

Laborem

N.º 23/2020

SEGURIDAD SOCIAL



SITUACIÓN ACTUAL Y NECESIDAD DE REFORMA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL PERÚ EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO*

LEOPOLDO GAMARRA VÍLCHEZ**

En este artículo, examinamos el proceso de la privatización de las pensiones en los 90 y la reversión al sector público en los 2000 a través de reformas profundas y otras parciales en el sistema privado de pensiones en el contexto latinoamericano; asimismo, se analiza la situación actual y la necesidad de reforma del sistema de pensiones en el Perú, para ello se parte de un diagnóstico y de las causas del fracaso del modelo del seguro contributivo. Terminamos planteando algunas medidas estructurales como la creación de un sistema multipilar de acuerdo con el Convenio 102 de la OIT.

273

SUMARIO: **1.** Introducción. **2.** El contexto latinoamericano: el *péndulo* de la privatización de los 90 a la reversión al sector público en los 2000. 2.1. La reforma total con la reversión del sistema privado al público. 2.2. La reforma parcial con cambios en el sistema privado de pensiones. **3.** La reforma necesaria y estructural del sistema de pensiones en el Perú. 3.1. La realidad del sistema de seguro de pensiones. 3.2. Causas del fracaso del modelo del seguro contributivo de pensiones. 3.3. Propuesta de reforma: crear un sistema multipilar de pensiones. **4.** A modo de conclusión. **5.** Referencia bibliográfica.

Palabras clave: Pensiones, seguro contributivo, sistema multipilar, reforma tributaria, seguridad social.

* Este artículo fue presentado como ponencia al IX Congreso Nacional de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social; pero, por un duende informático no llegó a su destino para ser publicado como tal. Ahora, gracias a Luis Mendoza director de la Revista de la SPDTSS, se publica en este número.

** Coordinador de la maestría de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, miembro investigador del Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT) de la Universidad Alcalá de España.
Contacto: leopoldo.gamarra@edu.uah.es

Abstract: In this article, we examine the process of the privatization of pensions in the 90s and the reversion to the public sector in the 2000s through profound and other partial reforms in the private pension system in the Latin American context; Likewise, the current situation and the need for reform of the pension system in Peru are analyzed, for this we start from a diagnosis and the causes of the failure of the contributory insurance model. We ended up proposing some structural measures such as the creation of a multipillar system in accordance with ILO Convention 102.

Key Words: Pensions, contributory insurance, multipillar system, tax reform, social security.

1. Introducción

En estos últimos meses en el Perú, tenemos varias medidas legales para tratar de paliar los problemas económicos que nos afectan por el covid-19: miles de personas han perdido su empleo y muchos reclaman el retiro de sus aportes que tienen en el sistema de pensiones; esto nos obliga a buscar alternativas frente a estos problemas concretos. En ese sentido, es importante el quehacer académico; por ello, agradezco muy especialmente a Luis Mendoza, director de la revista de la Sociedad Peruana de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, por invitarme a participar en este número de la revista.

En el presente artículo analizamos la situación actual y la necesidad de reformar el sistema de pensiones en el Perú en el contexto latinoamericano. Lo hacemos en tres apartados: el primero, tiene el propósito de examinar la situación de la privatización del seguro social de pensiones en América Latina, destacamos algunos de los factores que tuvieron un impacto decisivo para su implementación; asimismo, en el punto dos, se analiza la situación actual y la necesidad de reforma del sistema de pensiones en el Perú, para ello se parte de un diagnóstico y de las causas del fracaso del modelo del seguro contributivo dual. Finalmente, desarrollamos la propuesta de algunas medidas estructurales como la creación de un sistema multipilar de acuerdo con el Convenio 102 de la OIT.

2. El contexto latinoamericano: el *péndulo* de la privatización de los 90 a la reversión al sector público en los 2000

La reforma de las pensiones en América Latina, en las tres últimas décadas, podemos denominarla el *péndulo*¹ que comprende la privatización en los 90 y la

¹ La palabra péndulo proviene del latín *pendulus* que se traduce como algo “pendiente” que oscila por

reversión al sector público en los 2000; así, el concepto del péndulo puede ayudar a entender esa oscilación por distintas fuerzas económicas y sociales.

Los efectos de la privatización del seguro social en pensiones, en casi todos los países de América Latina², agudizaron los problemas como la segmentación en las pensiones y el costo en las prestaciones de pensiones. Esto llevó en los años 2000 a cambios profundos en dos sentidos: i) reforma total con la reversión del sistema privado al público, y ii) reformas parciales, pero importantes que afectaron al sistema privado de pensiones. Veamos.

2.1. La reforma total con la reversión del sistema privado al público

A lo largo del período de 1990 al 2000 de implementación del sistema privado de pensiones se demostró que existen riesgos estructurales de funcionamiento:

- i) No pueden garantizar una tasa de reemplazo fija al momento de hacerse efectivo “como pensión”, puesto que su valor final depende de la capitalización individual³;
- ii) Muchas empresas dejan de cotizar para dedicar los fondos de sus trabajadores a otros fines más rentables (hay muchos ejemplos);
- iii) Muchos fondos en las AFP, para hacerlos más rentables, son inversiones muy arriesgadas.

En resumen, la rentabilidad de los fondos privados no está asegurada, puesto que depende de los mercados de valores que por definición no tienen nada que ver con fines sociales y dependen del contexto económico financiero⁴. Con un

la acción de distintas fuerzas y que ayuda a medir el paso del tiempo. Simbólicamente consideramos que nos puede ayudar a entender los acontecimientos o fenómenos sociales demostrando sus oscilaciones o retornos a un mismo hecho después de cambiar su esencia. En el sentido de la utilidad del término, se conoce el péndulo de Newton, para demostrar cómo se conserva la energía; el péndulo de Foucault, para demostrar la rotación de nuestro planeta; y el péndulo de Charpy, para demostrar la tenacidad de los materiales.

- 2 Aunque el proceso también se presentó en otros lugares como en Europa Oriental y en algunos países de lo que fue la Unión Soviética.
- 3 Esto afecta, evidentemente a los trabajadores con menos ingresos porque cotizan menos o también puede ser afectado por la inflación continuamente.
- 4 Concepto contrario al seguro social que un trabajador deposite parte de sus ingresos a un fondo que gestionará una empresa privada y esta invierte ese dinero en el mercado financiero de acuerdo con sus propios criterios, buscando en todo momento revalorizarlo a través de procedimientos riesgosos y especulativos, obteniendo ganancias con dichas operaciones y en algunos casos afectando la finali-

proceso lento, 18 países del mundo, 13 de Europa Oriental y la antigua Unión Soviética y 5 de América Latina revirtieron las privatizaciones; es decir, el 60 por ciento de los países que habían privatizado las pensiones revirtieron el proceso y comenzaron a volver a los sistemas públicos.

Tenemos en general, según la OIT (Durán Fabio: 2018), a “Venezuela (2000), Ecuador (2002), Nicaragua (2005), Bulgaria (2007), Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), Federación de Rusia (2012), Kazajstán (2013), República Checa (2016) y Rumania (2017)”. Específicamente, en América Latina tenemos hasta hoy cinco países, como se puede observar en el siguiente cuadro 1, que han realizado la reversión del sistema privado de pensiones al público⁵.

Cuadro 1
Países que han realizado la reversión del sistema privado al público

País	Ley	Año	Características
Venezuela	Ley orgánica	2000	Seguro social integral
Ecuador		2002	Seguro social
Argentina	Ley 26425	2008	Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).
Bolivia	Ley 065	2010	Sistema Integral de Pensiones
Nicaragua	D.P. 06	2019	Sistema de seguro social

Fuente: elaboración propia con distintos datos de cada país.

De los cinco países, tenemos como uno de los más emblemáticos lo sucedido en Argentina que en el 2008 eliminó el sistema privado y creó a través de la Ley 26425 el Sistema Integrado Previsional Argentino⁶; así mismo, en Bolivia el 2010 se sancionó la Ley 065 que creó Sistema Integral de Pensiones de carácter público.

dad del fondo de pensiones.

- 5 La realidad demostró que el Estado moderno es garante del bienestar de los ciudadanos, lo que no puede dejarse en manos de empresas privadas. Sin embargo, deben mejorar algunos aspectos, por supuesto, de la seguridad social, de eso no cabe duda. Ningún sistema de Seguridad Social en América Latina o en el mundo ha podido subsistir o tener buenos beneficios sin tres elementos: una doctrina con conceptos, principios y teorías concordantes que sustenten una política social; el tema de la transparencia y la difusión. Son temas elementos muy importantes que sustentan los sistemas de protección social como es la Seguridad Social (los tres tienen una concordancia y una correspondencia intrínseca).
- 6 En efecto, en el 2008 en plena crisis económica Argentina tomó la decisión de volver al sistema público. La decisión, primero del Poder Ejecutivo, fue ratificada por unanimidad en ambas cámaras del Poder Legislativo, fue la eliminación del sistema, el traspaso de los beneficiarios del régimen

2.2. La reforma parcial con cambios en el sistema privado de pensiones

Como señalamos, muchos países luego de pasar por la experiencia de la privatización del seguro de pensiones y al estar en un nuevo contexto político, económico y social, comenzaron a realizar cambios y modificaciones importantes en cuanto a la regulación del sistema privado de pensiones, incluso como en Chile la situación se tornó en impopular con marchas en contra de la privatización.

En los años 2000 varios países volvieron a reformar parcialmente sus sistemas de pensiones privado; así, tenemos en el siguiente cuadro 2.

Cuadro 2
Países que han realizado cambios importantes al sistema privado de pensiones

País	Ley	Año	Características
Colombia	Ley 797	2003	Se modifican los requisitos de edad y del número de cotizaciones.
Chile	Ley 20255	2006 y 2008	Sistema de pensiones solidarias de vejez e invalidez "pilar solidario".
Perú	Ley 27617 Ley 30425	01/01/2002 21/3/ 2016	Creó el régimen temporal de Jubilación Adelantada, el 2018 se hizo permanente. Se faculta a los afiliados de las AFP retirar, hasta el 95.5. % de su fondo.

Fuente: elaboración propia con distintos datos de cada país.

Estos cambios se deben, entre otras razones, como señala la OIT (Durán Fabio: 2018), "a los elevados costos fiscales de la privatización, la disminución o el estancamiento de la cobertura y los niveles de las prestaciones, los altísimos costos administrativos, el traslado de los riesgos económicos y financieros a los individuos, lo que los exponía a pensiones cada vez más bajas, y la falta de beneficios tangibles para el desarrollo nacional. La privatización de las pensiones no estaba proporcionando seguridad de ingresos a la mayoría de las personas adultas mayores; por el contrario, los niveles de prestaciones se deterioraron, lo que dio lugar al aumento de las desigualdades de género y de ingresos".

Así, Colombia en el 2003 modificó la Ley 100 mediante Ley 797 que en su artículo 9 señala que para la pensión de jubilación es necesario cumplir cincuenta y cinco (55) años si es mujer o sesenta (60) años si es hombre. Y que a partir del 1 de enero del año 2014 la edad se incrementará a cincuenta y siete (57) años

de capitalización al régimen público y, obviamente, también el traspaso de los afiliados al régimen público.

para la mujer, y sesenta y dos (62) años para el hombre; asimismo, es necesario haber cotizado un mínimo de mil (1000) semanas en cualquier tiempo. Por otro lado, en el debate actual sobre la reforma de las pensiones, hay un acuerdo sobre la ampliación de los programas no contributivo existentes: “Colombia Mayor” y “Beneficios Económicos Periódicos”, y la idea también es eliminar la dualidad del sistema paralelo actual⁷.

La reforma en Chile se inició el 2006, en plena crisis económica internacional porque el sistema no funcionó como se esperaba, a tal punto que, en marzo de 2008, el Congreso, por unanimidad realizó cambios y otros ajustes mediante la Ley 20255, manteniendo el sistema de capitalización individual, como la “pensión básica”. Entonces, ¿cuáles fueron los aspectos relevantes de la reforma previsional? Esta reforma conserva como base el modelo de las cuentas individuales, pero se fortalece el tema de la solidaridad, se introdujo incentivos y se amplió la cobertura de cotizantes y beneficiarios; también, una mayor integración y coordinación interinstitucional; y, un aumento de los incentivos para la cotización y el ahorro. Actualmente en Chile existe la propuesta de retorno al sistema público que lleva años de debate y se encuentra en este momento en el Senado de la República⁸.

En el caso del Perú, en los últimos meses del 2008, con la crisis financiera internacional que afectó principalmente a la Bolsa de Valores - escenario inversor de los fondos de los afiliados a las AFP- lo que tuvo un gran impacto en el discurso boyante y de confianza, casi absoluta, en el mercado financiero, se produjo una ostensible disminución del valor de la cartera administrada por las AFP. En efecto, de 64,294 millones de nuevos soles se pasó a 49,652 millones de nuevos soles, lo que significó una pérdida de 14,642 millones de nuevos soles.

La contundencia de las cifras citadas llevó a la presentación de iniciativas legislativa, las mismas que han buscado conjugar la crítica al sistema privado y

7 Esta propuesta es generalmente aceptada, dada su insostenibilidad económica y política; sin embargo, las opiniones difieren en cuanto a si el componente contributivo debe basarse en un sistema público o en cuentas individuales privadas. Un sector aboga por el cierre del sistema privado de ahorro individual, considerado por algunos sectores como un mal negocio para el Estado y para los individuos, que beneficia sólo a las administradoras de los fondos de pensiones. Mientras que el otro sector promueve la eliminación del sistema de beneficio definido, avanzando hacia un sistema de varios pilares, con cuentas individuales gestionadas de forma privada como primer pilar obligatorio.

8 La reforma importante de pensiones en Chile, que se realizó entre el 2006 y el 2008, tuvo como base aspectos relacionados con la cobertura y adecuación de beneficios, como la caída en la cobertura del esquema contributivo. Con la privatización se pensaba que iba a permitir incrementar la cobertura, porque los individuos al tener una cuenta individual les iban a hacer mucho más atractivo afiliarse al sistema. Esto no ha pasado en ningún país donde se ha aplicado una reforma de este tipo y no pasó en Chile; más bien, había una tendencia hacia estancamiento o reducción de la cobertura contributiva.

la concreción de propuestas alternativas. Temas como la nulidad de la afiliación al SPP⁹, la reversibilidad de la afiliación al Régimen Privado¹⁰, la devolución de aportes¹¹, la representación de los trabajadores en el Directorio de las AFP¹², la participación de entidades del sistema bancario o la comisión cobrada por la Administración de los Fondos de Pensiones¹³, se han traducido en propuestas legislativas cuyos temas son retomados cada cierto tiempo.

3. La reforma necesaria y estructural del sistema de pensiones en el Perú

Dada la gravedad del sistema contributivo de pensiones en el Perú se necesita una reforma estructural que debe partir de la realidad de estos últimos años.

3.1. La realidad del sistema de seguro de pensiones

Al analizar el seguro de pensiones debemos tener en cuenta tres variables: i) la cobertura de los aportantes y de los beneficiarios, ii) los beneficios otorgados en cuanto a cantidad y calidad; y, iii) la sostenibilidad financiera. En el caso de nuestro país es importante tener en cuenta que la cobertura es limitada tanto en el sistema público como en el privado, esto se debe básicamente al grado de informalidad que tenemos en el empleo; así, de la PEA en el SNP no pasa del 26.5 % y en el SPP del 40 %, según el cuadro 3.

9 Proyecto de Ley 326/2000-CR, de 6 de setiembre de 2000, que adiciona al artículo 51 del Título V del Compendio de Normas de la Superintendencia la causal de nulidad de afiliación al SPP, cuando el promotor de la AFP no proporcionó suficiente información al afiliado.

10 Proyecto de Ley 0435/2001-CR, de 23 de agosto de 2001, que propone el establecimiento de la reversibilidad de afiliación del Sistema Privado de Pensiones al Sistema Nacional de Pensiones con carácter excepcional.

11 Proyecto de Ley 02847/2002-CR, de 14 de mayo de 2002, que propone la devolución de aportes a solicitud de los afiliados hasta un máximo de 60 aportaciones en el SSP.

12 Proyecto de Ley 04192/2002-CR, de 14 de octubre de 2002, que propone disponer la elección de representantes de los trabajadores ante el Directorio de las AFP.

13 Proyecto de Ley 08332/2003-CR, de 25 de setiembre de 2003, que propone la participación de entidades del sistema bancario, financiero y de seguros dentro del SPP. Así también, plantea la modificación del artículo 24 del TUO del SPP relativo a la forma de determinar la comisión cobrada por la administración de fondos, estableciendo una comisión del 1% de la remuneración asegurable del afiliado.

Cuadro 3
Ratios de cobertura en los sistemas de pensiones (en %)

Sistema	Indicadores	2014	2015	2016	2017	2018
SNP	Afiliados/PEA	24.4	25.8	26.2	26.4	26.5
	Cotizantes/PEA	9.6	9.9	9.6	9.3	9.2
	Pensionistas/Pob 65+	25.9	25.7	25.5	25.1	24.7
SPP	Afiliados/PEA	34.9	36.1	37.1	38.4	40.2
	Cotizantes/PEA	15.4	15.7	15.3	17.3	17.3
	Pensionistas/Pob 65+	7.3	7.9	7.8	7.8	7.8
Total	Afiliados/PEA	59.3	61.9	63.3	64.7	66.7
	Cotizantes/PEA	25	25.6	25	26.6	26.5
	Pensionistas/Pob 65+	33.2	33.6	33.3	32.9	32.5

Fuente: MEF, con datos del INEI, ONP, SBS.

El sistema contributivo público es conocido como el sistema nacional de pensiones (SNP) normado por el Decreto Ley 19990 del 24 de abril de 1973, actualmente a cargo de la ONP, beneficia a los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada, a los obreros y servidores públicos. Comprende tres prestaciones: las pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivientes, sobresaliendo la primera. Es un sistema de reparto en donde los trabajadores activos constituyen un fondo pensionario común que en el diseño original debería financiar sus futuras pensiones; es decir, asumiendo el otorgamiento de prestaciones fijas, sobre contribuciones no-definidas, en valor suficiente para que la aportación colectiva de los trabajadores financie las pensiones¹⁴.

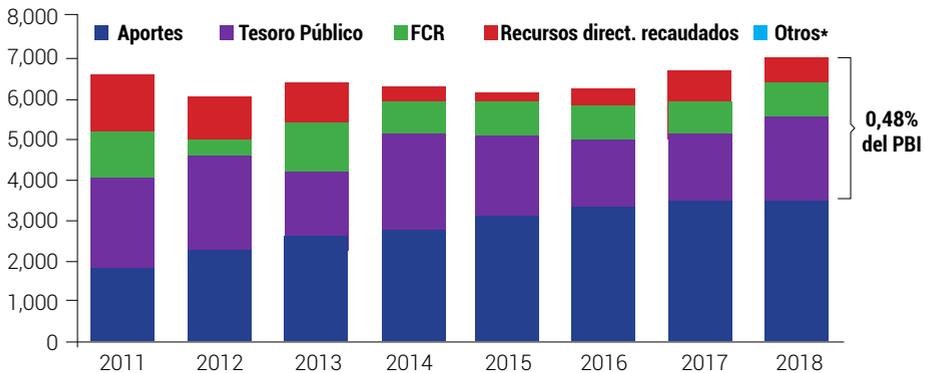
El derecho a la pensión de jubilación se determina sobre la base de los criterios de la edad del trabajador (65 años) y sus años de aporte (20 años como mínimo), la tasa de aporte es del 13% de la remuneración pensionable y está a cargo del trabajador, las pensiones se rigen por topes: con un mínimo (S/. 500) y un máximo (S/. 893) de pensiones¹⁵.

14 Al respecto, ver: Banco Central de Reserva del Perú, "Regímenes de Pensiones a cargo del Estado"; Sub gerencia del Sector Público, Departamento de Análisis del Sector Público, 14 de Julio de 2003; www.bcrp.gob.pe; y, "Los Sistemas de Pensiones en el Perú" Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales, Mayo 2004. También el estudio importante es el "Informe sobre los Regímenes Previsionales de los Decretos Leyes 19990 y 20530 y otros a cargo del Estado de la Comisión Especial encargada del Estudio de los Regímenes Pensionarios por el D.S. 003-2001-TR del 15 de Julio de 2001".

15 Existe un régimen de jubilación adelantada: edad (55 hombres y 50 mujeres) y aporte (20 años mínimo) al que se pueden acoger los despedidos por reducción o cese colectivo; en este caso la pensión base se reduce en 4 % por cada año de adelanto respecto de la edad de jubilación.

Los cambios normativos están referidos a los montos de las pensiones máxima y mínima, al cálculo de la remuneración de referencia, tasa de reemplazo y al requisito de los años de aportación para acceder a los beneficios de la jubilación¹⁶. El principal problema es el financiamiento, las pensiones proceden fundamentalmente de los recursos ordinarios; es decir de impuestos generales, porque el porcentaje de los aportes al fondo como contribuciones no cubre totalmente el gasto de las prestaciones; es decir, las prestaciones sociales al beneficiario no dependen de sus aportes proporcionalmente como un impuesto sobre la planilla. Aunque la cifra de inscritos en el SNP del DL 19990 es algo más de cuatro millones de trabajadores que supera en 40 % al 2011, registrando con ello un crecimiento promedio anual de 11%. Pero lo realmente relevante es el presupuesto del sistema según las fuentes, como se puede observar en el gráfico.

Gráfico 1
Presupuesto institucional de la ONP según fuente, 2011-2018
(millones de S/)



*/ Decreto Ley N.º 18846, Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo (SCTR), alícuotas de ENATA, EMSAL, saldos de balance y otros.

Fuente: Memoria Institucional ONP 2011-2018.

Otro tema de cuestionamiento al sistema público¹⁷: los problemas derivados de haber relajado criterios razonables de incorporación con normas especiales que alteran las proporciones de suma de aportes y planilla de pensiones, y por tanto la creciente importancia de los impuestos generales para financiar las planillas.

16 Principales modificaciones: Decreto Ley 20604 (07/05/74); Decreto Ley 25967 (19/12/92); Ley 27615 (01/01/02); Ley 28071 (04/09/03); Ley 28678 (02/02/06); Ley 28991 (27/03/07); Ley 29451 (20/11/09) y la Ley 29711 (18/06/11). Aunque hace unos meses existe el Dictamen aprobado en el Congreso para el retiro del 100 % del SNP.

17 Ver: "Regímenes de Pensiones a cargo del Estado", www.bcrp.gob.pe; e "Informe sobre los Regímenes Previsionales de los DL 19990 y 20530 y otros a cargo del Estado". Comisión Especial encargada del Estudio de los Regímenes Pensionarios (D.S. 003-2001-TR); 15 de Julio de 2001".

En cuanto al sistema contributivo privado de pensiones, el papel que ha cumplido en el Perú como dinamizador de la actividad económica y mecanismo de ahorro

Por otro lado, el sistema privado de pensiones (SPP) ha cumplido un importante rol a nivel macroeconómico; sin embargo, no viene cumpliendo con igual eficacia los objetivos esperados de un sistema previsional, específicamente la ampliación de la cobertura y la generación de pensiones adecuadas. Sin embargo, existen determinados cuestionamientos¹⁸; así tenemos sobre las tendencias que operan en la economía corren en círculo perverso, pues si bien tenemos un relativo “envejecimiento en la población”, al mismo tiempo tenemos una reducción en el empleo formal que aporta a los esquemas previsionales¹⁹.

Por tanto, se mezclan y combinan, diversos factores: menores contribuciones previsionales (por la vía de aporte directo o por impuestos recaudados), porciones del ingreso (ahorro previsional) que en sistemas de capitalización individual no lograron el monto necesario para pensión mínima; mayores presiones a la caja fiscal para cumplir obligaciones previsionales de planilla, redención de bonos de reconocimiento y prácticamente inexistentes programas de atención para la tercera edad, bajo la línea de pobreza.

Bajo estas circunstancias, el SPP creó duda y escepticismo en la población sobre la participación de la empresa privada, y en muchos beneficiarios la convicción de que los problemas sociales como la seguridad social deben ser asumidos con responsabilidad tripartita del Estado, empleador y trabajador²⁰. Lo peor fueron los cambios en los años 2000. En efecto, con el objeto de hacer más eficiente el desempeño del SPP fue fundamental realizar cambios en su implementación para el beneficio de los afiliados.

18 En general sobre este tema las fuentes importantes son la diversa documentación publicada en su página web por el BCR; el estudio de Eduardo Morón y Eliana Carranza “Diez años del Sistema Privado de Pensiones, avances, retos y reformas 1993-2003” CIUP 2003. También Jorge Rojas “El Sistema Privado de Pensiones y su Rol en la Economía Peruana” www.consortio.org; y Jorge Paz y Rafael Ugaz “Análisis del Sistema Privado de Pensiones desde un enfoque de Costos Hundidos” CIES, www.consortio.org.

19 Sobre el tema demográfico se debe ver Aramburu y Mendoza “La Población Peruana Perspectivas y Retos” en *Economía y Sociedad* 50, noviembre 2003, CIES; y sobre las tendencias de informalización y avance de la temporalidad en el mercado laboral ver la sistematización de diversas fuentes para Lima, citadas en la exposición “Barreras Microeconómicas al crecimiento”, de Luke Haggarty, Banco Mundial, abril 2004 en el BCRP (www.bcrp.gob.pe).

20 Sobre la responsabilidad tripartita en seguridad social, ver el trabajo de Alfonso Barrada Rodríguez y Bernardo Gonzalo González, *La financiación de la protección social en España a propósito del Pacto de Toledo*, CES, Madrid, junio 1997.

De este modo se aprobaron distintas medidas como la jubilación anticipada para que un afiliado pueda jubilarse antes de los 65 años siempre y cuando haya acumulado en su Cuenta Individual de Capitalización la cantidad suficiente para obtener una pensión, bajo la modalidad de Retiro Programado, igual o superior al 50% del promedio de los ingresos percibidos y rentas declaradas en los últimos diez años.

Sin embargo, los dos cambios importantes que atentan al sistema privado se aprobaron posteriormente: la Ley 27617 del 01/01/2002 creó temporalmente el Régimen Especial de Jubilación Anticipada para desempleados en el SPP²¹, que el 2018 con la Ley 30425 se hizo permanente. Y con la Ley 30425 del 21 de abril de 2016 se faculta a los afiliados de las AFP retirar, a partir de 65 años, hasta el 95.5. % de su fondo que puede ser parcial o total hasta completar el máximo correspondiente, con lo cual en la práctica se cierra el SPP. “Esta medida podría considerarse como un paso hacia la desaparición definitiva del sistema privado de cuentas individuales”, según la OIT (Durán Fabio: 2018),

Finalmente, con los Decretos de Urgencia 026-2020 del 15 de marzo, 029-2020 del 20 de marzo, 034-2020 del 1 de abril y el 038-2020 del 14 de abril 2020, se establecen el retiro del fondo de pensiones del SPP para mitigar los efectos del Covid-19; también se promulgó por insistencia del Congreso la Ley 31017 del 31 de abril 2020 que aprobó el retiro de 25 % de sus fondos; incluso ahora se debate en el Congreso la posibilidad del retiro del 100 %, con lo cual de aprobarse se estaría cerrando en la práctica el SSP.

3.2. Causas del fracaso del modelo del seguro contributivo de pensiones

Con la vigencia del seguro contributivo público y privado de pensiones, actualmente tenemos dos problemas principales, que afectan seriamente el modelo dual o paralelo de pensiones: i) el financiamiento en el sistema público que procede fundamentalmente de los recursos ordinarios; es decir, de impuestos generales;

21 Es un esquema temporal que proporciona condiciones de jubilación más flexibles para los trabajadores afiliados al SPP que se encuentren en situación de desempleo por un periodo igual o mayor a 12 meses consecutivos e ininterrumpidos. Deben tener por lo menos 55 años cumplidos y estar desempleado por lo menos 12 meses antes de solicitar la pensión. Su pensión debe ser mayor o igual al 30% del promedio de las últimas 60 remuneraciones (5 años), debidamente actualizadas por el Índice de Precios al Consumidor, o una pensión no menor a un monto equivalente a dos Remuneraciones Mínimas Vitales.

ii) el costo administrativo, las bajas pensiones y en la práctica el cierre del sistema privado con las medidas últimas del Congreso.

En el primer caso, el problema se hizo estructural con la implementación del sistema privado de pensiones; es decir, el Estado tomó medidas radicales para cerrar en la práctica el sistema público, medidas como el requisito del aporte de 20 años como mínimo para la jubilación y el tope de pensión máxima (tope hacia arriba) que generaron el traslado masivo de los aportantes con mayor recurso del público al sistema privado porque en este último no existen dichos requisitos.

De acuerdo con el Informe de la Comisión de Protección Social (2017) seis de cada 10 afiliados al SNP no recibirían pensión por no tener 20 años de aporte; es decir, aproximadamente 2,8 millones de afiliados del SNP no recibirían pensión (de 4,6 millones de afiliados en el año 2018), los afiliados que no completan aportes durante 20 años²². Estas cifras son corroboradas por el estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (2015) que estima una densidad de contribución de 30 por ciento en el SNP.

En efecto, el Decreto Ley 19990, que regula el sistema público de pensiones, tuvo que ser modificado para favorecer expresamente al sistema privado, con las dos medidas mencionadas²³. Así, por Decreto Ley 25967 del 7 de diciembre de 1992, se establecieron: “Artículo 1°. - Ningún asegurado de los distintos regímenes pensionarios que administra el Instituto Peruano de Seguridad Social, podrá obtener el goce de pensión de jubilación, si no acredita haber efectuado aportaciones por un periodo no menor de veinte años ...”. (El subrayado es nuestro). “Artículo 3°. - La pensión máxima mensual que abonará el Instituto Peruano de Seguridad Social, por cualquiera de los regímenes pensionarios que administra, no podrá ser mayor de SEISCIENTOS Y 00/100 NUEVOS SOLES (S/. 600.00) ...”. (El subrayado es nuestro).

El primer artículo generó muchos problemas a los futuros jubilados en el sistema público que no llegan a cumplir el requisito de veinte años de aportes, incluso existen muchos casos que solo le faltaba algunos meses o semanas o días y se quedaron sin pensión. El efecto, además del malestar en los aportantes, fue la observación el 2007 de la Comisión de Expertos de la OIT para la aplicación de

22 El tope máximo, según el Convenio 102 de la OIT, es de 15 años de aportes para recibir pensión.

23 Además, con el artículo 7 del Decreto Ley 25967, se crea la Oficina Nacional de Normalización Previsional (ONP) que sustituyó al Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) que regulaba las dos prestaciones importantes (salud y pensiones del seguro social), con la ONP se separa esta función para ser exclusivamente competente solo en pensiones.

los convenios y recomendaciones, que es el principal órgano de control de la OIT, dirigida al Perú respecto del cumplimiento del Convenio 102.

Dicha observación, fue relativa al cumplimiento del artículo 29 del Convenio en tanto que los sistemas de seguridad social deben garantizar una pensión, aunque sea parcial a las personas que hayan cotizado un mínimo de 15 años. La comisión de expertos tomó nota de que en el sistema peruano de no contar con 20 años de cotizaciones no se le reconoce una pensión. Entonces, la comisión solicitó al Estado peruano que modifique su legislación para dar cumplimiento del artículo 29 del convenio y así asegurar que a partir de los 15 años de cotizaciones se tenga el derecho a una pensión. También la observación fue relativa a la cuestión de la participación de los asegurados en los sistemas de pensiones²⁴.

Hasta estos días, ninguna de estas observaciones realizadas por la Comisión de Expertos de la OIT hechas al Estado peruano se han levantado para cumplir con el Convenio 102; incluso, respecto a la participación de los beneficiarios, el gobierno peruano indicó que la imposición de medios de participación podría constituir una violación al derecho a la propiedad privada.

En realidad, en el proceso de privatización se aprobaron medidas legales para cerrar prácticamente el sistema público; posteriormente sucedió lo mismo con el sistema privado²⁵. Se aprobaron leyes que atentaron su objetivo primigenio del Decreto Ley 25897 que creó el sistema privado de pensiones, con normas para el retiro de porcentajes importantes para otros fines como la compra de inmuebles o el pago de créditos hipotecarios; pero, lo último y definitivo, que en la práctica constituye el fracaso del sistema privado, fue el retiro del 95.5% de los fondos a través de la Ley 30425 que fue modificada por la Ley 30478²⁶.

En efecto, consideramos grave el impacto de la ley mencionada porque en la práctica se cierra el sistema privado de pensiones en la medida que permite que las

24 Esto porque uno de los principios básicos del Convenio 102, aplicable a todos los sistemas de seguridad social, es que de alguna manera debe existir un mecanismo que permita que los asegurados estén por lo menos consultados en las decisiones relativas en los sistemas de pensiones y de salud.

25 A este proceso o comportamiento del Estado de favorecer al sistema privado en su momento y luego, en la práctica cerrarla, como se hizo con el sistema público, le he denominado *el péndulo de la seguridad social* que expresa la oscilación de los sistemas por distintas razones o fuerzas coyunturales.

26 El error técnico fue haber aprobado inicialmente el retiro del 95.5 % (Ley 30425) sin considerar que el beneficiario quedaría sin seguro de salud; por ello, se precisó con la Ley 30478: “El monto equivalente al 4.5% restante de la CIC de aportes obligatorios, deberá ser retenido y transferido por la AFP directamente a Essalud en un período máximo de 30 días a la entrega señalada en el párrafo anterior, para garantizar el acceso a las mismas prestaciones y beneficios del asegurado regular del régimen contributivo de la seguridad social en salud señalado en la Ley 26790...” (Art. 3).

personas pierdan, como consecuencia del retiro casi total de su fondo, el derecho de contar con una pensión. Como muy bien señala el BCR “(...) las leyes que permiten el retiro de fondos han generado que el SPP deje de funcionar plenamente como sistema de pensiones”²⁷ (El subrayado es nuestro).

A pesar de que en la ley se establece que “el afiliado que ejerza esta opción no tendrá derecho a ningún beneficio de garantía estatal”, cuando la persona requiere de una protección especial, como la vejez, es en ese momento que recae en el Estado la obligación de resolver estas dificultades económicas futuras, que puedan causarle impedimento a la personas de cubrir sus necesidades básicas y las de su familia, a través del uso de la recaudación tributaria de todos porque según el Convenio 102 de la OIT, es el Estado el último garante en materia de seguridad social en un país que ha suscrito y ratificado dicho convenio, como el Perú.

Se afecta totalmente el sentido de lo que significa el seguro social de pensiones, puesto que se parte del concepto de la falta de cultura previsional de los trabajadores que tienen derecho a esta prestación²⁸. Es decir, cuando el supuesto jubilado retire el 99.5% de lo aportado tendrá que asumir personalmente los riesgos de lo que hará al disponer del fondo, decidirá en qué gastar el dinero (por experiencia conocemos que se gastan en todo menos en conservar el carácter pensionario del fondo).

También decíamos que el fracaso del sistema privado de pensiones se debe al problema estructural de las bajas pensiones, en muchos casos ni siquiera se llega al monto mínimo que otorga el sistema público con el que presuntamente se puede garantizar la sobrevivencia de una persona. Es decir, en el sistema privado nunca se implementó la pensión mínima, con lo cual no se le niega al beneficiario acceder a una pensión, pero puede ser una pensión muy reducida o insignificante que dependerá del monto acumulado²⁹.

27 Exposición “Consideraciones para una reforma del sistema de pensiones” del Banco Central de Reserva del Perú ante la Comisión especial multipartidaria encargada de evaluar, diseñar y proponer el proyecto de ley para la reforma integral del sistema previsional peruano del Congreso de la República, del 3 de julio de 2020.

28 El Tribunal Constitucional peruano en la sentencia recaída en el Expediente 0050-2004-PI/TC, considera que el derecho a la pensión está constituido por tres elementos esenciales: el derecho de acceso a la pensión, a no ser privado arbitrariamente de ella y el derecho a una pensión mínima vital.

29 A manera de ejemplo podemos calcular que un trabajador con sueldo mínimo o ganando 1000 soles mensuales y con un acumulado de 20 años más intereses tendría aproximadamente 50,000 soles de fondo, por lo que al cumplir 65 años recibiría de jubilación S/ 120 soles aproximadamente (equivalente a treinta euros).

Ese hecho que es común para muchos jubilados del sistema privado de pensiones afecta el objetivo por el que fue creado y la oferta planteada desde sus inicios: “la provisión de pensiones dignas, adecuadas para las personas, cuando estas se jubilen, no haciendo distinción en la población económica activa y contando con todas las garantías de control y transparencia”. Además, se incumple la segunda observación hecha por Comisión de Expertos de la OIT para la aplicación de los convenios y recomendaciones, que es el principal órgano de control de la OIT, dirigida al Perú respecto del cumplimiento del Convenio 102. Fue el hecho de que en el sistema privado de pensiones no existe la posibilidad de conocer de antemano el monto de las pensiones. Y en virtud del convenio, debe existir tal claridad, que en el sistema privado de pensiones depende de la rentabilidad de las inversiones de las AFP y por ello no puede haber tal condición.

En todo caso, de todas formas, las pensiones del sistema privado por lo menos deben cumplir con la cuantía mínima fijada en los artículos 65 y 66 del Convenio 102³⁰. Por tanto, el mecanismo de mercado no se destina a decidir lo que es bueno para la colectividad y tampoco a garantizar los derechos fundamentales, considerando que busca la maximización de los lucros individuales y no la realización de los planes de vida, valiosos libremente elegidos por cada persona. Las decisiones del modo de convivencia colectiva caben a la propia sociedad de forma democrática, a través de las instituciones políticas y jurídicas del Estado.

3.3. Propuesta de reforma: crear un sistema multipilar de pensiones

Ante la realidad mencionada, nuestra propuesta es crear un sistema multipilar de pensiones: un piso mínimo social no contributivo, un segundo semicontributivo público obligatorio y luego un contributivo público obligatorio. Lo importante de esta propuesta concreta es que está en concordancia con el Convenio 102 y la Recomendación 202 de la OIT que ha suscrito y ratificado³¹.

En esa línea, los objetivos concretos son:

30 En efecto, el artículo 66 fija que por lo menos se debe garantizar el 40% del salario de un trabajador no calificado. Entonces, el Estado debe velar que las pensiones del sistema privado cumplan con ese mínimo.

31 Incluso el Banco Mundial, que fue la institución que divulgó la privatización, ha matizado sus propuestas iniciales a la vista de los efectos perversos y negativos que ha producido en los países en los que se ha llevado a cabo la privatización de las pensiones del seguro social.

- i) Construir un sistema de pensiones único e integrado: en el sentido de que el sistema es para todos los trabajadores sean dependientes e independientes, porque los tres pilares se complementarían entre sí;
- ii) Ampliar la cobertura del sistema a través de un pilar básico y universal y del pilar de cuenta de semi-contributivo de los trabajadores autónomos, a lo que sería el otro pilar público contributivo obligatorio;
- iii) Reducir los costos del sistema a través de economías de escala, la reducción de costos innecesarios y una participación más efectiva del Estado en cuanto a los servicios de administración.

Se propone que el pilar básico se diseñe para que cubra a todas las personas mayores de 65 años en pobreza y tienda a la universalidad. Los resultados del Programa Pensión 65 muestran mejoras en el bienestar de los usuarios en los siguientes aspectos³²: “mejoró su salud emocional al disminuir su nivel de depresión en 9%, incrementó su sensación de contribución económica en el hogar en 12% y autovaloración en 7%, los hogares con un usuario incrementaron su consumo en un promedio de 40% ...”³³. Pero, es necesario mejorar algunos aspectos administrativos³⁴.

Por otro lado, el 86% de trabajadores independientes entre 18 y 65 años no está afiliado a ningún sistema previsional; por ello, es crucial porque permitiría incluirlos en el sistema de pensiones. Ahí, se plantea que sea semicontributivo con incentivos para el ahorro previsional de trabajadores independientes, y así superar también el grave problema de la informalidad. Un sistema de prestaciones semicontributivo de pensiones para los trabajadores independientes, que agrupa al mayor porcentaje de la población trabajadora, pero también reporta el mayor porcentaje de informalidad.

32 El 19 de octubre de 2011, con el Decreto Supremo 081-2011-PCM se creó el Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”, como un régimen previsional (asistencial) no contributivo que otorga una prestación básica mensual a favor de los adultos en condición de extrema pobreza a partir de los 65 años.

33 Exposición “Situación del Programa pensión 65” del Ministerio de desarrollo e inclusión social del Perú ante la Comisión especial multipartidaria encargada de evaluar, diseñar y proponer el proyecto de ley para la reforma integral del sistema previsional peruano del Congreso de la República, del 3 de julio de 2020.

34 Como: (i) focalizar geográficamente a los beneficiarios, (ii) actualizar permanentemente la información del padrón general de los beneficiarios y (iii) realizar mecanismos especiales para detectar filtraciones.

Entonces, se establecería la obligatoriedad de la afiliación de los trabajadores independientes a un régimen de pensiones, estableciendo beneficios como: tasas de aporte escalonadas, que se incrementarán o reducirán según la edad e ingresos del afiliado; prestaciones de salud complementarias, en base a capas de cobertura simple; deducción de los aportes del Impuesto a la Renta; etc. Se trata de implementar programas de premios o estímulo a la cotización continua, en los cuales el Estado se comprometa a aportar en la cuenta del asegurado que ha realizado -por ejemplo- un aporte ininterrumpido de dos o tres años, pagando “un sol adicional por cada sol cotizado”, sujeto a un máximo en montos y duración.

Tomando como referencia la propuesta del BBVA³⁵, para los trabajadores independientes con ingresos iguales o menores a una RMV. Los incentivos ayudarían a superar la experiencia del intento frustrado que hubo sobre la implementación del aporte previsional obligatorio de los trabajadores independientes³⁶.

Con la propuesta del pilar 2 semicontributivo, se podría superar el problema más serio y difícil que es la informalidad de la actividad económica, en donde los trabajadores fuera de la ley no cotizan a ningún seguro y, por lo tanto, no se contribuye al desarrollo del sistema de pensiones. Como hemos señalado, los ingresos necesarios para financiar las pensiones vienen de las cotizaciones sociales de los trabajadores en general, que podrán proporcionar una mayor recaudación cuanto más empleo haya en la economía. Por eso es muy importante que el empleo formal sea fomentado y garantizado por el Estado. Si de la PEA solo cotizaran el 90 %, tendríamos más de quince millones de trabajadoras pagando impuestos y cotizando para una verdadera Seguridad Social.

Las medidas propuestas contribuirían a mejorar el sistema actual, pero no son suficientes para alcanzar pensiones adecuadas para todos nuestros ciudadanos. “Se requiere realizar reformas estructurales que permitan formalizar la economía y ele-

35 Noelia Bernal et al, *Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones. Diagnóstico y propuestas*. Lima, BBVA, 2008, p. 113-116.

36 En efecto, la Ley 29903 del 19 de julio del 2012, en su artículo 8 establecía la obligación del trabajador independiente a la afiliación a un sistema pensionario, debiendo optar entre el SNP o el SPP; y, el artículo 9 establecía la tasa de aporte obligatorio para los trabajadores independientes que perciban ingresos mensuales mayores a 1,5 de la Remuneración Mínima Vital. Sin embargo, a través de la Ley 30237 de setiembre del 2014 se derogó los artículos 8 y 9 de la Ley 29903 con la finalidad de eliminar el aporte previsional obligatorio, restableciendo el aporte libre y voluntario de los trabajadores independientes al sistema de pensiones (Informe Laboral de AELE, “*Multa Paucis*: Jubilación para locadores un retroceso más”, Vol. XXVIII, N° 332, setiembre 2013, p.1).

var la productividad de nuestros ciudadanos. Estas reformas permitirían ampliar la cobertura del sistema y elevar las pensiones³⁷.

Por eso, una vía fundamental para garantizar el futuro de las pensiones es acabar con la informalidad laboral que se encuentran incluso dentro de las empresas formales. Y para ello es preciso fomentar y mejorar la administración tributaria para que no sean solamente los trabajadores que se encuentran en las planillas los que coticen para la existencia del seguro social. La integración de todos los trabajadores en el mercado de trabajo formal, con una sola ley general del trabajo, como veremos más adelante, debe ser un objetivo e inversión pública de gran importancia y una estrategia fundamental para garantizar el futuro de las pensiones públicas.

Con la informalidad el Estado y toda la sociedad renuncian a una gran fuente de ingresos.

Finalmente, el planteamiento de implementar un pilar contributivo obligatorio supone el retorno al sistema público y el cierre del sistema privado de pensiones³⁸. De esta forma, se solucionaría el problema del sistema público que es el gasto del Estado en cubrir las deficiencias de un sistema contributivo dual para el financiamiento necesario a través del aporte de cada trabajador y empleador para tener un seguro de jubilación. También se solucionaría, técnicamente los “fondos de pensiones privados” que no son tales, son simplemente el ahorro acumulado del trabajador a lo largo de su vida³⁹.

En todo caso, eso dependerá del sueldo que recibe y del trabajo continuo en un escenario de sueldos bajos e inestabilidad en el empleo. La crisis económica actual demuestra esta situación: no solo la inseguridad económica, sino que se

37 Exposición “Consideraciones para una reforma del sistema de pensiones” del Banco Central de Reserva del Perú ante la Comisión especial multipartidaria encargada de evaluar, diseñar y proponer el proyecto de ley para la reforma integral del sistema previsional peruano del Congreso de la República, del 3 de julio de 2020.

38 En el sistema de capitalización, el criterio es la rentabilidad de las empresas administradoras de pensiones, independientemente del beneficio que ello supusiese al pensionista. En la crisis del 2008 hemos podido constatar como estas empresas antepusieron sus intereses a las de sus aportantes, práctica generalizada y que adquiere dimensiones dramáticas en situaciones como la actual de la pandemia del coronavirus.

39 En sentido estricto, la pensión que alguien percibe luego de una determinada edad es resultado de lo que ha invertido (ahorrado), incluyendo los rendimientos capitalizados a lo largo de su vida. En el sistema de capitalización individual, se fijan las prestaciones sobre el saldo final disponible en la cuenta individual, como una forma de organizar el ahorro, cuando las personas capitalizan aportaciones y rendimientos sobre ellas para financiar sus pensiones de jubilación; es lo que tenemos como un sistema de capitalización individual.

renuncia a los mecanismos de solidaridad intergeneracional que permitirían alcanzar más estabilidad económica, mayor bienestar y lazos sociales más fraternos y humanos.

Admitiendo una administración con los cambios señalados lograríamos financieramente cubrir los gastos necesarios para una pensión o tasa de retorno justo y digno. En tanto, utilizando los aportes de todos los trabajadores en una caja única y que las pensiones dependan proporcionalmente de los aportes tanto progresivamente desde un período mínimo hasta un máximo en el tiempo; y, para ello, se debe utilizar el cálculo actuarial. Con ello, se desbarataría la afirmación que las aportaciones realizadas por un afiliado resultan insuficientes para cubrir las pensiones que se le otorgan, claro bajo las reglas existentes.

Podemos señalar, dos ventajas frente al sistema privado de pensiones: i) se transfieren rentas de períodos de actividad laboral hacia los períodos de no actividad, ya que las pensiones que los beneficiarios reciben son generadas en los períodos de actividad; ii) la existencia fáctica de la redistribución intergeneracional, los beneficiarios son normalmente personas mayores que ya no pueden trabajar, pero tienen sus pensiones gracias a los jóvenes (generaciones posteriores a los mayores) que aportan por estar en actividad laboral.

Estos dos elementos permiten y aseguran la existencia del seguro social contributivo a largo plazo sin que pueda ser afectado por falta de liquidez o crisis económica porque los recursos son generados por el propio sistema para cubrir los tres riesgos de las pensiones. De esta manera se alcanza un equilibrio financiero entre los aportes de los trabajadores y el pago de las prestaciones; sin embargo, ese equilibrio o no, depende de muchos factores fundamentalmente de la cantidad y cumplimiento de los aportantes.

4. A modo de conclusión

Podemos señalar algunas ideas, a manera de conclusión, influenciado por “el espíritu del tiempo”⁴⁰: tras el fracaso del sistema contributivo dual de las pensiones en el Perú, con más de 30 años de aplicación, la realidad se ha vuelto a imponer⁴¹.

40 Traducción de la expresión alemana *Zeitgeist*, muy utilizada por los profesores y los sociólogos, que no es otra cosa que la empatía con la coyuntura, buscando atrapar eufemísticamente el espíritu del tiempo.

41 Al respecto, es interesante el reciente trabajo de Van Veen que desarrolla una visión general del comportamiento de la teoría macroeconómica en los últimos 40 años, bajo el sugestivo título ¿Han

También hemos reseñado los problemas centrales que enfrenta el seguro social en América Latina en cuanto a las insuficiencias como sistema contributivo y los intentos de un modelo privado que han llevado a problemas sociales de insatisfacción de los afiliados y beneficiarios, simplemente porque dicho modelo no es adecuado en los términos como se viene implementando.

Es indudable que superar ese fracaso requiere voluntad política y mucho esfuerzo del Estado y la ciudadanía; en esa dimensión, las políticas estructurales son fundamentales. Por ello, consideramos cuatro requisitos para que funcione nuestra propuesta de un sistema multipilar de pensiones de acuerdo con el Convenio 102 y la Recomendación 202 de la OIT: i) proporcionalidad entre los aportes y las pensiones; ii) una estructura de empleo amplia y formal; iii) una buena administración institucionalizada que sea eficiente y eficaz; iv) una cultura previsional de los trabajadores y una adecuada participación como veedores.

De estos cuatro requisitos, el segundo es imprescindible: se necesita la capacidad de generar actividad económica sostenible con empleo amplio y formal, con buenos ingresos y mejor distribuidos. Los altos niveles de desempleo, especialmente en la población más joven y en el de larga duración, reducen la cantidad de ingresos en el sistema de pensiones porque los desempleados no pueden cotizar; es decir, lo que hace peligrar todo sistema contributivo es la falta de empleo, el empleo precario, los salarios bajos, la desigualdad económica, la especulación financiera, la informalidad en el trabajo, el incumplimiento del Estado, también el mal comportamiento de la gestión tanto administrativa como financiera.

5. Referencia bibliográfica

BANCO MUNDIAL, *Informe sobre el envejecimiento sin crisis*, Washington. Informe sobre el desarrollo mundial, Washington 1995.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, *Desarrollo más allá de la economía, Informe del Progreso Económico y Social en América Latina*, Washington D.C., 2000.

perdido los modelos macroeconómicos su conexión con la realidad económica? El enfoque se centra en las principales líneas de pensamiento y la historia detrás de los modelos más que en los detalles matemáticos de estos modelos. Sostiene que las crisis han sido el principal motor de los cambios en la teoría macroeconómica y que los debates actuales después serán el comienzo de un enfoque más plural de la macroeconomía y, en particular, de la relación entre el desarrollo y la realidad económica (¿Tom Van Veen, “Have macroeconomic models lost their connection with economic reality?”).

- BERTRANOU Fabio (coord.), *Envejecimiento, empleo y protección social en América Latina*, OIT para el Cono Sur de América Latina, Chile, 2006.
- BORON Atilio (compilador), *Tiempos violentos: neoliberalismo, globalización y desigualdad en América Latina*, Ed. CLACSO, Buenos Aires, 2004.
- BUSTOS Raúl, *Reforma de los Sistemas de Pensiones: peligros de los programas en América Latina*, Revista de Estudios Públicos, N° 58, 1995.
- CALVEZ Jean Yves, *Nécessité du Travail : disparation d'une valeur ou rédefinition*, Les Editions de l'atelier, Paris, 1997.
- CASTEL Robert, *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salaire*, Editions Fayard, Paris, 1995.
- CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 1998. Equidad, Desarrollo y Ciudadanía, Santiago de Chile, 2000.
- DOLLS Mathias, *An Unemployment Re-Insurance Scheme for the Eurozone? Stabilizing and Redistributive Effects*, CESifo Working Papers 8219, abril 2020.
- DURÁN Fabio, *Reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Oriental y América Latina (2000-2018)*, OIT, Ginebra, 2018.
- FURMAN Jason, *protecting people now, helping the economy rebound later*, in “Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fact and Do Whatever It Takes”, Edited by Richard Baldwin and Beatrice Weder di Mauro, CEPR Press.
- GAMARRA RONDINEL Ana, *Hacia una tributación compasiva*, Revista Páginas, Ed. CEP. Lima, agosto, 2014.
- GORZ André, *Métamorphoses du Travail*, Ed. Galilée, Paris, 1988.
- HABERMANS Jürgen, *Facticidad y validez*, Ed. Trotta, Madrid, 1998.
- HAYEK Frédéric, *Los fundamentos de la libertad*, Unión editorial, Madrid, 1998.
- HUERTA DE SOTO Jesús, *Estudios de Economía política*, Unión Editorial, Madrid, 2004.
- JIMÉNEZ, Luís Felipe y CUADROS Jéssica, *Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: Cuatro aspectos críticos y sugerencias de política*, CEPAL, serie Financiamiento del Desarrollo 131.
- MARKEY Laurence, *Droit Social*, Université Louvain-la-Neuve, Bélgica, 2014.

- MESA - LAGO, Carmelo y BERTRANOU Fabio, “Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: La extensión de la cobertura de la seguridad social”, en *América Latina Hoy* N° 48 (67-81).
- MOLINA Carlos Gerardo, *Gasto público social*, BID, Washington D.C., 2000.
- NORTH Douglas, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- OIT, Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo (98ª Conferencia Internacional del Trabajo), Ginebra, OIT, 2009. World Social Security Report 2010-11, Ginebra, 2010
- KRUGMAN Paul (2020), *The case for permanent stimulus*, in “Mitigating the COVID Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes”, Edited by Richard Baldwin and Beatrice Weder di Mauro, CEPR Press, p.213-219.
- LETTIERI Alberto, *La Civilización en debate: de las revoluciones burguesas al neoliberalismo*, Ed. Prometeo libros, Buenos Aires, 2004.
- PIKETTY Thomas, *Capital e ideología*, Ediciones Deusto, Barcelona, diciembre 2019.
- SCHWARGER Helmut, CASALÍ Pablo y BERTRANOU Fabio (Coordinadores), *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT, el papel de los pisos de protección social en América Latina y el Caribe*, OIT, 2014.
- SMITH Adam, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, vol 1, Londres, 1776.
- ROSAVALLON Pierre, *La nouvelle question sociale, repenser l'état-providence*, Editions du Seul, París, 1995.
- VAN VEEN Tom, “Have macroeconomic models lost their connection with economic reality?”, CESIFO Working papers N° 8256, april 2020.

Lima, octubre 2020