su ministro de Economía Carlos Boloña Behr, modificó estructuralmente la seguridad social en el Perú. Uno de los principales objetivos de la reforma fue la separación de las funciones del cuidado de la salud y de la administración de pensiones. La administración de pensiones dejó de ser monopolio público con la creación del SPP. Debido a la estructura de la seguridad social previa a la reforma de la década de 1990, la población asegurada y que se aseguraría en el futuro continuó siendo aquella de trabajadores asalariados dependientes y urbanos, dos terceras partes de los cuales eran hombres. Utilizando el concepto de Esping-Andersen (1990b), al igual que en Chile, esta reforma inició la «mercantilización» de las pensiones.

---

<sup>18</sup> Hasta la reforma estructural de 1992 en el Perú, los trabajadores asegurados contribuían el 3 por ciento de sus remuneraciones asegurables y los empleadores, el 6 por ciento.

El Perú copió el modelo chileno de AFP, pero, a diferencia de Chile, no cerró el sistema nacional. Se crearon así dos modelos previsionales paralelos y obligatorios que compiten entre sí y que se rigen por principios diferentes. El sistema privado se caracteriza por cuentas individuales de capitalización financiera, contribuciones definidas por parte de los trabajadores únicamente, responsabilidad individual del crecimiento del fondo de pensión, y ausencia tanto de pensión mínima garantizada (ausencia de subsidio) como de solidaridad. Los afiliados aportan el 10 por ciento de sus remuneraciones asegurables, pagan una comisión de administración que es una de las más altas en América Latina, y también pagan una comisión de invalidez, vejez y muerte (esta es pagada por el empleador en Chile). El Estado peruano cumple una función de regulación y supervisión a través de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) (Cruz Saco & Ivachina Borovinskaya, 1999). La ONP se financia con contribuciones definidas pagadas solo por los trabajadores, transferencias del gobierno y una fracción de los rendimientos financieros del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales (FCR); posee un beneficio definido que puede fluctuar entre una pensión mínima garantizada y una pensión máxima; y requiere 20 años de contribuciones.

El sistema dual implica que las pensiones en el sistema privado son anualidades, retiros programados a base del saldo en una cuenta individual de capitalización. En el sistema de reparto, las pensiones son básicamente transferencias que se establecen como beneficios definidos. En un sistema mixto, como por ejemplo en Uruguay o en los EUA, la pensión de un jubilado puede tener un componente que es renta derivada de una cuenta individual de capitalización de ahorro previsional (sistema privado) y otro componente que es una transferencia del sistema de reparto. Desde la reforma de pensiones en el año 1993, en el Perú solo existe una renta o una transferencia como modalidad de pensión. La reforma del año 2015, sin embargo, permite que los trabajadores afiliados al SPP rescaten el 95,5 por ciento del saldo en su cuenta individual de capitalización. Este saldo es el valor del ahorro obligatorio que fue realizado con fin previsional. Sin embargo, la intención del ahorro deja de ser previsional cuando no se convierte en una renta que funcione como pensión durante la jubilación. Por cierto, esta ley solo puede ser explicada por la enorme desazón producida por la gestión de las AFP puesto que desvirtúa completamente la lógica del SPP.

EL régimen del Decreto Ley 19990, actualmente vigente, paga una tasa de reemplazo definida en función de años de servicio y contribución y el régimen del Decreto Ley 20530 («Cédula Viva») paga el 100 por ciento del

último salario (al final de la vida activa). Este último fue cerrado por la Ley de Reforma Constitucional, Ley 28389, del 12 de noviembre de 2004 (Pedro Pablo Kuczynski era el ministro de Economía)<sup>19</sup>. En consecuencia, el número de beneficiarios disminuye y el costo de este programa se reduce progresivamente, lo cual mejora las finanzas del reparto.

El Decreto Ley 19990 afilia a trabajadores de la actividad privada (Ley 4916 y Decreto Legislativo 728), a los obreros (Ley 8433) y a los funcionarios y servidores públicos bajo el régimen de la actividad pública (Decreto Ley 11377 y Decreto Legislativo 276) no incorporados al régimen del Decreto Ley 20530. La mayor parte de la planilla de pagos se financia con transferencias gubernamentales, si bien estas han ido disminuyendo en años recientes debido al aseguramiento de nuevos trabajadores. La contribución es del 13 por ciento, pagadera únicamente por el cotizante, y los beneficios son definidos (prestaciones fijas a tasas de reemplazo predeterminadas). La elegibilidad está en función de por lo menos 20 años de contribuciones. Las prestaciones que otorga el régimen son: jubilación, invalidez, viudez, orfandad y ascendencia. En el año 2003, la planilla anual del Decreto Ley 19990 ascendía a 2.785 millones de soles para pagar 396.000 pensiones. El 72,5 por ciento de esta planilla se financiaba con transferencias del Tesoro Público. El costo previsional o valor presente del flujo futuro de transferencias ascendía a 15.100 millones de dólares o el 25 por ciento del PBI. En cuanto al Decreto Ley 20530, había 295.000 pensionistas y la planilla anual ascendía a 4.326 millones de soles. De acuerdo al MEF, el costo de la deuda previsional ascendía a 24.415 millones de dólares o el 40 por ciento del PBI (Ministerio de Economía y Finanzas, 2004).

En el año 1996, el gobierno creó el FCR para respaldar las obligaciones de los regímenes pensionarios de la ONP. Este fondo es intangible, cuenta con personería jurídica de derecho público y es administrado por un directorio presidido por el ministro de Economía. El FCR se financia con las reservas actuariales de los regímenes previsionales, aportes del Tesoro Público, capitalización de las inversiones y otros ingresos. Al mes de enero de 2017, el portafolio consolidado del FCR ascendió a 5.900 millones de dólares<sup>20</sup>. En consecuencia, el FCR representa solo una fracción del total de la reserva actuarial del régimen 19990, probablemente una fracción cercana al 15 por ciento. A pesar del leve descenso en la magnitud de la reserva actuarial total

---

<sup>19</sup> En 2005, el Tribunal Constitucional declaró constitucional el cierre definitivo del régimen pensionario del Decreto Ley 20530, la introducción de topes pensionarios y la eliminación de la nivelación pensionaria.

<sup>20</sup> [https://www.onp.gob.pe/seccion/centro\\_de\\_documentos/DocumentosFCR/2016-08.pdf](https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/DocumentosFCR/2016-08.pdf) (consultado el 25 de julio de 2017).



como porcentaje del PBI entre los años 2013 y 2015, es evidente que esta última se irá elevando a medida que se incremente el número de asegurados en la ONP. En el corto plazo, la incorporación de un mayor número de asegurados reducirá, sin embargo, el valor de las transferencias gubernamentales necesario para pagar los beneficios del sistema. Pero este es un reto en todos los sistemas de reparto.

El segundo régimen, el Decreto Ley 20530, es una herencia de la legislación para funcionarios públicos, quienes tenían derecho a pensiones vitalicias con cargo al Tesoro Público (Ley de Goces, 1850) (MEF, 2004). Progresivamente, el gobierno peruano continuó otorgando este derecho a grupos de funcionarios privilegiados cuyas aportaciones acumuladas no podían sostener el pago de las prestaciones futuras que, además, eran sumamente generosas (por ejemplo, tasas de reemplazo del 100 por ciento para jubilados y derechohabientes a la muerte del titular de la pensión). Desde el inicio de la década de 1960 (MEF, 2004), se intentó cerrar este régimen, y el Decreto Ley 20530 del 26 de febrero de 1974 intentó restringir el beneficio para los trabajadores que estuvieran trabajando hasta el 11 de julio de 1962. El régimen afiliaba y pagaba pensiones a una población de aproximadamente 30.000 personas (MEF, 2004). Sin embargo, legislación posterior extendió la cobertura de este beneficio. Ejemplos de la ampliación son los siguientes: (i) el reingreso al servicio activo y acumulación de tiempo de servicio de cesantes; (ii) la acogida de pensionistas del Ministerio de Aeronáutica, de los trabajadores del Banco de la Nación y de Petroperú, del personal nombrado en la Ley del Profesorado y de los magistrados con 10 años de nombramiento; (iii) la autorización de sumar 4 años de estudios (aun si no se hubiera aportado) y sumar años por parte de regidores y alcaldes sin remuneración; y (iv) la elevación de las pensiones de sobrevivientes hasta el 100 por ciento del total de la pensión de cesantía. La edad de jubilación para el beneficio de pensión no fue determinada con precisión y los años de aportación fueron generosos: 15 años para los hombres y 12,5 años para las mujeres.

La figura 1 muestra la cobertura de la población ocupada entre 1940 y 2013<sup>21</sup>. Observamos el crecimiento sostenido de la misma con la creación de los seguros del empleado y del obrero, la creación del IPSS en 1980 y la expansión del programa de salud a grupos que no contribuían. Un período crítico en la historia de la seguridad social del Perú fue la década de 1980. En

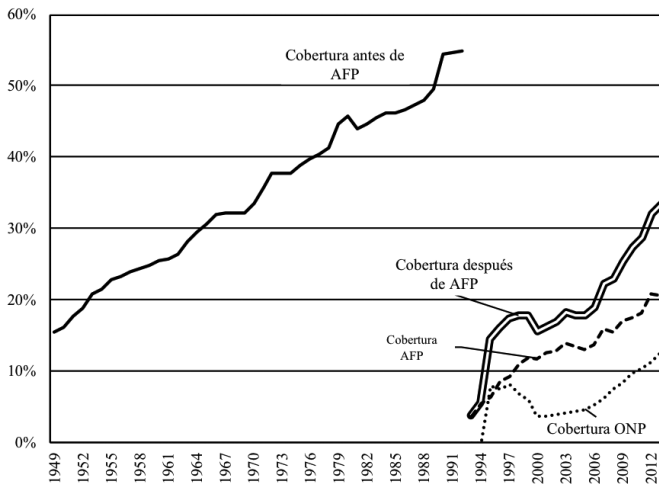
---

<sup>21</sup> Hasta el año 1992, la cobertura incluye los programas de salud, accidentes de trabajo y pensiones debido a que esta cobertura representa el aseguramiento de los trabajadores en la seguridad social.

1984, el segundo gobierno del presidente Belaúnde extendió la cobertura de salud a la cual tenían derecho los asegurados del IPSS a sus cónyuges e hijos menores de 18 años. Ello más que duplicó las prestaciones de salud, mientras que el número de asegurados se mantuvo constante para luego caer en más del 10 por ciento a inicios de la década de 1990. Este fuerte descenso se explicó por la recesión de 1991-1992 (el «Fujishock»), el impacto del ajuste a la apertura comercial (rebaja arancelaria) y la flexibilización del mercado de trabajo. El nivel total de asegurados disminuyó; sin embargo, la participación de asegurados facultativos, trabajadoras del hogar, campesinos y amas de casa se elevó.

Como los gastos adicionales de salud no estaban adecuadamente financiados, se utilizaron los recursos del programa de pensiones. Además, el número de beneficiarios de pensión se elevó de 200.000 en 1984 a cerca de 500.000 en 1992 debido a la flexibilización de las condiciones de elegibilidad (Verdera, 1997). Es probable que la legislación social dictada por el segundo gobierno de Belaúnde y continuada por el primer gobierno de Alan García haya sido en parte responsable de la quiebra del IPSS.

Figura 1  
Cobertura de la población ocupada, 1940-2013



Fuentes: Ministerio de Hacienda y Comercio (1954, 1959, 1966); INEI (1984, 1993, 2007); SBS (2016); ONEC (1975); ONP (2016) y elaboración propia.

En 1992/1993 se produjeron la reforma de la seguridad social, la interrupción del monopolio del reparto y la transición al sistema paralelo de SPP y

ONP. En la figura 1, podemos observar la caída de la cobertura en el momento del quiebre. Es posible que el registro de la cobertura de los asegurados activos al IPSS hubiera estado inflado debido a las deficiencias administrativas de esta institución. Verdera (1997, p. 38) sostiene que la población asegurada en 1984 era de 1.716.000, y de 2.120.000 en 1992. Ello contrasta fuertemente con los valores del IPSS de 2.700.000 en 1984 y 3.800.000 en 1992. Con la información de Verdera (1997), la cobertura en 1992 sería de solo la tercera parte de la PEA –aun superior al 25 por ciento de cobertura en pensiones del año 2015 (por la ONP y las AFP).

La tasa de crecimiento de la cobertura de las AFP en el período 1997-2012 fue similar al crecimiento de la cobertura de la seguridad social en el período 1976-1990. Ello se debió a una saludable afiliación en las AFP. Sin embargo, desde el año 2006, el aseguramiento en la ONP se tornó competitivo y desafió la preferencia de los trabajadores por las AFP. Hacia el año 2012, la cobertura total es inferior a la alcanzada con el IPSS. Aun si consideramos la cobertura estimada por Verdera, que es inferior a la del IPSS, estamos contemplando una cobertura del 25 por ciento de la PEA en vez de la tercera parte.

En conclusión, aunque el sistema de seguridad social es antiguo en el Perú<sup>22</sup>, su cobertura continúa siendo limitada. La cobertura de la PEA se incrementó de aproximadamente el 10 por ciento en 1950 al 55 por ciento en 1992 (de acuerdo con la información del IPSS), a una tasa de crecimiento anual del 3 por ciento. En el mismo período, el crecimiento de la PEA fue del 2,4 por ciento, lo cual refleja una ampliación sostenida de la cobertura. En 1980, cuando se creó el IPSS, la cobertura era cercana al 45 por ciento y cubría los riesgos de enfermedad-maternidad, accidentes de trabajo y vejez (Slodky, 1985).

De acuerdo a la ley de reforma de pensiones que creó el SPP, Decreto Legislativo 25897, las AFP iban a «contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema de previsión social en el área de pensiones». Un año antes, el Decreto Legislativo 724, del 27 de noviembre de 1992, afirmó que las AFP mejorarían sustancialmente las pensiones, ampliarían la cobertura (el subrayado es nuestro), crearían condiciones para la inversión privada y permitirían acceso a la propiedad de diferentes empresas mediante accionariado difundido. Pero, en el año 2015, la cobertura conjunta del sistema privado y público alcanzó a la cuarta parte de la población ocupada (Cruz Saco *et al.*, 2014). Es decir,

---

<sup>22</sup> Durante la Colonia, en el siglo XVII, se crearon fondos o cajas de dinero para el pago de pensiones de sobrevivencia (viudo/a y huérfano/as) a fin de proteger a los familiares de los militares.

disminuyó a la mitad de su pico en el año 1992. Incluso el Banco Mundial, que auspició la privatización, reconoce que uno de los errores de las reformas fue la cobertura insuficiente (Gill, Packard, & Yermo, 2005). Probablemente, la causa de la escasa cobertura sea haber ignorado las barreras estructurales que impiden su extensión, y el excesivo entusiasmo en el mercado interno para la intermediación de ahorros de largo plazo.

Mesa-Lago (2004, 2008) distingue entre modelos sustitutivos privados, paralelos, mixtos y modelos públicos tradicionales, usualmente de reparto. De acuerdo a esta clasificación, el modelo peruano es paralelo (al igual que el colombiano). Lindbeck y Persson (2003) consideran que los sistemas de pensiones pueden clasificarse de acuerdo a tres características binarias: (i) beneficios definidos (en sistemas públicos) versus contribuciones definidas (en sistemas privados). Ello significa que en los sistemas públicos de reparto las tasas de reemplazo, por ejemplo, están predeterminadas, son parámetros. En los sistemas de capitalización, la tasa de reemplazo es endógena y depende de una serie de variables. (ii) Completamente financiado (sistemas privados) versus sin financiamiento (generalmente, los sistemas de reparto que generan deuda previsional). En los sistemas de capitalización individual, las pensiones están totalmente financiadas con los ahorros privados. Por el contrario, el reparto deviene con el tiempo en una situación que requiere financiamiento de los ingresos generales gubernamentales. (iii) Sistema actuarial (sistemas de reparto que requieren financiamiento a través de impuestos a la seguridad social) versus no actuarial (el sistema privado es no actuarial). Un sistema actuarial se explica por su sostenibilidad financiera en el largo plazo, la misma que depende de la edad del sistema, aspectos demográficos, tasas de contribución y beneficios. El financiamiento de un sistema mediante primas uniformes, escalonadas o el reparto requiere de estudios actuariales periódicos y frecuentes para evaluar su sostenibilidad. Ello no es necesario en un sistema de capitalización individual. Este está expuesto a otros riesgos; por ejemplo, el riesgo de crisis financiera sistémica que puede «licuar» los ahorros financieros.

El sistema previsional peruano, por incluir dos esquemas paralelos, exhibe todas las características de Lindbeck y Persson. La ONP es de beneficios definidos, sin financiamiento completo y actuarial. El SPP es de contribuciones definidas, completamente financiado y no actuarial. Holzmann<sup>23</sup> y Hinz

---

<sup>23</sup> En 1997, Robert Holzmann creó la unidad de Protección Social y Empleo del Banco Mundial, que innovó en la manera como se conceptualizan los sistemas de pensiones. Incorporó la administración de riesgos sociales en el análisis de las pensiones y sugirió la adopción de sistemas privados para suplementar los sistemas de reparto. Propuso la adopción de esquemas de contribuciones definidas no financieras adop-

(2005) propusieron un sistema multipilar que debía contener cinco pilares. Estos pilares apoyan a toda la población, y, en algunos casos, una misma persona puede combinar una mixtura de servicios de los mismos. Los pilares son los siguientes:

Un pilar no contributivo o pilar cero que constituye un beneficio o pensión universal y ofrece un nivel mínimo de protección para todos los ciudadanos. Se basa en un enfoque de derechos humanos que busca sostener a las personas no asociadas al mercado formal o con incapacidad de ahorro por sus bajos niveles de ingresos.

Un primer pilar obligatorio y contributivo sobre las remuneraciones asegurables, que podría ser administrado públicamente (reparto, seguro colectivo). Este pilar entraña riesgo demográfico y político, pero protege contra el riesgo de volatilidad de los mercados financieros. De acuerdo a la clasificación de Lindbeck y Persson, este pilar es de beneficios definidos, actuarial y sin financiamiento completo. Una versión de este pilar podrían ser las contribuciones en cuentas nocionales sin riesgo financiero.

Un segundo pilar obligatorio y contributivo sobre las remuneraciones, que funciona como una cuenta individual de capitalización (ahorro privado). Este pilar excluiría el riesgo político debido a que el ahorro previsional se capitaliza o acumula individualmente. Sin embargo, existe riesgo de volatilidad en el mercado financiero y costos de transacción altos en caso se asuman anualidades al retiro. En la clasificación de Lindbeck y Persson, este esquema es de contribuciones definidas, no actuarial y con financiamiento completo.

Un tercer pilar de ahorro voluntario, donde la provisión del beneficio dependerá del tipo de ahorro y acuerdo realizado con la entidad privada que administra el ahorro. Las personas asumen los riesgos de la diversidad del portafolio de sus inversiones y las fluctuaciones del mercado financiero y de capitales. Este pilar posee las mismas características de Lindbeck y Persson descritas antes.

Finalmente, el pilar familiar o intergeneracional, que puede brindar apoyo informal financiero o no financiero (vivienda, atención de salud, alimentación, entre otros) a los adultos mayores. Este pilar habría de ser apoyado con asistencia social (en el cuidado de largo plazo) e incentivos como, por ejemplo, escudos financieros o subsidios (transferencias).

---

tadas después en Italia, Polonia y Suecia. Los sistemas nocionales o personales son ahorros previsionales en cuentas que se capitalizan de acuerdo a un rendimiento previamente identificado (en el sector público). Al retiro, el trabajador deriva de su cuenta nocional una pensión que refleja la evolución salarial y el tiempo de aportación. La edad de retiro puede variar.

Los sistemas multipilares son típicamente mixtos. Por ejemplo, el pilar cero podría ser financiado con ingresos gubernamentales generales. Los pilares dos y tres serían obligatorios para todos los trabajadores, que en el momento del retiro podrían derivar una pensión suplementaria como beneficio definido y otra pensión adicional como resultado de su cuenta de capitalización individual (o nocional). Los trabajadores también pueden realizar ahorros previsionales voluntarios adicionales en el sistema financiero, de los cuales derivarían una renta financiera. Por último, podrían vivir con sus familiares, quienes tendrían incentivos para brindar un apoyo de vida adicional. Si una persona no tuvo nada de lo anterior, podría ser beneficiaria de una pensión básica no contributiva. Este sistema multipilar posee ventajas: reduce la exposición a un solo tipo de riesgo (por ejemplo, demográfico, político, financiero, de desempleo y de pobreza), permite opciones de ahorro a las personas que combinan la obligatoriedad de un sistema de reparto con solidaridad con ahorro previsional voluntario por encima de la mínima contribución del seguro colectivo, asegura una pensión básica a grupos vulnerables, y promueve el apoyo familiar cuando este constituye una estrategia efectiva de cuidado.

En el Perú, la arquitectura previsional carece de coherencia. Por ello, precisamente, su cobertura es muy baja. Existen dos subsistemas o esquemas previsionales<sup>24</sup>: el subsistema cero, constituido por Pensión 65, para personas pobres, y el subsistema contributivo. Este subsistema ofrece dos esquemas previsionales principales a los trabajadores dependientes: la ONP (primer pilar de Holzmann y Hinz) y las AFP (segundo pilar)<sup>25</sup>. Los trabajadores de las Fuerzas Armadas, del magisterio y del cuerpo diplomático tienen sus propias cajas pequeñas que están cerradas al resto del mercado laboral. Si bien los trabajadores independientes podrían realizar aportes voluntarios al esquema de la ONP o AFP, ellos deciden no contribuir.

La ilustración 2 presenta esta arquitectura. Las pensiones están clasificadas en un esquema contributivo y uno no contributivo (extremo derecho de la ilustración). Podemos observar que los trabajadores dependientes tienen básicamente la opción del esquema ONP o el esquema AFP. La ONP, por no tener financiamiento completo, recibe importante financiamiento del Tesoro Público. Obviamente, el Tesoro Público también financia Pensión 65. El pilar

---

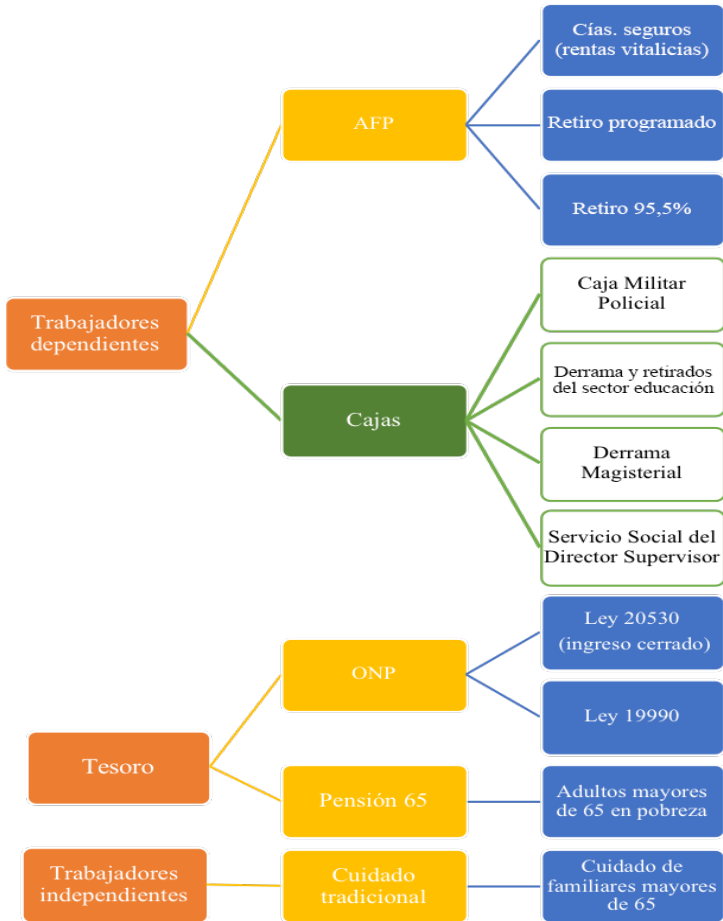
<sup>24</sup> Subsistema o esquema previsional parecen categorías superiores a pilar debido a que la población no se sostiene por una «pilaridad» o mixtura de manera inclusiva. Más bien, los subsistemas que existen son independientes y paralelos, es decir, son excluyentes.

<sup>25</sup> En los EUA o en Uruguay, por ejemplo, un mismo trabajador contribuye a dos pilares, uno de reparto y otro de capitalización individual; en consecuencia, la pensión es una «mixtura». En el Perú, los esquemas previsionales son únicos y excluyentes.

familiar no recibe atención por parte del gobierno y es financiado íntegramente por las propias familias, de manera notable por los trabajadores independientes que carecen de cobertura en este diseño arquitectónico.

La tabla 2 resume algunas características de los esquemas previsionales en el Perú a diciembre de 2015. Para ello, hemos clasificado los esquemas en cuatro: AFP, ONP, Pensión 65 y familiar. Incluimos la clasificación de cada uno, el número de personas afiliadas e información relevante. Observamos que la cobertura de la PEA por parte de las AFP es del 15 por ciento y por parte de la ONP, del 10 por ciento. Los esquemas contributivos cubren al 25 por ciento de la PEA peruana; una reducción importante de la cobertura que existía en el año 1992, aun si consideramos las cifras corregidas por Verdera (1997).

Ilustración 2  
División del mercado laboral según esquema previsional



Elaboración propia.



Tabla 2  
Resumen de las características de los esquemas previsionales en el Perú (\*)

Esquema previsional	AFP	ONP	Pensión 65(**)	Familiar
Clasificación	Contributivo, capitalización individual	Contributivo, reparto simple	No contributivo	Solidaridad intergeneracional
Afiliación (trabajadores)	5.727.865	4.001.521		
Cotizantes o aportantes	2.520.555	1.577.002		
Cobertura de la PEA	15%	10%		
Recaudación anual (en miles de soles)	8.099.185	3.140.721		
Número de pensionistas	144.131	516.892	545.000	
Jubilación	78.408	345.185	545.000	
Invalidez	10.082	21.434		
Sobrevivencia	55.641	133.216		
Otros		17.057		
Cobertura de mayores de 65 años (%) (***)	4	17	26	53
Pensión promedio (en soles)				
Mínima mensual		415		
Máxima mensual		857		
Promedio mensual	1.023			
De Jubilación y Ley 19990		589	125	

(\*) Excluye cajas de las Fuerzas Armadas, cuerpo diplomático, la Derrama Magisterial, entre otras pequeñas.

(\*\*) Cifra del Midis al 31 de diciembre de 2017, <http://www.pension65.gob.pe/2017/12/pension-65-cierrano-con-mas-de-545500-usuarios-a-nivel-nacional/> (\*\*\*) El beneficio de Pensión 65 es muy pequeño, de modo que las familias continúan apoyando al adulto mayor. Visto así, las familias apoyan al 80 por ciento de las personas mayores.

Fuentes: SBS (2015), Midis (2015), INEI (2015); cifras a diciembre de 2014.

Los pagos de contribuciones de los cotizantes efectivos a las AFP ascendieron a aproximadamente 8.100 millones de soles, mientras que a la ONP fueron 3.100 millones de soles. El número de pensiones pagadas por las AFP fue 144.000 mientras que en la ONP fue 517.000. Hubo 450.000 beneficiarios de Pensión 65, que representaron el 22 por ciento del total de personas de 65+ años. Mientras tanto, los jubilados de 65+ años de las AFP y ONP

representaron el 4 y el 17 por ciento, respectivamente. Es decir, más de la mitad de las personas de 65+ años, el 58 por ciento del total, son cubiertas por sus familias. Si consideramos que los beneficiarios de Pensión 65 no pueden vivir, obviamente, con 125 soles mensuales, el 80 por ciento de las personas de 65+ años son apoyadas por el pilar familiar. Ahora bien, muchas personas de 65+ años tienen pensiones mínimas en la ONP, de 415 soles mensuales. Es muy posible que requieran el apoyo del pilar familiar, con lo cual la proporción de personas de 65+ años apoyadas por sus familias se eleva por encima del 80 por ciento. El apoyo del pilar familiar es vital para las personas mayores en el Perú. La tabla 2 también presenta los promedios de pensiones. Se observa que la pensión promedio de las AFP es superior a la de la ONP y que la Pensión 65 es muy baja.

### **1. La capitalización individual**

El SPP es un régimen de ahorro previsional obligatorio para los trabajadores dependientes basado en cuentas individuales con aportes definidos del 10 por ciento sobre las remuneraciones asegurables<sup>26</sup>. Las AFP administran las cuentas individuales de los afiliados de la SPP agregados colectivamente en fondos privados de pensiones y cobran una comisión de administración. Los ahorros se invierten en el mercado interno (aproximadamente el 60 por ciento) y en el exterior (el restante 40 por ciento). En condiciones normales, las personas acceden al derecho de cobrar una pensión para su retiro a la edad de 65 años para ambos sexos. Existen tres productos previsionales<sup>27</sup>: la renta programada (la cuenta de capitalización continúa siendo administrada por la AFP), la renta vitalicia (el afiliado compra una anualidad de una compañía aseguradora que opera en el riesgo vida) y la opción de retiro de hasta el 95,5 por ciento del saldo en la cuenta de capitalización individual (el 4,5 por ciento restante se transfiere a EsSalud para asegurar la cobertura de salud). Las AFP son supervisadas por la SBS y pagan un factor de contribución por la contraprestación de sus servicios (regulación y supervisión). Actualmente, las

---

<sup>26</sup> Los afiliados contribuyen una porción fija y predeterminada de sus remuneraciones asegurables (actualmente el 10 por ciento), que se deposita en una cuenta individual que se capitaliza financieramente. En el momento de la jubilación, la pensión se calcula sobre la base del saldo ahorrado en esta cuenta. Este saldo varía de persona a persona dependiendo del nivel de ingreso, la tasa de capitalización y la densidad de contribución, entre otros factores.

<sup>27</sup> Los trabajadores que se transfirieron al SPP y que aportaron con anterioridad al IPSS pueden reclamar un bono de reconocimiento por los años aportados hasta un máximo de 60.000 soles. Este bono de reconocimiento, que se capitaliza al 2 por ciento anual, se suma a la cuenta de capitalización del afiliado al SPP para el cálculo de la pensión. En el caso de trabajadores dependientes jóvenes que se transfirieron al SPP, la hiperinflación experimentada en el Perú hacia finales de la década de 1980 mermó casi por completo el valor nominal de las contribuciones realizadas.

cuatro AFP que operan en la industria (Integra, Profuturo, Prima y Habitat) afilian a aproximadamente 5,2 millones de asalariados. Menos de la mitad de este número de afiliados cotiza regularmente. Los pensionistas del SPP son cerca de 80.000 personas y la pensión mensual promedio es de alrededor de 1.000 (unos 300 dólares).

Los fondos invertidos por las AFP en el mercado financiero nacional representan la mitad del ahorro financiero (BCRP, 2015). El rendimiento financiero de los ahorros previsionales obligatorios depende de la preferencia al riesgo del afiliado y de los instrumentos en los cuales se inviertan los fondos. Existen cuatro fondos que van de menor a mayor riesgo (fondos cero, 1, 2 y 3). El fondo cero es para los afiliados prontos a jubilarse (invertido solo en instrumentos de renta fija, por ello, «sin riesgo»), fue aprobado en el marco de la Ley 29903 de Reforma del SPP de 2012 y se implementó a partir de abril de 2016. El afiliado escoge en cuál de los otros tres fondos desea colocar el íntegro de sus aportes. Cuando un afiliado cumple 60 años, el saldo se traslada al fondo 1.

La industria de seguros que opera en la rama vida complementa a las cuatro AFP y ofrece dos productos: el seguro de invalidez y sobrevivencia (SIS) y la anualidad. El SIS es una prima que paga el cotizante conjuntamente con el aporte mensual. Las compañías de seguros ganadoras de la subasta en el año 2012 fueron Rímac Seguros y Reaseguros, Ohio National Seguros de Vida, Rigel Perú S. A. y Cía. de Seguros de Vida Cámara, que ofrecieron la prima más baja, del 1,23 por ciento sobre el salario (hasta un tope). En diciembre de 2014 se realizó una nueva subasta que fue ganada por Rímac, Ohio, Vida Cámara, conjuntamente con Pacífico, la Positiva e Interseguro, con una prima del 1,33 por ciento.

Interseguro (empresa líder con el 25 por ciento de las ventas de anualidades) y otras compañías de seguros debidamente autorizadas pueden adquirir el saldo en las cuentas individuales de los afiliados que opten por la compra de una renta vitalicia en soles o en dólares (o una mixtura de soles y dólares). En su cálculo, las compañías de seguros consideran el grupo familiar del jubilado, su estado de salud, tasas de mortalidad, abono por concepto de gastos de sepelio y la tasa de retorno, cuyo mínimo es determinado por la SBS. Los afiliados que no opten por una renta vitalicia tienen la opción del retiro programado y de combinaciones de retiro programado y renta vitalicia. Además, los afiliados que no deseen estas rentas pueden retirar hasta el 95,5 por ciento del total de su saldo ahorrado. En los años 2016 y 2017, la mayor parte de los afiliados retiraron su 95,5 por ciento en el momento del retiro.

## 2. El reparto

El SNP incluye la ONP (DL 19990 y DL 201530) y fondos ocupacionales de pensiones para los militares, los pescadores (esta caja ha quebrado), los maestros, los funcionarios de entidades públicas y otros fondos de jubilación. Los asegurados de la ONP (1,5 millones) contribuyen el 13 por ciento de sus remuneraciones asegurables y aquellos en los otros fondos públicos tienen regulaciones y beneficios especiales. La ONP financia las pensiones con el pago de las contribuciones (reparto), rendimientos del FCR y transferencias del presupuesto público. La ONP garantiza una pensión mínima (430 soles) y máxima (800 soles). Para acceder a su pensión, el asegurado debe demostrar 20 años de contribuciones a la edad de retiro. Demostrar este período de contribuciones puede ser problemático y ha motivado una larga lista de solicitudes de comprobación de aportes y de reclamos. Los pensionistas del SNP son cerca de 600.000, entre aquellos jubilados por el DL 19990 (aproximadamente 400.000) y el DL 23050 (o Cédula Viva, aproximadamente 104.000, véase <https://www.onp.gob.pe/paginas/respuesta.aspx?UID=70>), y la pensión mensual promedio es de aproximadamente 600 soles (menos de 200 dólares).

En el período 1995-2005, se incrementó el financiamiento por parte de los recursos ordinarios del Tesoro Público. Desde entonces, los aportes de los asegurados se han quintuplicado, de 596 millones de soles en 2005 hasta alcanzar 2.597 millones de soles en el año 2012 y 2.467 millones de soles en el año 2013. El financiamiento con el rendimiento del FCR está descendiendo. Este resultado evidencia una creciente contribución de los aportes de los asegurados a la sostenibilidad del sistema gracias a la flexibilización de afiliación a la ONP. De acuerdo a la ONP, la reserva actuarial total (incluye contingencias tales como nivelaciones por incremento de pensiones y devengados e incorporaciones por demandas judiciales) del Decreto Ley 19990 al 31 de diciembre de 2015 ascendió a 112.516 millones de soles (ONP, 2015). Ello significó que la reserva actuarial de este programa en relación con el PBI (611.903 millones de soles ese mismo año [BCRP, 2016]) significó el 18,4 por ciento. Debemos notar que al 31 de diciembre de 2013 esta reserva ascendió a 114.005 millones de soles, superior a la del año 2015 (ONP, 2013) y, considerando un PBI de 545.822 millones de soles en el año 2013, la reserva actuarial representó el 20,9 por ciento del PBI.

A pesar de esta progresiva mejoría, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2004) indicó que para 2004 el «Sistema Público de Pensiones se encuentra desfinanciado y requiere transferencias del Tesoro Público que

representan el 16% del Presupuesto Público y el 30% de la recaudación interna de tributos». En 2004, el costo previsional ascendía al 25 por ciento del PBI con 15.100 millones de dólares. Bernal *et al.* (2008) señalaron que en 2006, el déficit actuarial de la ONP era de más de 20.000 millones de dólares, lo cual representó el 23 por ciento del PBI (estimado en 87.432 millones de dólares) ese mismo año. Olivera (2016) estimó que el déficit actuarial fue aproximadamente el 21 por ciento del PBI en el año 2013. Así, los estimados del déficit actuarial parecen situarse en alrededor del 20 por ciento del PBI<sup>28</sup>.

### 3. Pensión 65

Conceptualmente, las pensiones básicas (no contributivas) se fundamentan en los siguientes tres sustentos analíticos: (i) la asistencia social como programa de la seguridad social, (ii) el Plan de Acción Internacional de Madrid sobre Envejecimiento (ONU, 2007, 2002) y (iii) la renta básica universal (Cruz Saco, 2002; van Parijs, 1995, 1992).

En las sociedades de bienestar de Europa continental, los sistemas de asistencia social otorgan no solo cuidado de largo plazo a las personas mayores sin recursos, sino también pensiones básicas. Estos programas se inspiran en el principio de solidaridad. El Plan de Acción Internacional de Madrid reconoció que la seguridad financiera de los adultos mayores es uno de los requisitos para lograr su bienestar. Este plan fue suscrito por el Perú y otros 170 países de los 193 que son miembros de la Organización de las Naciones Unidas. Persigue asegurar el respeto a los derechos humanos y a las libertades individuales de todos los adultos mayores (ONU, 2002). La filosofía de la renta básica universal, el derecho que tienen los ciudadanos a recibir un ingreso que les permita cubrir sus necesidades básicas sin necesidad de que haya una contraprestación (o trabajo) a cambio, es consistente con las pensiones sociales. Esta renta se pagaría a cada una de las personas independientemente de la edad, el género, o si laboran o no. Es un derecho de las personas derivado de cohabitar en un planeta cuyos recursos son explotados por corporaciones y cuyos retornos no son necesariamente redistribuidos a todos. Existen modalidades o versiones de rentas básicas en muchos países o localidades. Por ejemplo, en Alaska se paga un dividendo anual a todas las personas residentes (por más de 6 meses), que

---

<sup>28</sup> Según el *Resumen consolidado del estudio económico de reservas previsionales de la ONP – Régimen Decreto Ley N° 19990 a diciembre 2013*, la reserva actuarial incluyendo contingencias es 40.716 millones de dólares. Sin embargo, el mismo documento indica que la reserva actuarial a una tasa del 4 por ciento debería ser 66.625 millones de dólares en vista del total de obligaciones existentes para los actuales pensionistas y para los asegurados. Esto implica un déficit actuarial de 25.909 millones de dólares, que representó el 12,8 por ciento del PBI en 2013. Este parece ser un estimado más optimista.

se financia con recursos de la explotación de minerales y petróleo. En Sudáfrica, después del *apartheid*, se paga una pensión mínima a todas las mujeres de 60+ años y a todos los hombres de 65+ años que no reciban una pensión del sector formal. En Finlandia, el año 2017 se introdujo una modalidad de renta básica universal (RBU) que consiste en una transferencia de 560 euros mensuales a 2.000 desempleados adultos. Esta estrategia se ha utilizado como un experimento y en sustitución del seguro de desempleo que previamente obtenían estas personas desempleadas. El propósito de la nueva estrategia es evaluar si la RBU reduce la pobreza, la exclusión social y la burocracia, y eleva la tasa de empleo. Existen peticiones para la adopción de rentas básicas en la Comisión Europea y en España, que aún no tienen el número de votos para ser consideradas como iniciativas legislativas. La pensión básica o no contributiva para los adultos mayores puede concebirse como una modalidad de renta básica universal.

En América Latina y el Caribe, Rofman *et al.* (2013) estudiaron 14 sistemas de pensiones no contributivas que han permitido mayor inclusión social de grupos tradicionalmente excluidos de los sistemas contributivos. El mayor espacio fiscal creado desde principios del siglo XXI en la región permitió el financiamiento de esta estrategia. Rafael Rofman *et al.* (2013, pp. 38-42) establecen una taxonomía a partir de algunas variables relevantes: (i) programas universales (Bolivia y Trinidad y Tobago), programas que buscan alcanzar la protección universal (Argentina, Brasil, Chile, México, Panamá y Uruguay) y programas focalizados (Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Panamá, Paraguay y Perú). (ii) Programas integrados (Argentina, Brasil, Chile, Trinidad y Tobago, y Uruguay) o autónomos del sistema de pensiones (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay y Perú). (iii) Programas permanentes o temporales: excepto el esquema de moratoria previsional en Argentina, el resto de países tiene programas con vigencia indeterminada. (iv) Implementación gradual (Chile, Colombia, El Salvador, México, Paraguay, Perú y Uruguay –solo jubilación por edad avanzada–) o implementación inmediata (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Trinidad y Tobago y Uruguay). (v) Implementación que se basa en instituciones existentes (Costa Rica, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Uruguay) o mediante la creación de nuevas instituciones, que usualmente se dedican a labores de asistencia e inclusión social (México, Ecuador, Perú) o bajo la autoridad de algún ministerio u oficina gubernamental específico (Colombia, El Salvador). En Panamá, el programa está a cargo de una nueva dirección de pensiones no contributivas en el Ministerio de Hacienda.

Una de las conclusiones del excelente estudio liderado por Rofman *et al.* (2013) es el cambio conceptual que se ha producido entre los hacedores de políticas públicas: hacia una visión más inclusiva que corrige la falta de cobertura de sistemas contributivos tradicionales:

Las reformas y expansiones experimentadas en los países muestran un claro cambio de paradigma en los modelos de Protección Social en América Latina, pasando de sistemas fuertemente basados en el modelo contributivo a otros mixtos, que combinan componentes no contributivos en una proporción nunca antes registrada en la historia de estos programas. Como se señaló precedentemente, las iniciativas adoptadas por los diferentes países de la región distan de ser homogéneas, tanto en su diseño como en su impacto, en lo que se refiere a la protección ofrecida y a las demandas fiscales que generan. (Rofman *et al.*, 2013, p. 52; el subrayado es nuestro)

La opción de la universalidad de las pensiones no contributivas dado el rápido envejecimiento en la región implicará una necesaria previsión y planeamiento fiscales. Javier Olivera (2013) indica que, en el caso peruano, la elevada informalidad del empleo es una severa restricción a las pensiones contributivas. Por esa razón, las pensiones no contributivas permiten elevar la cobertura y estar adecuadamente articuladas con servicios de salud. La universalidad de este beneficio requerirá una evaluación fiscal que obviamente podría ser aliviada con el incremento de la cobertura en el sistema contributivo. Por su parte, Noelia Bernal (2016), en un estudio comparativo del gasto público en pensiones en Chile, Perú, Colombia y México, concluye que el gasto en pensiones podría más que duplicarse o cuadruplicarse hacia el año 2075 en estos países (incluye costo de pensiones no contributivas). Al mismo tiempo, destaca que la creación de un fondo de reserva previsional en Chile, para el pago de pensiones mínimas y no contributivas, es una estrategia viable y prudente. Este fondo se financia con los ahorros de la regla de superávit estructural del 1 por ciento del PBI (Bernal, 2016, p. 128).

El Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65 (D. S. 081-2011-PCM, del 19 de octubre de 2011) es parte de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social: Incluir para Crecer, del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis), que paga una transferencia de 250 soles de manera bimensual a personas de 65 y más años que viven en situación de pobreza extrema. Al 28 de julio de 2014, Pensión 65 cubría a 380.000 adultos mayores

de un total de 740.000 que han sido identificados por el Sistema de Focalización de Hogares (Sisfoh). Al 31 de diciembre del año 2017, el número de adultos mayores que recibían Pensión 65 se encontraba en alrededor de medio millón: 545.500 (Midis, 2017).

Los beneficiarios del programa se encuentran en prácticamente todos los distritos del Perú (excepto en 6) y todos los beneficiarios reciben la misma cantidad de dinero. La composición de los distritos se puede observar en la tabla 3. Observamos una concentración de los beneficiarios en departamentos de la zona geográfica sierra: Puno (12 por ciento), Cajamarca (11 por ciento), Piura (8 por ciento), Cusco y Ayacucho (7 por ciento), donde la incidencia de la pobreza es la más alta. La principal variable para elegir a los beneficiarios es que se encuentren en condición de pobreza y que los administradores del programa cuenten con formas de acceso para poder brindarles el beneficio. Esta segunda condición ha sido superada por arreglos institucionales con municipalidades y otros, además del Banco de la Nación, que apoyan en la distribución del pago de la pensión.

Pensión 65 tiene el propósito de cubrir al íntegro de la población mayor de 65 años en extrema pobreza cuando se amplíe la partida presupuestal. El costo del programa es cercano a los 825 millones de soles (243 millones de dólares) (250 soles de transferencia \* 6 meses \* aproximadamente 500.000 beneficiarios \* 1,10 costo administrativo = 825 millones de soles, tipo de cambio de 3,4 soles por dólar). Esto significó aproximadamente el 0,13 por ciento del PBI en el año 2015 (825 millones de soles / 612.924 millones de soles = 0,135 por ciento).

El programa es operado por 400 promotores de ventas y un personal administrativo de 100 personas. El 80 por ciento de la población beneficiaria es analfabeta. En el proceso de identificación y verificación de beneficiarios se descubrió la existencia de 150.000 adultos mayores que carecían de DNI.

Tabla 3  
Beneficiarios de Pensión 65 por departamento, a 2015

Departamento	Beneficiarios	En %
Total	469.760	100,0
Puno	56.290	12,0
Cajamarca	49.639	10,6
Piura	35.738	7,6
Cusco	33.985	7,2



Ayacucho	31.170	6,6
Áncash	30.286	6,4
Huánuco	28.220	6,0
Apurímac	25.963	5,5
Lima	23.042	4,9
La Libertad	21.977	4,7
Huancavelica	21.638	4,6
Junín	21.346	4,5
San Martín	15.054	3,2
Lambayeque	14.790	3,1
Loreto	13.778	2,9
Amazonas	10.883	2,3
Arequipa	7.932	1,7
Ucayali	6.946	1,5
Pasco	5.424	1,2
Ica	5.308	1,1
Callao	2.968	0,6
Tumbes	2.649	0,6
Moquegua	2.438	0,5
Tacna	1.752	0,4
Madre de Dios	544	0,1

Fuente: Pensión 65 (2015).

La verificación del cumplimiento de requisitos para el otorgamiento del beneficio implica cotejos masivos de bases de datos con la ONP, la SBS, el Reniec y EsSalud, y la presentación de declaraciones juradas y certificaciones de supervivencia (entrevista con José Villalobos, director de Pensión 65, junio de 2014).

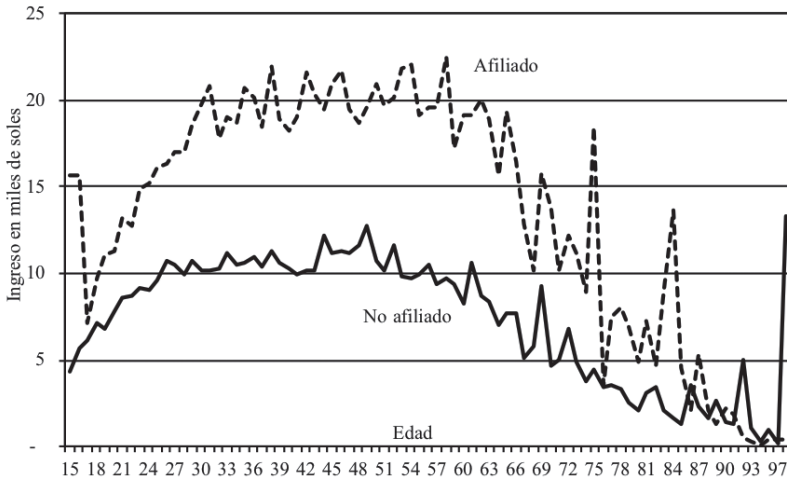
#### **4. La familia**

Más de la mitad de la población peruana mayor de 65 años (más de 1 millón) no está comprendida en algún sistema previsional. Más bien, las familias extendidas son las que proporcionan apoyo financiero y ayuda asistencial mediante una auténtica solidaridad intergeneracional. Este tipo de cobertura, el más antiguo del Perú, es extendido en las regiones rurales aunque también es importante en zonas urbanas donde la cobertura de los sistemas contributivos es menor. Como en el Perú, la mayoría de los adultos mayores pobres en

América Latina viven en hogares donde conviven personas de distintas generaciones. Esta tendencia es mayor al disminuir el ingreso per cápita. Estudios sobre el cuidado familiar de personas mayores (como también de niños y niñas, personas con discapacidades y enfermedades crónicas) y el financiamiento de este cuidado son necesarios a fin de identificar qué intervenciones de política pública podrán apoyar y complementar o sustituir el cuidado familiar. La adopción de un modelo de protección social parece ser una estrategia adecuada para apoyar a las personas de todas las edades.

¿Cuál es la diferencia fundamental en los ingresos de los adultos mayores que se encuentran dentro del sistema pensionario contributivo y fuera de él? Utilizando la Enaho 2014, estimamos los ingresos de las personas afiliadas a algún sistema previsional y las personas no afiliadas según edad. La figura 2 presenta la brecha del ingreso promedio entre las personas afiliadas y no afiliadas.

Figura 2  
Brecha de ingreso promedio de afiliados y no afiliados a un sistema contributivo según edad



Fuente: Enaho 2014 y elaboración de los autores.

Observamos que la diferencia en el ingreso promedio llega a ser el doble desde los 30 años de edad hasta la edad del retiro. Es decir, las personas no afiliadas tienen menores ingresos promedio y probablemente menor capacidad

para ahorrar para su vejez por medios alternativos. La brecha disminuye a partir de los 65 años, cuando ambos grupos salen de la vida laboral, envejecen y sus ingresos disminuyen. Para todas las personas que no contribuyeron a un esquema obligatorio, el pilar familiar es vital y cubre a más del 80 por ciento de los adultos mayores. E incluso para los adultos mayores que contribuyeron, el apoyo familiar es imprescindible durante la última fase de la vida, sobre todo en un país que no tiene acceso a cobertura universal de salud para todas las edades.

## IV. Propuestas principales de reestructuración

Los estudios y las recomendaciones de las propuestas de reforma previsional en Chile son particularmente relevantes para el Perú, con dos salvedades. En primer lugar, la proporción de empleo independiente (sector informal) que no cotiza es bastante menor en Chile y, por ello, la cobertura de cotizantes del SPP chileno es superior a las dos terceras partes de su PEA. En segundo lugar, Chile cerró su reparto. El diagnóstico y los debates de la Comisión Bravo (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015) generaron tres propuestas globales de reforma. La propuesta A planteó mejorar el sistema obligatorio de las AFP mediante un reconocimiento de la importancia de la igualdad de género, un reforzamiento del pilar solidario e incentivos para el ahorro, la inversión y el crecimiento. La propuesta B postuló la creación de un reparto según las recomendaciones de la seguridad social de la OIT que se sumaría al SPP para producir un sistema mixto. Este reparto aseguraría solidaridad intergeneracional y entre afiliados de mayores y de menores remuneraciones. Coexistiría con un subsistema de AFP de carácter suplementario y voluntario. Finalmente, la propuesta C sugirió el tránsito del SPP a un reparto puro. Esta propuesta solo tuvo un voto (de parte de un participante europeo en la comisión). Las primeras dos propuestas dividieron el resto de votos, aunque la reforma del SPP (sin reparto) obtuvo un voto adicional. El 10 de agosto de 2017, la presidenta Bachelet firmó tres proyectos de ley para la creación de un nuevo ahorro colectivo, bajo la modalidad de reparto, en el cual se depositaría el 5 por ciento de la nueva contribución salarial a cargo del empleador. De esta contribución, el 3 por ciento sería de ahorro personal (individual y heredable) y el 2 por ciento una contribución de solidaridad. De ser aprobada la ley, este nuevo programa sería administrado por un Consejo de Ahorro Colectivo distinto tanto a las actuales AFP como a su regulador. La

presidenta Bachelet concluirá pronto su mandato presidencial y estos proyectos de ley aún continúan en compás de espera.

Las propuestas globales deberían ser consideradas como referencias para el caso peruano por las razones siguientes. En primer lugar, el SPP peruano es muy similar al SPP chileno, y las fallas y retos identificados en Chile aquejan también al SPP peruano. En segundo lugar, la Comisión Bravo estuvo integrada por reconocidos expertos nacionales e internacionales con sustancial apoyo informativo y capacidad analítica estadística de un equipo gubernamental. Por último, las recomendaciones más específicas incluyen pautas útiles para la reducción de la informalidad mediante la elevación de la productividad de los trabajadores independientes y la educación previsional desde la temprana edad.

Las recientes propuestas de reforma para reestructurar el sistema peruano de pensiones incluyen opciones de cambio integral y modificaciones específicas a algún componente del sistema. En el primer grupo, encontramos propuestas basadas en las contribuciones salariales y en la restitución de una «multipilaridad» –una combinación de esquemas que pagan pensiones sociales y pensiones mixtas (reparto y capitalización individual)–. Ellas se inspiran en los principios de la seguridad social de la OIT y en la multipilaridad planteada por el Banco Mundial (1994)<sup>29</sup>. En el segundo grupo, encontramos propuestas que buscan elevar la eficiencia del SPP mediante una elevación de la competitividad de las inversiones del fondo de pensiones, la creación de una pensión mínima con apoyo fiscal y la reducción de la comisión fija de administración.

El número 78 de la revista *Apuntes* del año 2016 (Universidad del Pacífico), dedicada al tema de «Pensiones», contiene dos propuestas importantes de reforma previsional en el Perú: la primera, a cargo de Javier Olivera (2016), experto peruano en pensiones; y la segunda, formulada por Carmelo Mesa-Lago (2016), experto internacional, reconocido por sus estudios sobre sistemas previsionales en América Latina.

Javier Olivera (2016) ofrece una alternativa de reforma que reduciría la deuda actuarial, introduciría solidaridad y promovería una mayor igualdad entre las pensiones pagadas por la ONP y por el SPP. Esta propuesta integra a los asegurados de la ONP y a los afiliados de las AFP en un sistema multipilar que otorgaría pensiones mínimas (derecho que se adquiere con 20 años de contribución). Afiliados ahora a alguna AFP, los trabajadores contribuirían una porción de sus salarios a una cuenta de capitalización (segundo pilar de

---

<sup>29</sup> El planteamiento del BM recogió sucesivamente las contribuciones de la OIT sobre trabajo informal, el concepto de protección social, las lecciones aprendidas en países que reformaron sus sistemas previsionales y propuestas de la academia.

acuerdo a la clasificación de Holzmann y Hinz) y otra porción a un fondo previsional solidario (un reparto o primer pilar de Holzmann y Hinz). Los ahorros en la cuenta individual de capitalización derivarían una pensión personal (con contribuciones salariales definidas) y los ahorros en el fondo solidario derivarían una pensión mínima o beneficio definido. Una ventaja de esta propuesta es la eliminación de la competencia entre la ONP y las AFP para nuevos afiliados, pero la continuación de una «buena» competencia entre las AFP porque se adicionarían 1,5 millones de asegurados de la ONP. Olivera plantea también, como en el caso de la Comisión Bravo, que se podría crear una AFP estatal para reducir las comisiones de administración. El fondo de solidaridad podría ser administrado por el Estado, por alguna de las AFP o por una nueva oficina pública.

Una ventaja de la propuesta de Olivera es la unificación del sistema de pensiones y el inicio de un sistema mixto. Este contiene por lo menos dos pilares obligatorios: uno de reparto o fondo de solidaridad y el otro de capitalización individual. Los trabajadores contribuirían por altruismo a un fondo solidario que pagaría una pensión mínima. Al mismo tiempo, podría continuar existiendo un pilar cero como Pensión 65 y un pilar cuarto para personas que voluntariamente ahorran en el mercado financiero. Una segunda ventaja es que su propuesta calza con la tradición de la seguridad social –contribuciones salariales, solidaridad, sostenibilidad–, pero incorpora la importante participación del sector privado en la gestión. Una desventaja de la propuesta de Olivera es que no soluciona el problema de la reducida cobertura debido a que los trabajadores independientes o informales no contribuyen (y no tienen obligación de contribuir). Es posible la creación de incentivos para la contribución de los trabajadores independientes mediante subsidios estatales bajo la modalidad de contribuciones compensatorias del Estado.

Carmelo Mesa-Lago (2016), en su diagnóstico, detalla los defectos del sistema previsional peruano tales como su baja cobertura (menor que la que existía hacia finales de la década de 1980), las elevadas comisiones de administración, el oligopolio de las AFP y las reducidas tasas de reemplazo. Manifiesta que la reestructuración debería ser precedida por un diálogo social amplio a fin de generar los consensos necesarios. Mesa-Lago propone cuatro pilares: (i) un pilar básico solidario en Pensión 65 (pilar cero o no contributivo de Holzmann y Hinz); (ii) un pilar con pensión mínima garantizada en todo el sistema (unificado) financiada en parte por el Estado (primer pilar de Holzmann y Hinz); (iii) un pilar de capitalización individual obligatorio en un sistema privado reformado (segundo pilar de Holzmann y Hinz); y

un pilar voluntario de ahorro voluntario individual con la posibilidad de aportes voluntarios como contraparte de los empleadores. Obviamente, cada uno de estos pilares implica profundas reformas para asegurar su eficiencia y pensiones justas.

En el diseño de su propuesta, Mesa-Lago aporta la experiencia de su participación en la Comisión Bravo (Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones, 2015) y la transferencia de lecciones de otras reformas en países que podrían compartir con el Perú algunas características importantes. Posiblemente, la propuesta de Olivera podría ser un caso especial de la propuesta de Mesa-Lago, asumiendo que existiera espacio fiscal para una mayor participación estatal en el financiamiento del fondo solidario o primer pilar y en la creación de una AFP estatal. En ambas propuestas, el pilar básico solidario o Pensión 65 continuaría siendo importante debido a la gran proporción de trabajadores excluidos. Al igual que la propuesta de Olivera, una de las desventajas es no solucionar el problema de evasión y elusión entre trabajadores dependientes, y la ausencia de la inclusión de los trabajadores independientes. Sin embargo, una de las mayores ventajas de las propuestas de Mesa-Lago y de Olivera es la unificación del sistema previsional y la creación de un sistema multipilar y mixto.

Entre las recomendaciones específicas para mejorar la eficiencia de las AFP, Moloche (2012) recomienda reformar la regulación mediante la eliminación del requisito de rentabilidad mínima para las AFP. Este requisito es el talón de Aquiles de la rentabilidad potencial del fondo de pensiones. Motiva una alineación de los portafolios de inversión y un comportamiento *«herding»* (comportamiento financiero «de rebaño»). Considera la importancia de inversiones de largo plazo en instrumentos índice, indexados a la inflación, que no existen en el mercado nacional. Por ello, se debería considerar elevar la inversión en el exterior. Rojas (2014) y Caycho (2016) han sugerido que estrategias de inversión pasivas, como aquellas en índices, poseen menor costo operativo y en el largo plazo son tan rentables como las inversiones activas que actualmente realizan las AFP en el exterior. Otros analistas han sugerido que la participación de un administrador estatal podría establecer un límite sobre las comisiones de administración. Sobre este punto, Chávez-Bedoya y Ramírez Rondán (2016), cuyo trabajo también se publicó en *Apuntes* en el año 2016, estiman que las comisiones de saldo podrían ser más favorables que las comisiones de flujo si se situaran en un 0,50 por ciento anual. Sin embargo, observamos que su nivel del 1,2 por ciento es a todas luces excesivamente alto, sobre todo si consideramos que ese nivel de costo operativo corresponde al

nivel internacional con inversiones variables de alto riesgo. Bernal *et al.* (2016) coinciden con la observación de que la comisión de saldo introducida en el año 2013 reducirá las tasas de reemplazo. Un aspecto que debe ser mirado es el referido a la participación de las compañías de seguros, que hasta antes de la ley que permite el retiro del saldo en la CIC ofrecían, mayoritariamente, rentas vitalicias. Al parecer, el comportamiento de los afiliados es tal que favoreció el retiro del 95,5 por ciento del ahorro desde la dación de la ley. Ello ha reducido sensiblemente el mercado para rentas vitalicias porque más del 90 por ciento de los afiliados retiran su ahorro en el momento de su jubilación.

El mercado laboral en México es similar al del Perú porque posee una proporción importante de trabajadores independientes en el sector informal. En este país, los estudios de Santiago Levy (2008) y Anton *et al.* (2013) han modificado el enfoque tradicional de financiación de la cobertura previsional. Estos analistas consideran que insistir en un modelo contributivo para un mercado laboral segmentado en un sector asalariado y otro no asalariado es un error estratégico de política previsional. Inspirados en las experiencias de las rentas básicas únicas y las pensiones sociales, sugieren que un país como México debería adoptar una RBU para las personas mayores. El beneficio probablemente habría de ser modesto, como Pensión 65, lo cual significa un continuo apoyo familiar. El beneficio sería un derecho social con cobertura universal. La RBU se pagaría con impuestos al consumo en vez de con contribuciones salariales. El impuesto sería progresivo porque los hogares de mayores ingresos consumen más. Los esquemas de ahorro previsional voluntario, suplementario y apoyado por incentivos podrían continuar existiendo en un SPP reformado. La contribución obligatoria a una pensión RBU sería el pago de impuestos indirectos, los mismos que, con el tiempo, habrían de elevarse. A medida que el envejecimiento progresa, la base de recaudación de impuestos al consumo tendría que suplementarse con impuestos a la renta.

En Cruz Saco *et al.* (2014), contemplamos una versión de la propuesta de Levy y Anton *et al.* para la creación de una pensión social del tipo RBU. Al mismo tiempo, propusimos que la obligatoriedad de contribución a un sistema de AFP, que en ese momento presentaba un alto nivel de ineficiencia y elevado costo para los afiliados, socavaba la equidad y el bienestar de los trabajadores, para quienes el costo de administración del ahorro previsional era excesivo. En la propuesta de Levy y Anton *et al.* y en nuestra opinión, las AFP u otra institucionalidad sin fines de lucro podrían continuar operando como inversionistas institucionales de ahorros previsionales. De esta forma, se protegería la integridad y propiedad de los ahorros previsionales de los afiliados del SPP.



Las propuestas de Olivera, Mesa-Lago, Levy y Anton *et al.* (2013) se refieren únicamente al sistema previsional. El bienestar de las personas mayores va mucho más allá de las pensiones. Incluye de manera importante la salud, el cuidado, el esparcimiento y, en general, la participación en la vida de la comunidad.

El informe final de la Comisión de Protección Social (CPS, 2017)<sup>30</sup> propone una notable reestructuración de la protección social en el Perú. Constituye una propuesta basada en los derechos humanos, en las doctrinas de protección social de países que han adoptado políticas de bienestar, y en el acuerdo común suscrito por la OIT y el BM en el año 2015:

El enfoque conceptual de las reformas propuestas por la CPS implica un nuevo contrato social entre el Estado y la sociedad peruana, donde la protección social dependería fundamentalmente de la condición de ciudadanía o residencia de las personas y no de su condición laboral específica (formal o informal, urbana o rural, calificado o no calificado, etc.) ni de su situación socioeconómica. Bajo este enfoque, la protección social acompañaría a la persona en su movilidad y la protegería a través de esquemas apropiados de pensiones para la vejez, así como de seguros de salud, invalidez, muerte y, eventualmente, de desempleo, para que pueda contribuir a la sociedad y desarrollar su capital humano óptimamente durante la fase de vida activa, y disfrutar de adecuado sustento en la fase de jubilación. (CPS, 2017, p. 9)

La propuesta representa una perspectiva largamente esperada en el Perú, puesto que integra la seguridad financiera durante el retiro con el resto de las coberturas necesarias, la salud en particular. Es consistente con la visión claramente formulada en el Plan Madrid (ONU, 2002) sobre envejecimiento con dignidad.

En lo concerniente al sistema de pensiones, la CPS propone básicamente lo siguiente:

---

<sup>30</sup> El grupo de trabajo Comisión de Protección Social fue creado mediante la Resolución Ministerial 017-201-EF/10 del MEF, del 13 de enero del año 2017, con el propósito de «plantear reformas económicas para financiar la cobertura universal de aseguramiento de salud y protección previsional, además de mejorar la protección frente al desempleo; sin afectar la sostenibilidad fiscal ni generar informalidad en el mercado de trabajo».

- i. Una pensión básica para todos los ciudadanos como derecho universal. Esta pensión básica se financiará con tributación general e implica una modalidad de reparto. En consecuencia, es un beneficio que implica redistribución y solidaridad. El nivel del subsidio, para cada adulto mayor, se reducirá a medida que la persona haya tenido capacidad de ahorro personal para alcanzar la pensión básica que se determine. Es decir, un adulto mayor cuya pensión derivada de su ahorro personal es inferior al beneficio básico, recibirá un subsidio hasta alcanzarla. Una persona cuya pensión es superior al beneficio básico, no recibirá subsidio. Un adulto mayor pobre, sin ahorro personal, recibirá el íntegro del subsidio, como sucede con Pensión 65.
- ii. Cerrar la nueva afiliación a la ONP y reformar sustancialmente el SPP.
- iii. La afiliación de todos los trabajadores, asalariados y no asalariados, es obligatoria. Las contribuciones no serán menores del 10 por ciento de las remuneraciones (al parecer, solo pagadas por los trabajadores) o del gasto de consumo. La flexibilización de cómo se realizan las contribuciones incluirá modalidades de pago por el consumo de telefonía celular e incentivos con subsidios estatales adicionales para compensar las contribuciones de los trabajadores jóvenes o en zonas rurales.
- iv. La ONP se transformaría para administrar la pensión básica universal del reparto y como la «Centralizadora» en el SPP reformado. Esta nueva institución tendrá una función esencial en la representación de los trabajadores, en licitar la gestión financiera de los ahorros previsionales de los mismos, en asesorar y guiar a los trabajadores durante su vida activa y durante el retiro, y en labores educativas y de investigación.
- v. La «Centralizadora» licitará la gestión financiera de los ahorros previsionales a «gestoras» cuyo número, probablemente, no excederá de 5, con comisiones de administración que serán en promedio el 0,60 por ciento de los saldos ahorrados por los trabajadores. Las AFP tal y como existen en la actualidad dejarán de operar.
- vi. Se introducirán cambios en el marco regulatorio de las inversiones financieras de los ahorros previsionales a fin de que cumplan el rol de capitalización de largo plazo y se eleve la eficiencia de la gestión (por parte de las «gestoras»).

- vii. Por último, la CPS propone un papel más activo del Estado en la regulación de las compañías de seguros a fin de que el desarrollo del mercado de rentas vitalicias sea «simple, eficiente y barato» y que existan modalidades de retiro programado de los ahorros de los trabajadores.

El informe de la CPS podría servir de punto de partida para iniciar la compleja tarea de una reestructuración urgente. Damos la bienvenida a esta propuesta debido a la coincidencia con los dos únicos planteamientos de reforma que hicimos en un documento de trabajo anterior (Cruz Saco *et al.*, 2014): crear una pensión básica universal para todos los peruanos y suspender el ahorro previsional obligatorio en un oligopolio financiero altamente costoso.

## Conclusiones

La cobertura de los dos subsistemas contributivos obligatorios, AFP y ONP, se redujo después de la reforma de 1993. Solo una cuarta parte de la PEA contribuye para una pensión, una de las proporciones más bajas en América Latina. Ambos subsistemas excluyen a los trabajadores independientes, que constituyen más de la mitad de la fuerza laboral. Se ha utilizado el argumento de la «miopía previsional» para imponer la obligatoriedad de las contribuciones en las AFP. Este argumento no se aplica los trabajadores independientes o no registrados, que no tienen obligatoriedad de contribución. Cuando la mayor parte de los trabajadores lleguen a la edad de jubilación, tendrán que ser apoyados por Pensión 65 y por sus familias. Actualmente, Pensión 65 beneficia a más de medio millón de adultos mayores en situación de pobreza, que representan una cuarta parte de la población mayor de 65 años. Como este beneficio es muy pequeño, las familias continúan apoyando a la mayor parte de los adultos mayores en el Perú.

Un problema adicional con la arquitectura previsional es que la ONP y el SPP son subsistemas paralelos que compiten entre sí para captar afiliados. Cada uno de estos subsistemas posee principios y beneficios diferentes que son incoherentes con una visión previsional integral para los ciudadanos. La ONP es un reparto con solidaridad intergeneracional, de beneficio definido y administración pública, y paga una pensión mínima (o máxima). Por el contrario, el SPP es de contribución definida, administración privada y cara debido a las elevadas comisiones, sin pensión mínima, y es un régimen autofinanciado que carece de solidaridad. Los trabajadores asalariados con remuneraciones más elevadas se afilian en las AFP y los otros, en la ONP. Los primeros porque anticipan una pensión mayor que la pensión máxima de la ONP, porque no tienen el requerimiento de contribución de 20 años y porque no tienen otra opción. Por esta razón, la ONP o reparto solo cubre

a los trabajadores de ingresos menores. Desde el año 2016, los afiliados a las AFP pueden rescatar hasta el 95,5 por ciento del saldo en su CIC en el momento del retiro. Ello no es posible en la ONP<sup>31</sup>. Así, la realidad de los subsistemas contributivos es que están estratificados según clase económica, donde la ONP asegura una pensión mínima<sup>32</sup> (o máxima) a los asegurados con remuneraciones bajas y las AFP ofrecen productos previsionales más diversos a los afiliados de remuneraciones altas. Una mayor afiliación a la ONP en años recientes mejoró su situación financiera en el corto plazo; pero, en el largo plazo, la deuda previsional estatal se eleva.

Una reestructuración deberá corregir la competencia entre estos dos subsistemas y la ausencia de coherencia del sistema nacional. Las experiencias internacionales más exitosas incluyen esquemas integrados que combinan un régimen obligatorio para un beneficio definido, el ahorro previsional personal de contribuciones definidas y una variedad de instrumentos de ahorro de largo plazo (por ejemplo, seguros de vida) con incentivos (Uruguay y los EUA, por ejemplo). En estos esquemas, las contribuciones son realizadas tanto por trabajadores como por empleadores. En una reestructuración, el reparto podría financiarse con contribuciones obligatorias de trabajadores y empleadores. Pagaría un beneficio definido suplementario a otras modalidades de alcanzar una pensión.

El reparto, sin embargo, tropieza con dos desafíos importantes. El primero es el reto demográfico del envejecimiento, que complica su sostenibilidad. Para superar este reto, se tendría que reducir el valor del beneficio, elevar progresivamente la edad de jubilación y elevar también las contribuciones obligatorias. El segundo desafío es la existencia de una proporción importante de trabajadores independientes e informales que no está registrada y que no contribuye a un subsistema obligatorio. La combinación de ambos retos, demográfico y del mercado laboral, limita la sostenibilidad y la extensión de la cobertura de un reparto.

Si estas limitación pudieran vencerse y si existiera un reparto reformado, podría haber solidaridad entre los asegurados (redistribución entre asegurados de ingresos altos y bajos) y solidaridad intergeneracional (entre trabajadores

---

<sup>31</sup> Las leyes que permiten retirar hasta el 95,5 por ciento del saldo en la cuenta de ahorro del afiliado en el momento de la jubilación y hasta el 25 por ciento del saldo durante la vida activa fueron promovidas por el rechazo que tiene la población a las AFP. Pero estas dos intervenciones deberían haber sido parte de una reforma integral del sistema previsional que hubiera considerado modalidades de acceso a los recursos ahorrados bajo ciertas circunstancias.

<sup>32</sup> La pensión mínima es 3,3 veces superior al beneficio de Pensión 65, un incentivo para la contribución obligatoria.

activos y jubilados). Un reparto obligatorio funcionaría como un primer pilar (de acuerdo con Holzmann y Hinz). Podría existir la posibilidad de continuar con el ahorro personal en cuentas de capitalización, como segundo pilar, que podría ser obligatorio o voluntario. Sin embargo, habría que «desmercantilizar» la administración de las pensiones porque el excesivo costo administrativo de las AFP no es consistente con el derecho social a la cobertura previsional. Se podría crear una AFP pública o cooperativa sin fines de lucro que establezca niveles de competitividad, subcontratar a un inversionista institucional o elevar la competencia mediante otros cambios institucionales. Una AFP pública ha sido sugerida tanto por el gremio de AFP como por la Comisión de Protección Social, por lo que parece ser una idea que podría tener apoyo. Las reformas sugeridas honrarían la propiedad privada de los ahorros previsionales de los afiliados y preservarían el rol de los mismos en el mercado financiero nacional. Seguiría existiendo, por necesidad, una Pensión 65 para las personas que no contribuyeron, y el consabido apoyo del pilar familiar. Parece que el número de beneficiarios de Pensión 65 se elevará debido a la reducida cobertura contributiva, con lo cual el gasto de este programa social también se elevará. Ello implicará que progresivamente los ingresos tributarios generales habrán de aumentar.



## Referencias

- Abanto Revilla, C. (2014). *Sistema Nacional de Pensiones. Evolución legislativa y jurisprudencia*. Lima: Gaceta Jurídica S. A.
- AFP Integra. (2013). *Memoria anual 2013*.
- AFP Integra. (2014). *Memoria anual 2014*.
- AFP Integra. (2015). *Memoria anual 2015*.
- Agnew, J. R. (2010). Pension participant behavior. En H. K. Baker & J. R. Nofsinger (Eds.), *Behavior finance: Investors, corporations, and markets*. John Wiley.
- Allais, M. (1947). *Economie et intérêt*. París: Imprimerie Nationale.
- Anton, A., Hernandez, F., & Levy, S. (2013). *The end of informality in Mexico? Fiscal reform for universal social insurance*. Nueva York: Inter-American Development Bank.
- Antonucci, T., Jackson, J., & Biggs, S. (2007). Intergenerational relations: Theory, research and policy. *Journal of Social Issues*, 63(4), 679-693.
- Banco Mundial. (1994). *Averting the old age crisis: Policies to protect the old and promote growth*.
- Banco Mundial. (2015). *World values survey (2005-2009)*. Study #906-WVS2005.
- Banco Mundial & OIT. (2015). *Una misión común y un plan de acción: Lograr una protección social universal para garantizar que nadie quede excluido. Declaración conjunta del Presidente del Grupo del Banco Mundial, Jim Yong Kim, y del Director General de la OIT, Guy Ryder. Lanzamiento de la Iniciativa sobre una protección social universal del Grupo del Banco Mundial y de la OIT para sensibilizar a los líderes del mundo acerca de la importancia que revisten las políticas de protección social universal y su financiación*. Ginebra, 30 de junio de 2015.
- Barr, N., & Diamond, P. (2008). *Reforming pensions: Principles and policy choices*. Oxford: Oxford University Press.
- Barro, R. J. (2005). *Rare events and the equity premium*. NBER Working Paper 11310. Cambridge, MA.
- BBVA. (1979). *Vademécum bursátil*.
- BBVA. (1980). *Vademécum bursátil*.



- BCRP. (2015). *Nota Semanal*, 32. <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Nota-Semanal/2015/ns-32-2015.pdf>
- BCRP. (2016). *Nota Semanal*, 15. <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Nota-Semanal/2016/ns-15-2016.pdf>
- Bengtson, V., & Putney, N. (2006). Future «conflicts» across generations and cohorts? En J. A. Vincent, C. Phillipson & M. Downs (Eds.), *The future of old age*. Sage Publishing.
- Bernal, N. (2016). Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México. *Apuntes*, 43(79), 79-128.
- Bernal, N., Castillo, D., Domínguez, N., & Olivera, J. (2016). How do we should charge administrative fees in an individual capitalization pension system? En *14th International Workshop on Pensions, Insurance and Savings*. París. Recuperado de <http://international-pension-workshop.com/wp-content/uploads/papers-14/Olivera.pdf>
- Bernal, N., Muñoz, A., Perea, H., Tejada, J., & Tuesta, D. (2008). *A look at the Peruvian pension system: Diagnosis and proposals* (Language Workout, Gimnasio de Idiomas, Trad.). Lima: BBVA.
- Bernheim, B. D., & Garrett, D. M. (1996). *The determinants and consequences of financial education in the workplace: Evidence from a survey of households*. NBER Working Papers. Recuperado de <https://ideas.repec.org/p/nbr/nberwo/5667.html>
- Blanchard, O., & Fischer, S. (1989). *Lectures on macroeconomics*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology Press.
- Borzutzky, S. (2002). *Vital connections: Politics, social security, and inequality in Chile*. University of Notre Dame.
- Bravo, O. (2015). *La vejez y el envejecimiento. Estereotipos, cuidados y servicios brindados al adulto mayor*. Lima: Universidad de San Martín de Porres.
- Cameron, D. (1978). The expansion of the public economy: A comparative analysis. *American Political Science Review*, 72(4), 1243-1261.
- Casalí, P., Cetrángolo, O., & Goldschmit, A. (2015). *Análisis integral de la protección social en el Perú*. Perú: Organización Internacional del Trabajo.
- Cavallo, E., & Serebrisky, T. (Eds.). (2016). *Ahorrar para desarrollarse: cómo América Latina y el Caribe puede ahorrar más y mejor*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Caycho Arce, M. (2016). *Sobre la gestión activa de inversiones extranjeras de las AFPs en el Perú*. Trabajo de investigación presentado para optar el Grado Académico de Magíster en Economía. Universidad del Pacífico, Lima.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (Eds.). (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chávez-Bedoya, L., & Ramírez Rondán, N. (2016). Comparación de comisiones por flujo y por saldo en sistemas de pensiones con cuentas individuales de capitalización. *Apuntes*, 43(78), 61-88.
- Collier, P. (2007). *The bottom billion: Why the poorest countries are failing and what can be done about it*. Oxford University Press.

- Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones. (2015). <http://www.comision-pensiones.cl/>
- Comisión de Protección Social. (2017). *Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo*. Resolución Ministerial N.º 017-2017-EF/10.
- Cruz Saco, M. A. (1998). *The pension reform in Peru. Do options exist? The reform of pension and health care systems in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cruz Saco, M. A. (2002). A basic income policy for Peru: Can it work? *Apuntes*, 51, 1-22.
- Cruz Saco, M. A. (2010). Intergenerational solidarity. En M. A. Cruz Saco & S. Zelenev (Eds.), *Intergenerational solidarity. Strengthening economic and social ties* (pp. 9-34). Palgrave MacMillan.
- Cruz Saco, M. A., & Ivachina Borovinskaya, V. (1999). ¿Capitalización para quién?: La industria de las AFP. *Apuntes*, 45.
- Cruz Saco, M. A., Seminario, B., Mendoza, J., Moreno, C., & Zegarra, M. A. (2014). *El sistema previsional del Perú: diagnóstico 1996-2013, proyecciones 2014-2050 y reforma*. Documento de Discusión DD/14/11. Lima: Centro de Investigación Universidad del Pacífico.
- Decreto Legislativo 276. (1984). *Promulgan la Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público*.
- Decreto Legislativo 724. (1991a). *Créase Sistema Privado de Pensiones complementario al Sistema Nacional de Pensiones a cargo del IPSS*.
- Decreto Legislativo 728. (1991b). *Ley de Fomento del Empleo*.
- Decreto Ley 10902. (1948). *Creando el Seguro Social Obligatorio del Empleado*.
- Decreto Ley 11377. (1950). *Estatuto y Escalafón del Servicio Civil*.
- Decreto Ley 19990. (1973). *Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social*.
- Decreto Ley 20212. (1973). *El Gobierno Revolucionario crea el Seguro Social del Perú como Institución Pública Descentralizada del Sector Trabajo*.
- Decreto Ley 20530. (1974). *Régimen de pensiones y compensaciones por servicios civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990*.
- Decreto Ley 23161. (1980). *El Gobierno Revolucionario crea el Instituto Peruano de Seguridad Social*.
- Decreto Ley 25897. (1992). *Crean el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), conformado por las Administradoras de Fondos de Pensiones*.
- Diamond, P. (1965). National debt in a neoclassical growth model. *American Economic Review*, 55(5), 1126-1150.
- EduEsriPL (Cartógrafo). (2013). *Warstwa przedstawiająca granice państw europejskich w 1914 r. przed I Wojną Światową*. Obtenido de: <http://www.arcgis.com/home/item.html?id=f1edb321a9ac4f90b5ce1abb9d929b7a#overview>
- Esping-Andersen, G. (1990a). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1990b). The three political economies of the welfare state. *International Journal of Sociology*, 20(3), 92.

- Feldstein, M. (1974). Social security, induced retirement, and aggregate capital accumulation. *Journal of Political Economy*, 82(4), 905-926.
- Feldstein, M. (1976). Social security and saving: The extended life cycle theory. *The American Economic Review*, 66(2), 77-86.
- Feldstein, M. (1985). The optimal level of social security benefits. *The Quarterly Journal of Economics*, 100(2), 303-320.
- Fenge, R., & Scheubel, B. (2014). *Pensions and fertility: back to the roots – The introduction of Bismarck's pension scheme and the European fertility decline*. ECB Working Paper, 1734.
- Forment, C. A. (2012). *La formación de la sociedad civil y la democracia en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Frederick, S., Loewenstein, G., & O'Donoghue. (2002). Time discounting and time preference: A critical review. *Journal of Economic Literature*, 40(2), 351-401.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society. Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Gill, I. S., Packard, T., & Yermo, J. (2005). *Keeping the promise of social security in Latin America*. Washington D. C.: The World Bank.
- Goldstein, J. R., & Klüsener, S. (2010). *Culture resurfaces – A geographic analysis of fertility decline in Prussia*. MPIDR Working Paper, 2010-12.
- Green, D. G. (1999). The friendly societies and Adam-Smith liberalism. En D. Gladstone (Ed.), *Before Beveridge: Welfare before the welfare state* (pp. 18-25). Trowbridge, Wiltshire: The Cromwell Press.
- Henlock, E. P. (2003). Social policy in the Bismarck era: A progress report. *German History*, 21(2), 229.
- Henlock, E. P. (2007). *The origin of the welfare state in England and Germany, 1850-1914: Social policies compared*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hicks, A. (1999). *Social democracy and welfare capitalism*. Ithaca: Cornell University Press.
- Holzmann, R., & Hinz, R. (2005). *Old age income support in the 21st century: An international perspective on pension systems and reform*: The World Bank.
- Holzmann, R., & Palmer, E. (2006). *Pension reform: Issues and prospects for non-financial defined contribution (NDC) schemes*. Washington D. C.: The World Bank.
- Hyde, M., & Borzutzky, S. (2015). Chile's «Neoliberal» retirement system? Concentration, competition, and economic predation in «private» pensions. *Poverty and Public Policy*, 7(2), 123-157. doi:10.1002/pop4.98
- Iglesias-Palau, A. (2009). *Pension reform in Chile revisited: What has been learned?* OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 86. <http://dx.doi.org/10.1787/224473276417>
- INEI. (1984). *Censos Nacionales VIII de Población, III de Vivienda, 12 de julio de 1981. Resultados definitivos, volumen a nivel nacional, tomo I*. Lima, Perú. <http://censos.inei.gob.pe/censos1981/redatam/>
- INEI. (1993). *Censos Nacionales 1993: IX de Población y IV de Vivienda*.
- INEI. (2007). *Censos Nacionales 2007: XI de Población y VI de Vivienda*.

- INEI. (2015). *Situación de la población adulta mayor* (vol. abril, mayo y junio).
- Krusell, P., Kuruşçu, B., & Smith Jr., A. A. (2002). Equilibrium welfare and government policy with quasi-geometric discounting. *Journal of Economic Theory*, 105(1), 42-72. <http://dx.doi.org/10.1006/jeth.2001.2888>
- Laibson, D. I. (1996). *Hyperbolic discount functions, undersaving, and savings policy*. National Bureau of Economic Research Working Paper Series, N.º 5635. doi:10.3386/w5635
- Lavigne, M. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe*. Perú: Cepal.
- Levy, S. (2008). *Good intentions, bad outcomes. Social policy, informality, and economic growth in Mexico*. Brookings Institution Press.
- Lewis, W. A. (1954). Economic development with unlimited supplies of labour. *The Manchester School*, 22(2), 139-191.
- Ley de 22 de enero de 1850. (1850). *Ley de Jubilación y Cesantía*.
- Ley 4916. (1924). *Modificando el artículo 296 del Código de Comercio*.
- Ley 8433. (1936). *Ley de Seguro Social Obligatorio*.
- Ley 10624. (1946). *Disponiendo que las entidades bancarias, comerciales, industriales, agrícolas y mineras, con capital de más de dos millones de soles, jubilarán con sueldo íntegro a sus empleados que tengan cuarenta años de servicio*.
- Ley 28389. (2004). *Ley de Reforma de los Artículos 11º, 103º y Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú*.
- Lindbeck, A., & Persson, M. (2003). The gains from pension reform. *Journal of Economic Literature*, 41(1), 74-112. doi:10.2307/3217388.
- Lowenstein, A. (2005). Global ageing and challenges to families. En V. Bengtson, P. Coleman & T. Kirkwood (Autores) & M. Johnson (Ed.), *The Cambridge handbook of age and ageing* (pp. 403-412). Cambridge: Cambridge University Press.
- Malloy, J. (1976). Editor. *Authoritarianism and corporatism in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Malloy, J. (1979). *The politics of social security in Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Malloy, J. (1985). Statecraft and social security policy and crisis: A comparison of Latin America and the United States. En C. Mesa-Lago (Ed.), *The crisis of social security and health care: Latin American experiences and lessons*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, C. (1978). *Social security in Latin America. Pressure groups, stratification, and inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Mesa-Lago, C. (1985). *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Mesa-Lago, C. (1986). Social security and development in Latin America. *Cepal Review*, (28), 135-150.
- Mesa-Lago, C. (1989). *Ascent to bankruptcy: Financing social security in Latin America*. University of Pittsburgh Press.

- Mesa-Lago, C. (2004). La reforma de pensiones en América Latina. Modelos y características, mitos y desempeños, y lecciones. En K. Hujo, C. Mesa-Lago & M. Nitsch (Eds.), *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas* (pp. 21-56). Caracas: Nueva Sociedad.
- Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling social security: A survey of pensions and health care reform in Latin America*. Oxford University Press.
- Mesa-Lago, C. (2014). *Reversing pension privatization: The experience of Argentina, Bolivia, Chile and Hungary*. <http://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?ressource.ressourceId=43277>
- Mesa-Lago, C. (2015). *Re-reforma de pensiones privatizadas en América Latina: comparaciones y lecciones*. Lima, 22 de septiembre.
- Mesa-Lago, C. (2016). Sugerencias para la re-reforma de pensiones en el Perú. *Apuntes*, 43(78), 41-60.
- Mesa-Lago, C., Bustillos, L. O., Becker, U., Hohnerlein, E., & Andrés, S. (2013). Re-reformas de sistemas de pensiones privatizadas en el mundo: estudio comparativo de Argentina, Bolivia, Chile y Hungría. *Revista Trabajo*, 48-167. Recuperado de [http://www.mesa-lago.com/uploads/2/7/3/1/27312653/re-reforma\\_de\\_pensiones\\_en\\_el\\_mundo\\_revista\\_trabajo2010202013.pdf](http://www.mesa-lago.com/uploads/2/7/3/1/27312653/re-reforma_de_pensiones_en_el_mundo_revista_trabajo2010202013.pdf)
- Mesa-Lago, C., Cruz Saco, M. A., & Masías, L. (1990). Determinantes de los costos y la cobertura del seguro-seguridad social: una comparación internacional enfocada en América Latina. *El Trimestre Económico*, 57(1), 27-57.
- Midis. (2015). *Pensión 65*. <http://www.pension65.gob.pe/>
- Midis. (2017). *Pensión 65*. <http://www.pension65.gob.pe/quienes-somos/que-es-pension-65/>
- Milanovic, B. (2005). *Worlds apart. Measuring international and global inequality*. Princeton: Princeton University Press.
- Ministerio de Economía y Finanzas. (2004). *Los sistemas de pensiones en Perú*.
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1954). *Anuario estadístico del Perú 1951-1952*.
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1959). *Anuario estadístico del Perú 1956-1957*.
- Ministerio de Hacienda y Comercio. (1966). *Anuario estadístico del Perú, Resultados de 1958 a 1966* (Vol. XXVII).
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. (2016). *Anuario estadístico sectorial 2015*. Lima: Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.
- Munnell, A. H. (1974a). The effect of social security on personal savings. Cambridge, MA: Ballinger.
- Munnell, A. H. (1974b). The impact of social security on personal savings. *National Tax Journal*, 27(4), 553-567.
- Myles, J., & Quadagno, J. (2002). Political theories of the welfare state. *Social Service Review*, 76(1), pp. 34-57.
- Ocampo, J. A., & Martín, J. (2002). *Globalización y desarrollo*. Santiago de Chile: Cepal.
- OCDE. (2013). *Improving financial education effectiveness through behavioural economics. OECD key findings and way forward: Financial literacy & education*. Russia Trust Fund.

- Oduaran, A. (2010). Exploration of intergenerational relationships in Sub-Saharan Africa. En M. A. Cruz Saco & S. Zelenev (Eds.), *Intergenerational solidarity. Strengthening economic and social ties*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Offe, C. (1984). *Contradictions of the welfare state*. MIT Press.
- Oheneba-Sakyi, Y., & Baffour, T. (2006). *African families at the turn of the 21st century*. Westport, CT: Praeger.
- OIT. (1952). *Convenio 102 – Seguridad social (estándar mínimo)*.
- OIT. (2012a) *R202- Social protection floors recommendation, 2012* (N.º 202).
- OIT. (Junio de 2012b). *Seguridad social para todos: La recomendación sobre los pisos de protección social de la OIT*. [Nota informativa].
- OIT. (2014). *Transitioning from the informal to the formal economy*. [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_218128.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_218128.pdf)
- Olivera, J. (2013). Peru. En R. Rofman, I. Apella & E. Vezza (Eds.), *Más allá de las pensiones contributivas*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Olivera, J. (2016). Evaluación de una propuesta de sistema de pensiones multipilar para Perú. *Apuntes*, 43(78), 1-32.
- ONEC. (1975). *Censos nacionales: VII de Población, II de Vivienda*, 4 de junio de 1972.
- ONP. (2013). *Resumen consolidado del estudio económico de reservas previsionales, Régimen Decreto Ley 19990*.
- ONP. (2015). *Resumen consolidado del estudio económico de reservas previsionales, Régimen Decreto Ley 19990*.
- ONP. (2016). Estadísticas.
- ONU. (2002). *Declaración Política y Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento*. Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento. Madrid, España, 8 a 12 de abril de 2002. <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>
- ONU. (2007). *Estudio económico y social mundial 2007. El desarrollo en un mundo que envejece*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- ONU. (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Asamblea General. [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S)
- Palier, B. (2010). *A long goodbye to Bismarck?: The politics of welfare reform in continental Europe*. Ámsterdam: Amsterdam University Press.
- Pensión 65. (2015). Información del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Pensión 65. Fecha de consulta: noviembre de 2015. <http://info.pension65.gob.pe/infopension/>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Profuturo. (2013). *Memoria anual 2013*.
- Profuturo. (2015). *Memoria anual 2015*.
- Rodrik, D. (1998). Why do more open economies have bigger governments? *Journal of Political Economy*, 106(5), 997-1032.

- Rodrik, D. (2011). *The globalization paradox: Democracy and the future of the world economy*. Nueva York: W. W. Norton.
- Rofman, R., Apella, I., & Vezza, E. (2013). *Más allá de las pensiones contributivas: catorce experiencias en América Latina*. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Rojas, J. (2014). *El sistema privado de pensiones en el Perú*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- RPP Noticias. (Junio de 2014). Bachelet firma proyecto para crear AFP estatal. *RPP*. <http://rpp.pe/economia/economia/bachelet-firma-proyecto-para-crear-afp-estatal-noticia-700601>
- Ryner, M. (2002). *Capitalist restructuring, globalization and the third way: Lessons from the Swedish model*. Routledge.
- Samuelson, P. A. (1954). The pure theory of public expenditure. *The Review of Economics and Statistics*, 36(4), 387-389. doi:10.2307/1925895
- Samuelson, P. A. (1958). An exact consumption-loan model of interest with or without the social contrivance of money. *Journal of Political Economy*, 66(6), 467-482.
- Sánchez de Dios, M. (1993). El modelo sueco de Estado del bienestar. *Revista de Estudios Políticos*, (79), 283-304.
- SBS. (2015). *Boletín Estadístico Mensual*.
- SBS. (2016). Estadísticas del Sistema Privado de Pensiones. <http://www.sbs.gob.pe/principal/categoria/sistema-privado-de-pensiones/150/c-150>
- SBS. (2017). Estadísticas del Sistema Privado de Pensiones.
- Scheubel, B. (2013). *A historical perspective on the social security hypothesis*. Mohr Siebeck.
- Schindlmayr, T. (2006). Reconsidering intergenerational concerns. *International Journal of Social Welfare*, 15, 181-184.
- Seminario, B., Sanborn, C., & Alva, N. (Eds.). (2012). *Cuando despertemos en 2062. Visiones del Perú en 50 años*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Silverstein, M., Giarrusso, R., & Bengtson, V. (2003). A social developmental perspective. En V. Bengtson & A. Lowenstein (Eds.), *Global aging and challenges to families*. Nueva York: Aldine de Gruyter.
- Slodky, J. (1985). *Dilemas de la seguridad social en el Perú*. Lima.
- SSA. (2014). *Social security programs throughout the world: Europe 2014*. Government Printing Office.
- Street, J. H. (1987). The institutionalist theory of economic development. *Journal of Economic Issues*, 21(4), 1861-1887.
- Street, J. H., & Dilmus, D. J. (1982). Institutionalism, structuralism, and dependency in Latin America. *Journal of Economic Issues*, 16(3), 673-689.
- Strotz, R. H. (1955). Myopia and inconsistency in dynamic utility maximization. *The Review of Economic Studies*, 23(3), 165-180.
- Superintendencia de Pensiones (Chile). (2014). *Presidenta Michelle Bachelet firma proyecto de ley que crea AFP estatal*. [Nota de prensa].

- Tarschys, D. (1975). The growth of public expenditures: Nine modes of explanation. *Scandinavian Political Studies*, 10, 9-31.
- Tesch, W. (1978). *Política social del Estado: la seguridad social en el Perú (seguro social en el Perú)*. Lima: Celats.
- Thaler, R., & Sunstein, C. (2008). *Nudge: Improving decisions about health, wealth and happiness*. New Haven: Yale University Press.
- TIAA Global Asset Management. (2016). *TIAA-CREF Funds. Equity index funds. Annual review and annual report*.
- U. S. Bureau of Economic Analysis (2016). *Table 1.1.4. Price Indexes for GDP*. <https://www.bea.gov/iTable/iTable.cfm?ReqID=9&step=1-reqid=9&step=1&isuri=1>
- van Parijs, P. (Ed.). (1992). *Arguing for basic income: Ethical foundations for a radical reform*. Londres y Nueva York: Verso.
- van Parijs, P. (1995). *Real freedom for all. What (if anything) can justify capitalism?* Oxford: Clarendon Press.
- Verdera, F. (1997). *Seguridad social y pobreza en el Perú, una aproximación*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- WorldMap. (2015). *Natural Earth 1:10 M cultural-sovereign states*. Center for Geographic Analysis, Harvard University.
- Zegarra, M. A. (2015). *Modificaciones para mejorar la eficiencia de las AFP*. Informe presentado para optar por el Grado de Licenciada en Economía. Universidad del Pacífico, Lima.



### **Índice de tablas**

Tabla 1. Porcentaje de personas que piensan que «cada uno debe asumir individualmente más responsabilidad por lograr su propio medio de vida»	32
Tabla 2. Resumen de las características de los esquemas previsionales en el Perú	64
Tabla 3. Beneficiarios de Pensión 65 por departamento, a 2015	71

### **Índice de mapas**

Mapa 1. Expansión de la seguridad social en Europa (1889-hoy)	42
Mapa 2. Expansión de modelos de pensiones inspirados en el modelo chileno	47

### **Índice de ilustraciones**

Ilustración 1. El péndulo de la solidaridad intergeneracional: continuo privado (familiar) a público (no familiar)	21
Ilustración 2. División del mercado laboral según esquema previsional	63

### **Índice de figuras**

Figura 1. Cobertura de la población ocupada, 1940-2013	57
Figura 2. Brecha de ingreso promedio de afiliados y no afiliados a un sistema contributivo según edad	73