

# **REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA: LA ENCRUCIJADA DE LA REFORMA PREVISIONAL PERUANA**

**JOSÉ EDUARDO LÓPEZ AHUMADA**

Doctor en Derecho por la Universidad de Alcalá, sobresaliente cum laude por unanimidad (2003) y Premio Extraordinario de Doctorado (2005). Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Director de la Revista "Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social" (ISSN: 2445-0472), publicada por Ediciones CINCA. Investigador Principal de la Línea estable de investigación en Relaciones Laborales y Protección Social del Instituto Universitario de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Alcalá (IELAT). Miembro de la Comunidad Cielo Laboral. Profesor invitado en las Universidades Montesquieu-Bordeaux IV, Universidad de Bolonia, Universidad Libre de Bruselas, Universidad de California-Los Ángeles y University College of Dublín. Es autor de diversas monografías y múltiples artículos de investigación publicados en revistas de impacto científico. Para más información <https://www.uah.es/es/estudios/profesor/Jose-Eduardo-Lopez-Ahumada/>



## I. INTRODUCCIÓN

Con carácter general, el debate sobre el modelo de pensiones está estrechamente vinculado a la propia sostenibilidad de los sistemas de Seguridad Social. Siempre están presentes las tendencias de privatización de los modelos de gestión, los cambios del nivel de protección de reparto a fórmulas de capitalización. Precisamente, desde la década de los años noventa, incluso promovido por el Banco Mundial, se promovió en América Latina una corriente de reformas orientadas por la senda de la capitalización privada. Este modelo afectó a muchos países latinoamericanos y también asiáticos. Precisamente, dicha concepción en el ámbito del tratamiento de las pensiones está hoy latente especialmente en el modelo del Perú. Además, este tipo de cambios está igualmente amparado en justificaciones de índole económica, así como en la evolución demográfica de los países. Con todo, y a pesar de las alarmas y de los debates pesimistas sobre el futuro de la Seguridad Social, no cabe duda de que la protección social y, en especial, el modelo de pensiones tiene una función esencial a desarrollar en los Estados Sociales. Esta tesis se plasma en la importancia de una presencia mayor de la intervención pública. El control público cobra cada vez más significado, especialmente en estos tiempos marcados por la incertidumbre y la desesperanza.

Tradicionalmente se ha venido vaticinando, desde hace ya más de veinte años, que las crisis cíclicas y las dificultades financieras impedirían en 2025 el mantenimiento puro de los sistemas de reparto a efecto de las pensiones. Se trataba ciertamente de posiciones extremas, que intentaban anular la acción pública en materia de Seguridad Social. Evidentemente, las previsiones y proyecciones pesimistas sobre el futuro de las pensiones han fracasado, puesto que estamos ante un modelo de distribución de la renta que asegura el desarrollo social, la inclusión y la contención de las

cuotas de pobreza, especialmente alarmantes en América Latina. Y todo ello a pesar de las grandes incertidumbres que se ciernen sobre la evolución y la estabilidad de los mercados de trabajo. Pese a todo ello, la Seguridad Social se muestra como un sistema de reparto justo de la renta y de atención solidaria a las situaciones de necesidad en los denominados Estados Sociales. Ciertamente, la presencia de lo público es capital, puesto que en tiempos de crisis cíclicas y persistentes los hechos demandan que los sistemas de aseguramiento social no dependan en exclusiva de los mercados. Dichos mercados financieros se muestran volátiles y tienen unos desarrollos inestables, lo que afectan sensiblemente a la expectativa del derecho a una pensión suficiente para cubrir las necesidades de retiro laboral, máxime cuando éstas se desarrollan bajo sistemas de ahorro individual privado<sup>1</sup>. Efectivamente, resulta cardinal, antes, ahora y en el futuro, el tradicional brocado que consiste en afirmar que la garantía esencial aseguradora en un modelo de protección social es la que asegura el propio Estado. Sin embargo, y en función de las realidades de cada país y de sus posibilidades financieras, lo más factible actualmente quizá sea el mantenimiento de los sistemas públicos de reparto, con espacios de iniciativa privada y mecanismos de aseguramiento previsional complementarios, que pueden desarrollarse por la iniciativa privada. Las cuestiones financieras de la Seguridad Social y los presupuestos demográficos y económicos son esenciales a la hora de trazar la proyección de una reforma del modelo de pensiones.

## **II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN AMÉRICA LATINA: LA TENSIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO.**

Con carácter general, la mayoría de los países analizados contemplan en sus Constituciones referencias expresas al derecho a la Seguridad Social y, muy especialmente, al acceso a pensiones sociales adecuadas.

---

1 Precisamente, la pasada crisis del 2008 a 2014 en Europa fue el detonante del programa de acción de la Unión Europea para racionalizar el gasto público en materia de Seguridad Social. En esa ocasión la Unión Europea dirigió su atención a los Estados del sur de Europa, impulsando importantes medidas de ajuste en el gasto social, cuya incidencia central gravitaba sobre el régimen jurídico de las pensiones públicas (PETMESIDOU – GLATZER, 2015, pp. 166-169).

Generalmente, la Seguridad Social se configura como una máxima de la acción de los gobiernos en sus políticas sociales y económicas. En este sentido, la práctica totalidad de los Estados optan por la garantía de un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, aunque posteriormente desde el punto de vista legal existan grandes diferencias en cuanto al margen de acción de la gestión privada en la Seguridad Social<sup>2</sup>.

Los sistemas jurídicos latinoamericanos han suscrito múltiples convenios internacionales multilaterales en materia de Seguridad Social. En el ámbito de Naciones Unidas, destacamos la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 9). Por ejemplo, en el caso de España y Portugal, en su contexto europeo, han ratificado en el seno del Consejo de Europa, la Carta Social Europea (arts. 12 y 13) y, finalmente, el Convenio Europeo de Seguridad Social y el Convenio Complementario para la aplicación del mismo firmado en París el 14 de diciembre de 1972. Especialmente, importante en relación a España y Portugal es la pertenencia de dichos países a la Unión Europea, que implica la adaptación de sus legislaciones de Seguridad Social a un mínimo estándar de protección social<sup>3</sup>. En el ámbito americano, conviene destacar la proyección de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- 
- 2 En cuanto a las contingencias contempladas constitucionalmente, es preciso decir que son mayoritarias las declaraciones genéricas a la garantía de la asistencia y la concesión de prestaciones sociales suficiente ante situaciones de necesidad (España, Portugal, México, Argentina o Honduras) y otros países declaran situaciones concretas protegidas como el desempleo (España) o la jubilación (Bolivia o Argentina), o incluso se llega a contemplar el catálogo concreto de protección como sucede en Puerto Rico o Venezuela. En Argentina o Colombia, por ejemplo, se declara el carácter integral e irrenunciable de la Seguridad Social o se cita como en el caso de Bolivia o Colombia el carácter universal, solidario y equitativo del sistema. Igualmente, algunas Constituciones hacen referencia a los sistemas complementarios de la protección pública con el fin de mejorar las pensiones y servicios sociales como ocurre en el caso de España, Panamá o Perú. Igualmente, conviene destacar que en determinados países ha sido muy importante la labor de la Justicia Constitucional en la delimitación y configuración jurídica de la garantía institucional a la Seguridad, destacando concretamente los casos de Argentina, Costa Rica, España, Panamá, Perú o Portugal.
  - 3 Especialmente, importante es la proyección de los reglamentos y directivas de la Unión Europea sobre la protección social del trabajador migrante (Reglamentos 883/2004, de

Mayoritariamente los Estados forman parte de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo especializado de Naciones Unidas que se dedica a temas laborales y de Seguridad Social<sup>4</sup>. Muy importante en la materia es el Convenio OIT núm. 102, de 28 de junio de 1952, sobre norma mínima aplicable, que contempla el ideal de cobertura. Este convenio se cumple en la práctica y ello se debe a que no impone fórmulas rígidas de gestión. Junto al Convenio OIT núm. 102, conviene destacar la ratificación de otros Convenios OIT importantes como son el Convenio 118 sobre la igualdad de trato, el Convenio 121 sobre prestaciones en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, el Convenio 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, el Convenio 130 relativo a la asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad.

Igualmente, conviene destacar que todos los países estudiados forman parte de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Fruto de las acciones de esta organización internacional especializada ha sido el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (13 de noviembre del 2007, XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Santiago de Chile). Todos estos convenios y convenciones citados han ido siendo incorporados en las legislaciones nacionales en materia de pensiones. Especialmente importante es la acción del Acuerdo

---

29 de abril y 988/2009, de 16 de septiembre). En el espacio europeo no existe un único sistema de Seguridad Social, sino un conjunto de sistemas nacionales coordinados por el Derecho Social Comunitario. Concretamente, en el ámbito de la Unión Europea, como ejemplo de integración entre países, hay una base legal que posibilita que las prestaciones sociales se otorguen más allá de las fronteras o que la asistencia sanitaria esté garantizada en los distintos Estados Miembros. En la Unión Europea los beneficiarios de la protección son todos los trabajadores que están o han estado asegurados con arreglo a la legislación de cada uno de los Estados Miembros y que tienen la nacionalidad de un país de la Unión Europea. Así, se intenta garantizar que la aplicación de las distintas legislaciones nacionales no penalice a las personas que ejercen su derecho a desplazarse y a permanecer en distintos países de la Unión Europea.

- 4 Los procesos internacionales de coordinación de los sistemas de Seguridad Social se refieren básicamente a la acción protectora y no al ámbito de aplicación de la Seguridad Social, que sigue siendo una potestad soberana de los Estados. Actualmente encontramos reglamentaciones, en el seno de la OIT y del Consejo de Europa, que no tienen la finalidad de armonizar los sistemas nacionales de Seguridad Social, sino únicamente de coordinarlos.

multilateral del Mercosur del 2005, que vincula a efectos de Seguridad Social a países como Argentina, Brasil, Uruguay o Paraguay. Dicho Convenio internacional multilateral se aplica a los trabajadores con aportes posteriores a la entrada en vigencia del mismo y reemplaza en muchos aspectos a los acuerdos bilaterales existentes entre los países signatarios.

Igualmente, conviene destacar que existe una estrecha relación de comunicación de los sistemas de Seguridad Social mediante la ratificación de tratados bilaterales en materia de Seguridad (Colombia, El Salvador, España, Paraguay, Venezuela, etc.). Se trata de convenios internacionales que otorgan una protección social en base a reglas de reciprocidad entre Estados y permiten extender la acción protectora y crear relaciones y comunicaciones entre los sistemas de Seguridad Social. Es preciso constatar que la regulación concreta de los sistemas de Seguridad Social se aborda en leyes especiales y monográficas sobre la materia, que ordenan el sistema de pensiones. Y, con carácter general, se trata de normas generales que posteriormente cuentan con un desarrollo reglamentario abundante, lo cual es lógico dado el carácter técnico de la materia. Ciertamente, en muchos casos se trata de un marco jurídico con una extensa regulación, que cuenta con constantes remisiones en cuanto a las relaciones ley y reglamento. En este sentido, destacamos los ejemplos de Venezuela, Nicaragua o México. Incluso, tenemos ejemplos de la aplicación de legislaciones ajenas al contexto iberoamericano y, por tanto, a la cultura de la Seguridad Social de carácter público y solidario. Ello sucede con el caso de Puerto Rico, cuya configuración como Estado libre asociado a EEUU supone la aplicación de las disposiciones generales del gobierno federal de EEUU y muy especialmente la *Social Securty Act*.

El sistema de pensiones se reserva generalmente como competencia de los Estados tanto en materia de legislación, como en relación a la administración y atención del régimen económico de los sistemas<sup>5</sup>.

---

5 Con carácter general, no existen cuerpos especiales de funcionarios en el ámbito de la Administración de la Seguridad Social (excepción, por ejemplo, de España, México o Portugal), sino que se corresponde con categorías generales de gestión administrativa pública y solamente para aspectos técnicos financieros o jurídicos existen profesionales con un perfil cualificado (por ejemplo, Argentina, Colombia o Panamá).

Concretamente, dicha actuación administrativa se refiere a la fijación y seguimiento de las cotizaciones, recaudación, y determinación y concesión de prestaciones. La organización del sistema reside en la autoridad nacional con carácter general, pero igualmente se aprecian fenómenos de descentralización importantes, como sucede en los casos de Argentina, España, México o Portugal. No obstante, incluso en estos casos el Estado detenta competencias de control y coordinación, a los efectos de garantizar los principios de solidaridad e igualdad.

Los planes gubernativos en materia de pensiones son muy variados y afectan a distintos problemas sociales. El denominador común es la preocupación por extender la acción protectora de la Seguridad Social, garantizando una protección pública suficiente y adecuada en sintonía con los sistemas constitucionales y sus compromisos internacionales. Dichas políticas ejercidas por los distintos gobiernos contemplan programas específicos en materia de asistencia social. Las líneas principales de actuación gubernamental se refieren a la reducción de los niveles de pobreza, la reforma del sistema de jubilación, la lucha contra el desempleo (especialmente para combatir el desempleo femenino y juvenil), el plan para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, las acciones de ayuda a la dependencia, el incremento de la pensión mínima, la lucha contra el trabajo informal, la introducción de la prevención de riesgos profesionales, el fomento de la protección social por maternidad y paternidad, los planes de integración de inmigrantes o población indígena o la modernización de la Seguridad Social y el fomento de los fondos de pensiones.

### **III. ALGUNOS APUNTES SOBRE LAS MODALIDADES DE PROTECCIÓN A EFECTOS DEL SISTEMA DE PENSIONES**

Los Estados contemplan en sus legislaciones la observancia de principios rectores básicos en materia de Seguridad Social, tales como la solidaridad, obligatoriedad, universalidad, integridad, inmediatez, subsidiariedad, participación, e igualdad. En este sentido, podemos destacar como ejemplos en el tratamiento normativo de los principios inspiradores



del sistema de pensiones el caso de Argentina, Costa Rica o Portugal. Actualmente, la tendencia normativa es la generalización del criterio de la universalidad. Dicho principio pretende garantizar una protección global, de modo que todo ciudadano que se encuentre en situación de necesidad, por el mero hecho de serlo, tendrá derecho a algún tipo de protección que debe ser distinta de la que se dispensa a quienes se encuentren en su misma situación y reúnan los mismos requisitos. Con carácter general, la mayoría de los modelos constitucionales de Seguridad Social optan por el criterio de la universalidad de la protección social<sup>6</sup>. La pieza clave de estos sistemas reside en la justicia social (téngase en cuenta el tratamiento en la materia de la Constitución mexicana o venezolana). Con todo, el criterio de universalidad convive con el principio de profesionalidad, éste en la actualidad se entiende en sentido amplio, incorporándose al mayor número de colectivos con independencia, por ejemplo, del tipo de contrato de trabajo, de la fijeza o eventualidad de la relación laboral, de la categoría profesional, etc.<sup>7</sup>

En las referencias históricas a la evolución de los sistemas de Seguridad Social, podemos apreciar que inicialmente la protección social se configuró en los distintos países como sistemas de naturaleza contributiva. Sin embargo, con el paso del tiempo, la Seguridad Social responde a un modelo mixto, dado que junto al nivel contributivo existe una protección

---

6 El Convenio de la OIT núm. 102 de 1952, relativo a la norma mínima en materia de Seguridad Social no prevé una referencia expresa a los sujetos incluidos en los sistemas de Seguridad Social. Únicamente, y a propósito de cada una de las contingencias protegidas, se fijan unos criterios mínimos en relación a las personas protegidas por la Seguridad Social. Con carácter general, podemos destacar que se incluyen en el ámbito de la protección social a las categorías prescritas por las legislaciones nacionales de asalariados que en total constituya, por lo menos, el 50 por 100 de todos los trabajadores y en relación a la población económicamente activa que en total constituya, por lo menos, el 20 por 100 de todos los residentes. Como se puede apreciar, estamos ante reglas flexibles y genéricas que deberán ser determinadas por los legisladores nacionales en cada uno los sistemas nacionales de Seguridad Social.

7 En esta tendencia de expansión los sistemas de Seguridad Social han optado por atraer en virtud de asimilaciones a determinados colectivos ajenos a la noción clásica de trabajador dependiente por cuenta ajena. La regla básica a tener en cuenta es la extensión obligatoria de la protección a todos los trabajadores por cuenta ajena y asimilados.

asistencial de naturaleza universal y no contributiva. Las pensiones contributivas y, especialmente, las no contributivas son inferiores al nivel de riqueza y están lejos del estándar de protección asumido en los distintos convenios internacionales. En este sentido, conviene indicar que el gran déficit a efectos de la extensión de la acción protectora reside en la cobertura social no contributiva, ya que una gran parte de la población se encuentra aún sin una protección social adecuada. Ciertamente, tenemos ejemplos de protección más consolidada, como sucede en los casos de Argentina, España, México, Portugal o Venezuela, y otros sistemas que cuentan con una menor atención a la materia, como Nicaragua, Honduras, Paraguay, etc. Por tanto, vistas las estadísticas suministradas, observamos realmente un gran desajuste con carácter general entre el plano legal o meramente formal del sistema de pensiones y la situación real de la aplicación de los distintos sistemas públicos de Seguridad Social.

Mayoritariamente, la protección de naturaleza contributiva es de carácter profesional y proporcional a lo cotizado. Los principales beneficiarios de las prestaciones públicas son los trabajadores, así como sus familiares, quienes se benefician de algunas prestaciones. Los países analizados contemplan, a efectos de modalidad contributiva, la previsión de un sistema obligatorio de seguro vinculado al trabajo asalariado, dependiente o independiente (aunque en materia de trabajo autónomo encontramos importantes diferencias). Mediante este sistema de protección se conceden prestaciones económicas sustitutivas de los salarios dejados de percibir ante la aparición de determinadas contingencias (enfermedad, accidente, desempleo, cargas familiares, incapacidad, vejez o muerte)<sup>8</sup>. La cuantía concreta de la prestación se calcula en función del tiempo cotizado y del importe de las cotizaciones de trabajadores y empresarios. En materia de protección contributiva conviene destacar la necesidad de seguir mejorando los niveles de ingresos por medio de pensiones mínimas, la necesidad de

---

8 El nivel contributivo protege a todas las personas comprendidas en el campo de aplicación de la Seguridad Social por el hecho de realizar una actividad profesional. A estos colectivos se le reconocen, en su caso, prestaciones sustitutivas de los salarios, cuando los trabajadores pierden temporalmente o definitivamente sus rentas del trabajo debido a la existencia de contingencias cubiertas por el sistema en la modalidad contributiva.

contemplar complementos a las pensiones que permitan la suficiencia de las mismas y la importancia de sanear las cuentas públicas y potenciar la actividad económica que permite garantizar el cobro futuro de las pensiones<sup>9</sup>. No cabe duda de que la Seguridad Social depende de las condiciones económicas, sociales e institucionales que lo hagan posible, de modo que de todas estas circunstancias depende la ampliación o reducción de la acción protectora. Ello se debe a que, en la práctica, en virtud del principio de solidaridad, lo aportado por los trabajadores se reparte en el momento actual y el trabajador tiene únicamente una expectativa futura del cobro de sus pensiones.

Como hemos indicado, la protección no contributiva o asistencial supone, sin duda, un objetivo de mejora por parte de los sistemas y es precisamente el ámbito donde mayor desprotección encontramos. La protección no contributiva o asistencial protege a las personas que, careciendo de protección en el nivel contributivo, carecen de recursos económicos suficientes y se encuentran en determinadas situaciones de necesidad objetiva (la invalidez, vejez, desempleo o cargas familiares). En concreto, la cuantía de la prestación tiene un importe único y no están condicionadas por cotizaciones previas. El requisito esencial de acceso a la protección es la falta de recursos económicos por parte del beneficiario. Las prestaciones no contributivas se financian mediante los presupuestos generales del Estado (íntegramente mediante impuestos). Ello permite generalizar la cobertura social y avanzar en la universalización de la acción protectora. Conviene subrayar que en este tipo de tutela social se refuerzan las labores de redistribución y justicia social inherentes a los sistemas públicos de Seguridad Social.

Existe igualmente una protección complementaria permitida en muchos casos constitucionalmente, que coexiste con la acción protectora pública. La protección complementaria se gestiona de forma privada y se desarrollan esencialmente por parte de las Mutualidades de Previsión

---

9 Desde el punto de vista del análisis del futuro del derecho a las pensiones estrechamente vinculada a la propia viabilidad y sostenibilidad de la seguridad Social (OJEDA AVILÉS, 2005, pp. 13-34; MARTÍNEZ NOVAL-SÁENZ DE JUBERA, 2009, pp. 13-15).

Social y por los Planes y Fondos de Pensiones. Ello permite la posibilidad de que el sistema público de Seguridad Social sea complementado por sistemas privados consensuados en la negociación colectiva. Sin duda, este es el sistema más perfeccionado donde los agentes sociales participan en la mejora de la Seguridad Social y que se corresponde con prácticas consolidadas, como sucede en Argentina, España, México o Portugal. Incluso, en algunos casos, como sucede en Colombia, se prohíbe expresamente la celebración de acuerdos colectivos que contemplan condiciones sociales distintas a las previstas en el sistema general de pensiones. En muchos casos, existe una ausencia de este tipo de prácticas y definitivamente el complemento de las pensiones recae en el propio ciudadano que tiene que suscribir de forma individual los correspondientes planes de pensiones con entidades bancarias públicas como medida de ahorro (véase el ejemplo de Bolivia, Colombia o Ecuador), y ello se produce sobre todo en países donde la cuantía de la pensión mínima es muy baja y escasa a los efectos de atender en el futuro las necesidades básicas de los ciudadanos<sup>10</sup>.

#### **IV. LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA DE PENSIONES: LA NATURALEZA DE LAS APORTACIONES A LA HORA FINANCIAR LAS PRESTACIONES**

Según los datos contenidos en los informes nacionales, los sistemas públicos de pensiones tienen como fuentes de financiación, básicamente, las aportaciones de trabajadores y empresarios y las aportaciones del Estado. Por su parte, los Estados aportan ingresos en materia de gasto social derivados de la recaudación impositiva, sobre todo, en la modalidad no contributiva o asistencial con el fin de conseguir el efecto de la justicia social y la solidaridad (destaca por su alta aportación impositiva Colombia, España o Portugal). Concretamente, las aportaciones del Estado vía presupuestos públicos, viene representando en los últimos años un 30% o 25% de los ingresos de la Seguridad Social y se dedican a financiar las prestaciones económicas no contributivas, servicios sociales y prestaciones sanitarias. De este modo, y dada la importancia del objeto de la protección,

---

10 En relación al mantenimiento de los planes de pensiones, como fórmula complementaria vinculada al futuro de la protección social (CALVO VÉRGEZ, 2018, pp. 2-4).

estamos ante una modalidad de financiación que tendrá que ser mejorada en los próximos años, si el objetivo es cumplir con los compromisos internacionales suscritos por los Estado.

La Seguridad Social se financia mayoritariamente gracias a las cuotas a cargo de empresarios y trabajadores y su incidencia en el presupuesto social es superior a las partidas presupuestarias provenientes de los presupuestos oficiales de los Estados. La media de la aportación por medio de las aportaciones es un 70% o 75% y los sistemas bien estructurados desde el punto de vista del ingreso vía cotización muestran mayor resistencia a los cambios cíclicos de la economía. Las cotizaciones sufragan el gasto en prestaciones económicas contributivas, que se calculan en función de una base (base de cotización) a la que se aplica un porcentaje (tipo de cotización), siendo el resultado de esta operación el importe de la cuota o aportación a ingresar. La base de cotización equivale generalmente al salario real, sometido a topes máximos y mínimos en función de la categoría del trabajador. A la vista de los datos la aportación del empresario se cifra en un 75% mientras que la aportación obrera estaría en un 25% en términos comparativos.

A efectos de financiación, un problema importante es el envejecimiento de la población (especialmente en España o México), el descenso de los ingresos vía cotización por el desempleo (una tasa del 12,4% en Colombia, del 17% en Puerto Rico o del 20% España) y la bajada de recaudación vía impuestos. Ello supone que comparativamente el número de pensionistas ha aumentado considerablemente, mientras que los ingresos de la Seguridad Social siguen siendo los mismos o incluso inferiores. Por tanto, dicha coyuntura afecta a los posibles superávits de la Seguridad Social, que se vienen reduciendo progresivamente en los últimos años mermando los fondos de garantía de las pensiones. Sin duda, la mayor partida de gasto se destina a la cobertura de las pensiones contributivas. En este sentido, conviene indicar que existen grandes diferencias en cuanto al impacto del gasto social en términos de PIB, ya que podemos hablar de un gasto de un 20% del PIB en el caso español, o un 16% del PIB en México y desciende hasta un 0,54 del PIB en el supuesto de Honduras. Y existen claramente

grandes diferencias en la cuantía de las pensiones mínimas entre los distintos sistemas. En los próximos años el número de pensionistas aumentará a un 14% de la población en términos comparativos. A la vista de este contexto, los sistemas de pensiones se van a ver sometidos a profundos cambios estructurales, debiendo implementar reformas, especialmente en materia de jubilación y desempleo, a los efectos de adaptar los sistemas a los nuevos contextos de cambio económico y demográfico<sup>11</sup>. Igualmente, la revalorización de las pensiones se ha visto congelada en los últimos años (Argentina o Costa Rica).

La Seguridad Social debe consolidar el sistema público de pensiones mediante el saneamiento de sus finanzas públicas, la limitación del déficit público y la contención de la deuda futura. La sostenibilidad financiera es un presupuesto necesario que impide cuestionar el modelo social de protección pública. Igualmente, es preciso reforzar el vínculo entre prestaciones y contribuciones, así como mejorar los incentivos para permanecer más tiempo en el mercado laboral. Igualmente, sería interesante explorar las posibilidades del uso combinando de la protección social complementaria con los sistemas públicos de protección.

## **V. LA PROTECCIÓN POR LA VÍA DE LAS PENSIONES EN ATENCIÓN A LAS SITUACIONES DE NECESIDAD**

La pensión de jubilación ofrece un tratamiento sumamente diverso si realizamos un análisis comparativo. Con carácter general, la edad de jubilación oscila entre los sesenta y cinco años (Honduras, México, Perú) y los sesenta años de edad. Por su parte, en Andorra la edad jubilación son los cincuenta y ocho años y se puede retrasar a los sesenta y dos. En la horquilla de los sesenta a los sesenta y cinco años se encuentra Argentina, sesenta años en Ecuador, Nicaragua o Paraguay.

---

11 La protección social tiene una conexión inescindible respecto de la evolución demográfica y se presenta como un presupuesto que condiciona irremediamente cualquier modelo de reforma del régimen jurídico de las pensiones (FERNÁNDEZ CORDÓN-PLANELLES ROMERO, 2013, pp. 153-ss).

Estas opciones se alejan de las formulas actuales europeas, que debido a razones de sostenibilidad financiera, han optado por ampliar la edad de jubilación. En este sentido, podemos apuntar los casos de Alemania y España, que han optado por ampliar la edad de retiro a los sesenta y siete años, en el acceso a la jubilación ordinaria. En el caso de España la edad de jubilación ordinaria es sesenta y siete años o sesenta y cinco años, si se acreditan treinta y ocho años y seis meses de cotización. La crisis económica ha abierto un debate sobre el retraso de la edad ordinaria de jubilación y, en este sentido, el caso ejemplificativo es España. En este país, a partir del año 2013 y de forma progresiva hasta 2027 la edad de jubilación está ampliando progresivamente hasta los sesenta y siete años. Ello está propiciando una reconsideración desde el punto de vista de la viabilidad financiera de la Seguridad Social de la prolongación de la vida activa laboral y la desincentivación del recurso a la jubilación anticipada. Este debate se ha producido ya en otros países del entorno europeo y ha dado lugar a la adopción de medidas análogas.

Este debate sobre la edad de jubilación contrasta con las grandes posibilidades de jubilación anticipada y, sobre todo, con la edad real de jubilación, que es mucho más reducida que la contemplada formalmente en las legislaciones nacionales. Sin duda, este será uno de los aspectos de reforma de los sistemas de Seguridad Social, especialmente debido a la crisis financiera de los sistemas públicos de Seguridad Social, al envejecimiento de la población y al retraso en el acceso de la juventud al mercado de trabajo.

Asimismo, desde el punto de vista de la edad de jubilación podemos destacar que legalmente se contemplan diferencias por razón de género. Así, por ejemplo, la edad de jubilación en Venezuela es de sesenta años para los hombres y cincuenta años para las mujeres, o de cincuenta y cinco años para los hombres y cincuenta para las mujeres en Bolivia o Colombia.

En relación a los períodos de aportación al sistema, las diferencias son igualmente sustanciales. Por ejemplo, en Honduras se exigen, al menos, ciento ochenta cotizaciones. En Bolivia se requieren tener cotizadas

ciento veinte aportaciones o cuatrocientas ochenta imposiciones en el caso de Ecuador o mil doscientas semanas en el ejemplo colombiano. En Venezuela el requisito son veinticinco años de cotización previa. Por su parte, treinta años de cotizados se exigen en países como Argentina o México. En cuanto a la cantidad, la mayoría de los sistemas reconocen la posibilidad de alcanzar el 100% de la base reguladora, salvo en algunos casos, como sucede en Honduras donde el beneficiario solamente puede alcanzar el 80% del salario regular.

En España, la pensión contributiva requiere estar afiliado a la Seguridad Social y que, al menos, dos de los años cotizados estén dentro de los quince años inmediatamente anteriores a la jubilación. Con quince años de cotización se podrá cobrar el cincuenta por ciento de la base reguladora, incrementando con año más que se cotice. A efectos de conseguir el cien por cien de la pensión, se deberá cotizar treinta y siete años o más, si el retiro se realiza con sesenta y cinco años, o bien menos de treinta y siete años de cotización, si la jubilación se realiza a la edad de sesenta y cinco años y diez meses (datos del 2020). En 2027, será preciso cotizar treinta y ocho años y seis meses, si la jubilación se realiza a los sesenta y cinco años, o menos de treinta y ocho años y seis meses, si el retiro efectivo se produce a la edad de sesenta y siete años

Algunos países tienen una protección muy reforzada en materia de jubilación no contributiva, que generalmente se contempla a modo de cantidad mensual fija que coincide con la pensión mínima del sistema de Seguridad Social. A efectos de su disfrute se exige tener la edad de jubilación ordinaria y carecer rentas u otros rendimientos económicos (ejemplos, en materia de protección asistencial son España, México, Panamá o Portugal).

En relación a las prestaciones por muerte y supervivencia podemos destacar el siguiente estándar de protección: a) auxilio por defunción; b) indemnización a los familiares por muerte del trabajador derivada de accidente de trabajo y enfermedad profesional; c) pensión de viudedad en favor de la viuda/s o viudo/s del trabajador fallecido por cualquier causa; d) pensión de orfandad en favor de los hijos del trabajador fallecido, cualquiera que sea la naturaleza de su filiación, que sean menores de



dieciocho años, siendo mayores, estén incapacitados para el trabajo; e) pensión en favor de los familiares próximos del trabajador fallecido que hayan convivido con él y sean mayores de cuarenta y cinco años, solteros, divorciados o viudos, que carezcan de medios propios de vida.

## **VI. LA IMPOSIBILIDAD DE DESATENDER LAS SITUACIONES DE POBREZA Y DE ESPECIAL VULNERABILIDAD**

Las legislaciones analizadas contemplan medidas de protección social con el fin de luchar contra la pobreza. Generalmente, se trata de medidas aplicadas desde el punto de vista de la protección asistencial. De este modo, se prevén salarios sociales o rentas de inserción, que permiten garantizar la cohesión social (España o Portugal), la pensión de solidaridad para gente mayor y discapacitados (Argentina), los programas de atención a personas mayores de sesenta años con una renta de dignidad (Bolivia, Nicaragua, o Paraguay), atención a colectivos de indigentes en situación de pobreza (Costa Rica o Panamá), el bono solidario (Ecuador), el seguro popular en México, las prestaciones extraordinarias de solidaridad (Portugal), etc. Con todo, se trata de una protección insuficiente que no cubre la pobreza de forma integral y que convive con ayudas aisladas de autoridades regionales y locales. Se trata de una protección insuficiente e ineficaz para la lucha contra la pobreza, que ha sido resaltado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y por la propia Comisión Europea. La tasa de riesgo de la pobreza es muy alta y se pone en peligro la propia eficacia de los sistemas públicos de Seguridad Social.

Sin duda, la mejor protección de los colectivos especialmente vulnerables es reforzar el principio de solidaridad y lograr que la protección social se convierta en una vía de integración social. A título de ejemplo, las acciones más importantes en materia de protección de colectivos vulnerables se refieren a los ancianos (México o Nicaragua), integración de inmigrantes (España o Portugal), jóvenes y personas con discapacidad, población indígena (Bolivia u Honduras), colectivos homosexuales (Bolivia o Colombia), lucha contra las víctimas de la violencia doméstica (Colombia), damnificados por catástrofes naturales (Colombia o Perú),

discapacidad (Nicaragua o Venezuela), lucha contra el trabajo informal (Perú o Paraguay), etc. Sin duda, y ello se observa en todos los países, existe un elevado riesgo de incremento de los niveles de pobreza ya existentes (Honduras o Paraguay). En este sentido, con carácter general, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha recomendado la necesidad de articular planes de inclusión social que luchen de forma efectiva contra la pobreza, y que permita reducir los niveles de marginalidad social.

La Seguridad Social tiene que adaptarse a la naturaleza cambiante del trabajo, prever las consecuencias del envejecimiento de la población y consolidar los sistemas de pensiones. Ciertamente, será preciso adelantarse a los efectos del cambio demográfico, presidido por el paulatino crecimiento del número de personas mayores unido al descenso de la natalidad. Igualmente, será preciso tener en cuenta las transformaciones sociales (nuevos modelos de familia), nuevas formas de marginación social, mayor período de dependencia de los hijos respecto de sus padres y la necesidad de crear empleo para garantizar el sistema de Seguridad Social. Sin duda, el alto nivel de desempleo genera situaciones de pobreza<sup>12</sup>, así como la existencia de trabajadores pobres, con contratos de trabajo temporal y a tiempo parcial con salarios reducidos que disfrutaban especialmente jóvenes, mujeres e inmigrantes<sup>13</sup>. Asimismo, la alta tasa de trabajo no declarado supone una pérdida de cotizaciones para la Seguridad Social<sup>14</sup>. Actualmente, los Go-

12 Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales es especialmente preocupante la situación del desempleo en España, en concreto, el desempleo juvenil y femenino. La tasa de desempleo en España es del 15,3% mientras que la media europea se encuentra en el 9,6%. Por su parte, la tasa de desempleo de menores de veinticinco años es del 39,6% y el paro femenino representa el 18,9%. En este sentido, destacamos la existencia de significativas disparidades regionales en la tasa de desempleo.

13 El uso intensivo de los contratos temporales afecta a la situación financiera de la Seguridad Social. Sin duda, la estabilidad financiera se reforzaría aumentando el número de contratos indefinidos, que permitiría un mayor volumen de cotizaciones. Por tanto, sería conveniente reforzar aquellas medidas que reduzcan la proporción de trabajadores temporales, por ejemplo, limitando el uso de la contratación temporal y contemplando nuevos incentivos a la contratación indefinida.

14 Las soluciones, tal como lo sugirió la Resolución sobre Seguridad Social de la 89ª Conferencia Internacional 6/2001 OIT, deben buscarse sobre todo a través de las medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo, en particular de las mujeres, los trabajadores

bierno están diseñando un programa específico de lucha contra la economía sumergida (España o Portugal), con el fin de asegurar una financiación estable de la Seguridad Social que tenga una fiel correspondencia con el nivel real de riqueza del país.

## VII. REFLEXIONES SOBRE EL SISTEMA DE PENSIONES DEL PERÚ: LA REFORMA PENDIENTE

El proceso de reforma del sistema de pensiones en Perú no parece superar el trámite parlamentario, al paralizarse el proyecto presentado por el ejecutivo de la nación. En este sentido, tenemos como referente el archivo en el Congreso del Perú del proyecto de reforma del sistema de pensiones. La situación sigue siendo la misma, concurriendo un sistema público de pensiones gestionado por la Oficina de Normalización Previsional y coexistiendo paralelamente un sistema de naturaleza privada de pensiones<sup>15</sup>, que se gestiona por las entidades Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)<sup>16</sup>. Del mismo modo, debemos destacar la existencia, en un tercer nivel de protección orientado a la protección de las personas desprotegidas (Pensión 65). Nos referimos a un sistema asistencial de pensiones para la población vulnerable, que se proyecta sobre un conjunto de siete millones de personas que se encuentra afiliadas y aseguradas por este nivel.

Estos tres niveles de protección no contentan en la práctica las aspiraciones de los ciudadanos peruanos de contar con un verdadero sistema

---

de edad avanzada, los jóvenes y los discapacitados. Asimismo, deben encontrarse medios para obtener mayores niveles de crecimiento económico sostenible que den lugar a un aumento del empleo productivo. En ese contexto los gobiernos nacionales llevan adelante programas contra el trabajo en negro, al igual que de fomento del primer empleo para los jóvenes.

- 15 Con carácter general, y a los efectos de tener una visión general del modelo privado de pensiones, recomendamos el análisis de la siguiente monografía (ROJAS, 2014).
- 16 En relación a la dinámica de los fondos de pensiones desde el punto de vista contributivo de los afiliados, recomendamos el siguiente estudio de referencia (GUILLÉN – Mosqueda, 2013, pp. 5-10).

de protección pensional<sup>17</sup>. Precisamente, las denominadas AFP cuentan con un importante rechazo, centrado en su funcionamiento y gestión, especialmente por las comisiones cargadas en concepto administración de los fondos de los afiliados, así como por la determinación del rendimiento y evolución de los mismos fondos. Ciertamente, el principal problema que encuentran en la práctica los afiliados es el acceso a sus ahorros previsionales, en el caso de no alcanzar un mínimo para conseguir una pensión. Sin duda, todo este debate ha sido plenamente alterado por la pandemia del coronavirus, que ciertamente va a tener que considerar nuevos factores, hasta el momento inimaginables. Se trata de un contexto que finalmente va a condicionar el propio proceso de reformas de las pensiones. En concreto, una de las cuestiones planteadas se refiere a la posibilidad de poder disponer con más intensidad de los fondos de pensiones, aumentando los máximos de acceso al retiro de las aportaciones realizadas por el ahorro previsional. Con todo, el problema del sistema no se centra en la liberación de los fondos de las AFP o la intensidad de dichos retiros, sino que las reformas tienen que ser más profundas. Se trata de acometer reformas estructurales que orienten el modelo de protección hacia un auténtico sistema de pensiones de forma ambiciosa, donde esté presente la gestión estatal a la hora de asegurar la protección y la suficiencia de las pensiones.

Se trata, pues, de una reforma integral que tenga en cuenta las necesidades de la población en un momento especialmente sensible. El tema de fondo sigue siendo la necesidad de contar con ingresos mínimos que permitan a los ciudadanos atender sus necesidades. Efectivamente, todo ello presupone un paso más en la senda de la intervención pública del sistema y su gestión por parte de los poderes públicos. De ahí que el reto de futuro sea la configuración de una auténtica AFP pública, garantizando un sistema sostenible financieramente<sup>18</sup>. Ciertamente, el momento no es

---

17 Efectivamente, el análisis de estos tres modelos de protección y su mantenimiento permiten el desarrollo de varias fórmulas de atención del modelo de pensiones, siendo posible una mayor intervención pública a efectos del desarrollo del derecho a la pensión (OLIVERA ANGULO, 2016, pp. 9-ss).

18 Efectivamente, cualquier modelo de revisión del sistema de pensiones debe tener en cuenta los aspectos de sostenibilidad. Los aspectos financieros condicionan a medio y

el mejor desde el punto de vista financiero, ante los elevados costes que ha tenido que asumir el Estado ante la crisis provocada por el Covid-19. Sin embargo, igualmente esta situación extraordinaria y atípica requiere de una respuesta decidida por los Estados Sociales en clave de protección y reafirmación de los sistemas públicos previsionales. De igual modo, esta reafirmación hacía el ámbito público e institucional requiere paralelamente de una apuesta decidida por la obligatoriedad del sistema frente a los márgenes de voluntariedad en la afiliación presentes en el modelo actual de AFP.

La reforma del sistema de pensiones es un tema siempre pendiente en el Perú y se presenta como una acción institucional básica desde la perspectiva del perfeccionamiento del sistema social de protección a las situaciones de necesidad de la ciudadanía. Ciertamente, estas reformas son esenciales para promover un verdadero sistema de Seguridad Social y con ello poder alcanzar este objetivo tuitivo que corresponde promover a los poderes públicas<sup>19</sup>. Sin duda, estas reformas estructurales son la mejor manera de garantizar la eficacia de la Seguridad Social y con ello poder cumplir con los principios esenciales de la protección social en Estado Social y Democrático de Derecho<sup>20</sup>. En la Constitución del Perú se proclama a la Seguridad Social como un pilar básico del propio Estado<sup>21</sup>. Se

---

largo plazo la acción protectora de Seguridad Social (CONDE-RUIZ, 2014, pp. 135-137).

- 19 Resulta fundamental el análisis del siguiente artículo de investigación, que propone una reforma transversal. Se analiza puntualmente cada uno de los aspectos sensibles de reforma del modelo de previsión social del Perú a efectos de pensiones (Mesa Lago, 2016, pp. 41-49). De igual modo, recomendamos el siguiente estudio, que se centra específicamente en las reformas de índole económica a los efectos de poder financiar una cobertura universal de protección (VEGA ZAVALA, 2018, pp. 135-149).
- 20 La conexión del derecho a la pensión en conexión con el modelo de Estado Social es fundamental. Precisamente, la propia raíz tuitiva de la prestación está fundamentada en la atención a las situaciones de necesidad de los ciudadanos (VALDÉS DAL-RÉ, 1994, pp. 72-ss; DESDENTADO BONETE, 2003, pp. 1972-ss; ALARCÓN CARACUEL, 2004, pp. 15-ss; RODRÍGUEZ PIÑERO, 2008, pp. 69-ss).
- 21 Ciertamente, desde el punto de vista de las reformas de los sistemas de Seguridad Social resulta esencial el respeto de las garantías constitucionales a la hora de configurar el modelo previsional aplicable (LÓPEZ GANDÍA, 2014, pp. 25-ss; SUÁREZ CORUJO, 2015, pp. 2-3). Desde la perspectiva del debate de la concreta adecuación constitucional del derecho a la pensión (PAYET PUCCIO – Serna Jordán, 2008, pp. 265-290).

trata de estimular un modelo de Seguridad Pública basada en el reparto y que tenga como meta la extensión de la Seguridad Social. Es preciso, pues, procurar una extensión del ámbito subjetivo de aplicación de la protección social, a fin de evitar situaciones de exclusión social. Junto a la ampliación de los sujetos protegidos, no cabe duda de que igualmente se necesita una intensificación de la protección, asegurando pensiones adecuadas y suficientes, sin olvidar la necesidad de mejorar en la gestión, especialmente reduciendo los costes administrativos y la mejor reorganización de los recursos administrativos. Y todas estas reformas sistemáticas no cabe duda de que requiere de un diálogo social decidido, amplio y sumamente solidario, orientado a decidir conjuntamente un nuevo contrato social relativo a la protección de las situaciones de necesidad en el Perú.

### **VIII. LA TENSIÓN ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN LA PENDIENTE REFORMA PERUANA DEL SISTEMA PENSIONAL**

En los últimos treinta años los países de América Latina han ido acometiendo importantes reformas pensionales de carácter estructural, orientados hacia la privatización, con mayor o menor intensidad. Se ha optado por fórmulas parcialmente privadas en concurrencia con los sistemas públicos de pensiones, cuyo protagonismo se encuentra ciertamente matizado<sup>22</sup>. Sin duda, el país de referencia es Chile, que asumió un modelo de AFP en la administración de los fondos de pensiones. En este mismo contexto podemos apuntar la experiencia del Perú, que vino a acoger el modelo privatización chileno, sin anular el sistema público de pensiones, pero si condicionándolo y en gran medida restringiéndolo. Por otro lado, estos sistemas crean importantes distorsiones desde el punto de vista de los costes y su gestión, pero no cabe duda de que el reclamo de estos sistemas privados se encuentra en la obtención de unas pensiones privadas, que sean más elevadas que las obtenidas en el régimen estrictamente público<sup>23</sup>.

22 Precisamente una de las claves de la evolución de los sistemas de pensiones, en conexión con la propia evolución de la Seguridad Social, se manifiesta en la tensión constante entre lo público y lo privado. Dicho debate se ve influido igualmente por aspectos ideológicos, políticos y de coyuntura económica (MONEREO PÉREZ, 1996, p. 43).

23 Evidentemente, la expectativa de derecho por parte de los afiliados a un rendimiento

Con carácter general, se ha abogado por un sistema de reforma orientado a lo público, mediante una flexibilización de las AFP en Perú. En este sentido, se seguiría en cierto modo las experiencias de las AFP de Chile, que han mostrado altas cuotas de concertación sobre la base de la flexibilidad del modelo y sin agotar el margen de intervención pública<sup>24</sup>. En el caso del Perú, actualmente se trata de un sistema con una importante presencia del sistema de pensiones privado. No cabe duda de que la sostenibilidad financiera del sistema se basa principalmente en la rentabilidad de los propios fondos, lo que supone dejar la protección social futura a las vicisitudes de los mercados. Sin duda, esta circunstancia se aprecia claramente en el Perú, donde en los últimos años las tasas de rendimiento de los fondos no han tenido la valoración previamente esperada, siendo la rentabilidad realmente baja. Precisamente, se considera que la inversión en estos fondos en virtud de títulos y valores de deuda pública ha tenido un comportamiento a la baja en términos comparativos con otros sistemas de la región.

Sin duda, uno de los males del sistema privado de pensiones peruano se basa en el ahorro personal. El Perú es un país que cuenta con una tasa de ahorro modesta, cifrada en torno al veinticinco por ciento de la población. Por ello, y como medida de fomento del ahorro, se consideraba como fórmula flexibilizadora la opción de poder retirar partes del fondo pensional. Esta opción, por ejemplo, se ha permitido ahora en la pandemia del coronavirus. Es cierto que esta posibilidad se ha fomentado en un contexto marcado por una clara coyuntura extraordinaria de necesidad, pero es preciso reflexionar sobre su conveniencia no a corto plazo, sino desde la perspectiva de la propia la razón de ser de un sistema de pensiones. Se entiende que las posibilidades de retiro fomentan el ahorro, siempre y

---

en los fondos de pensiones es consustancialmente el aspecto clave del sistema privado de previsión. Evidentemente, la percepción de conseguir unas pensiones privadas más elevadas son el factor competitivo esencial respecto del sistema público de pensiones. Esta situación hace que ambos sistemas, público y privado, convivan de forma conflictiva (URRANGA, 2002).

- 24 En cierto modo, en los últimos tiempos ha estado siempre presente el desarrollo de un sistema que permita adecuar los principios de la Seguridad Social al modelo privado de pensiones desarrollado en el Perú. Se trata de un contexto recurrente y que se ha mantenido a pesar de distintos cambios normativos (ABANTO REVILLA, 2014, pp. 79-95).

cuando sobrevengan circunstancias de necesidad o incluso personales. De este modo, se podría entender que se pudiera recurrir al ahorro individual acumulado de forma puntal y en casos de necesidad. Sin embargo, se trata de una cuestión que es cierto que permite un margen flexible al ahorro personal, pero se proyecta en contra del propio objetivo de asegurar una protección futura de la vejez. Sin duda, la pensión del futuro requiere de una dotación constante y prolongada que se traduzca finalmente en el acceso a la prestación económica suficiente. Este objetivo se puede conseguir únicamente durante toda la vida laboral, en base a aportaciones estables y periódicas a cuenta del futuro beneficiario. Igualmente, deben ser aportaciones que deberán compartir trabajador y empleador, éste en mayor medida, de suerte que practicadas conjuntamente vengan a asegurar las contingencias comunes y profesionales y, en esencia, las pensiones del futuro. Ello está en conexión con un tema recurrente, que se refiere a las posibilidades de fomentar las aportaciones empresariales. A estos efectos y teniendo en cuenta el modelo empresarial peruano, sería conviene el desarrollo de un sistema de cálculo de las cotizaciones patronales en función de sus posibilidades, siendo éstas inferiores en el caso de las microempresas o de los empresarios individuales.

No cabe duda de que el modelo de AFP debe revisarse a los efectos de propiciar un avance hacia un auténtico sistema de Seguridad Social. El modelo de AFP, en su mantenimiento, requiere de mayor competencia e incluso la posibilidad de constituir una AFP pública, que posiblemente implicaría el cambio de muchos afiliados a este tipo de administradora. Con todo, el gran problema que representa el sistema de AFP se basa en el bajo de número de personas afiliadas y que en la práctica cotizan. Sin duda, el camino pasa por extender la base afiliativa y promover la cotización, como vías para integrar nuevas entidades de administración.

De igual manera, es preciso revisar el propio espacio del modelo AFP. Se trataría, pues, de favorecer un modelo que supere la obligatoriedad de las AFP. Debería primar su carácter voluntario, como sistema de protección complementario<sup>25</sup>. De esta forma se centraría el eje de la protección

---

25 Ciertamente, es esencial el análisis de la voluntariedad respecto del sistema de contribu-



social en un sistema concentrado y solidario de carácter público, aunque no excluyente de la acción de la intervención privada en la gestión de la Seguridad Social. De igual modo, esta opción requeriría un compromiso estatal de no dejar desamparados y sin ningún tipo de protección a las personas afiliadas a las AFP, que abandonase dicho sistema, debiendo asegurar un mínimo de protección suficiente en relación a la contingencia de vejez.

Conviene igualmente apuntar un riesgo general del sistema siempre presente. Nos estamos refiriendo al peligro latente de un súbito cierre de los sistemas privados de pensiones, sin tener en cuenta a los propios asegurados. Esta situación aconteció, por ejemplo, en las experiencias de Argentina y Bolivia. Ciertamente, el sistema público evita posibles prácticas que hagan del seguro un aporte preponderante del trabajador asegurado, como sucedió igualmente en la experiencia chilena o peruana, al suprimirse las aportaciones de los empresarios. Ello suponía ciertamente inobservar los estándares internacionales de la OIT, que señalan que los trabajadores asegurados no pueden cargar unas aportaciones que supere más de la mitad del importe total de las contribuciones sociales. Por ejemplo, Bolivia optó en un primer momento por no aplicar las aportaciones patronales, aunque posteriormente, siguiendo parámetros OIT volvió a incluir la contribución patronal. Ello mismo se acogió en Chile en virtud de las reformas de las pensiones operadas en 2015.

La ampliación de la cobertura es siempre una cuestión controvertida y un auténtico talón de Aquiles de cualquier reforma pensional. Además, en tiempos de pandemia, con una merma importante de los recursos públicos, resulta difícil asegurar este tipo de mejoras. Evidentemente, las mejoras de las prestaciones es un objetivo básico, puesto la pensión media en el ámbito de las SPP está en torno a 1000 soles al mes, lo que representa una cuantía de 280 dólares mensuales. Sin duda, la suficiencia de la protección es otro frente sustancial de intervención desde el punto de vista de la protección. Se debe seguir garantizando una pensión mínima en Perú a los sesenta y cinco años edad, teniendo en cuenta los períodos de carencia correspondientes, resumido en veinte años de aportaciones

---

ción individual a efectos de las pensiones (Li – OLIVERA ANGULO, 2009, pp. 25-53).

entre el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y al Sistema Privado de Pensiones (SPP)<sup>26</sup>. Quizá a medio y largo plazo, desde el punto de vista de la evolución demográfica del país y como medida de aseguramiento de la viabilidad financiera del sistema, se debería revisar los períodos de carencia, así como la propia edad de jubilación. Estas fórmulas alternativas, siguiendo la experiencia europea, pueden suponer un importante estímulo al mantenimiento del sistema de pensiones desde el punto de vista de su capacidad y de la solvencia económica.

La propia ampliación de la protección social debe ser un objetivo consustancial y latente en la propia dinámica de los sistemas de Seguridad Social. Ciertamente, el objetivo no es otro que las personas que se encuentren en situación de vejez por encima de los sesenta y cinco años no se queden sin protección. El sistema no puede permitir que se genere exclusión social, de suerte que en torno a la mitad de la población en el Perú se encuentren sin acceso a una pensión. En cierto modo, se trata de una situación que en gran modo tiene una explicación en la propia presencia de la economía informal. El trabajo informal tiene un volumen ciertamente inasumible. Y desde la propia vida laboral se genera trabajo precario y exclusión social. Sin duda, este contexto inherente al propio mercado de trabajo peruano tiene posteriormente su reflejo a los efectos de la protección por vejez. Este modelo de cobertura parcial sobre el conjunto de la población protegida es igualmente una nota comúnmente extendida en América Latina y no se trata de una experiencia exclusivamente peruana<sup>27</sup>. Precisamente, los ratios de cobertura de la pensión se reproducen igualmente en países como Ecuador, Guatemala o República Dominicana, e incluso son mucho más profundos en países como Nicaragua o Paraguay. Con todo, igualmente podemos pensar en otras cuotas de protección más amplias en la región, como sucede en Chile o Uruguay. No cabe duda de que la promoción de

---

26 Con carácter general, destacamos en relación al análisis de ambos sistemas protección previsional el siguiente trabajo de investigación (VEGA CENTENO-REMENYI, 1996, pp. 291 y ss).

27 A efectos de un análisis comparativo entre los distintos sistemas de Seguridad Social en América Latina, con consideraciones desde el punto de vista comparado (BERNAL, 2016).

la tasa de cobertura en la región es uno de los objetivos esenciales desde el punto de vista de la protección social.

## IX. CONCLUSIONES

**Primera.- La indudable centralidad del papel de la Seguridad Social en la garantía del modelo de pensiones.** A pesar de las alarmas y de los debates pesimistas sobre el futuro de la Seguridad Social, no cabe duda de que la protección social y, en especial, el modelo de pensiones tiene una función esencial a desarrollar en los Estados Sociales. Esta tesis se plasma en la importancia de una presencia mayor de la intervención pública. El control público cobra cada vez más significado, especialmente en estos tiempos marcados por la incertidumbre y la desesperanza. Evidentemente, las previsiones y proyecciones pesimistas sobre el futuro de las pensiones han fracasado, puesto que estamos ante un modelo de distribución de la renta que asegura el desarrollo social, la inclusión y la contención de las cuotas de pobreza, especialmente alarmantes en América Latina. Y todo ello a pesar de las grandes incertidumbres que se ciernen sobre la evolución y la estabilidad de los mercados de trabajo. Pese a todo ello, la Seguridad Social se muestra como un sistema de reparto justo de la renta y de atención solidaria a las situaciones de necesidad en los denominados Estados Sociales.

**Segunda.- La necesaria revisión del modelo de pensiones del Perú en clave de sistema pensional.** Los tres niveles de protección no contentan en la práctica las aspiraciones de los ciudadanos peruanos de contar con un verdadero sistema de protección pensional. Precisamente, las denominadas AFP cuentan con un importante rechazo, centrado en su funcionamiento y gestión, especialmente por las comisiones cargadas en concepto administración de los fondos de los afiliados, así como por la determinación del rendimiento y evolución de los mismos fondos. Ciertamente, el principal problema que encuentran en la práctica los afiliados es el acceso a sus ahorros previsionales, en el caso de no alcanzar un mínimo para conseguir una pensión. Sin duda, todo este debate ha sido plenamente alterado por la pandemia del coronavirus, que ciertamente va

a tener que considerar nuevos factores, hasta el momento inimaginables. Se trata de un contexto que finalmente va a condicionar el propio proceso de reformas de las pensiones.

**Tercera.- El fomento de un proceso de reformas estructurales hacia un ambicioso sistema de pensiones.** Se trata, pues, de acometer reformas estructurales que orienten el modelo de protección hacia un auténtico sistema de pensiones de forma ambiciosa, donde esté presente la gestión estatal a la hora de asegurar la protección y la suficiencia de las pensiones. Se necesita una reforma integral que tenga en cuenta las necesidades de la población en un momento especialmente sensible. El tema de fondo sigue siendo la necesidad de contar con ingresos mínimos que permitan a los ciudadanos atender sus necesidades. Efectivamente, todo ello presupone un paso más en la senda de la intervención pública del sistema y su gestión por parte de los poderes públicos. De ahí que el reto de futuro sea la configuración de una auténtica AFP pública, garantizando un sistema sostenible financieramente. Ciertamente, el momento no es el mejor desde el punto de vista financiero, ante los elevados costes que ha tenido que asumir el Estado ante la crisis provocada por el Covid-19. Sin embargo, igualmente esta situación extraordinaria y atípica requiere de una respuesta decidida por los Estados Sociales en clave de protección y reafirmación de los sistemas públicos previsionales. De igual modo, esta reafirmación hacía el ámbito público e institucional requiere paralelamente de una apuesta decidida por la obligatoriedad del sistema frente a los márgenes de voluntariedad en la afiliación presentes en el modelo actual de AFP.

**Cuarta.- La conformación de un verdadero sistema de Seguridad Social como vía esencial de mejora de la protección.** La reforma del sistema de pensiones es un tema siempre pendiente en el Perú y se presenta como una acción institucional básica desde la perspectiva del perfeccionamiento del sistema social de protección a las situaciones de necesidad de la ciudadanía. Ciertamente, estas reformas son esenciales para promover un verdadero sistema de Seguridad Social y con ello poder alcanzar este objetivo tuitivo que corresponde promover a los poderes públicas. Sin duda, estas reformas estructurales son la mejor manera de garantizar la eficacia de la Seguridad Social y con ello poder cumplir con los principios esenciales de la protección

social en Estado Social y Democrático de Derecho. En la Constitución del Perú se proclama a la Seguridad Social como un pilar básico del propio Estado. Se trata de estimular un modelo de Seguridad Pública basada en el reparto y que tenga como meta la extensión de la Seguridad Social. Es preciso, pues, procurar una extensión del ámbito subjetivo de aplicación de la protección social, a fin de evitar situaciones de exclusión social. Junto a la ampliación de los sujetos protegidos, no cabe duda de que igualmente se necesita una intensificación de la protección, asegurando pensiones adecuadas y suficientes, sin olvidar la necesidad de mejorar en la gestión, especialmente reduciendo los costes administrativos y la mejor reorganización de los recursos administrativos. Y todas estas reformas sistemáticas no cabe duda de que requiere de un dialogo social decidido, amplio y sumamente solidario, orientado a decidir conjuntamente un nuevo contrato social relativo a la protección de las situaciones de necesidad en el Perú.

**Quinta.- La apuesta por un mayor protagonismo de lo público en el modelo previsional.** La presencia de lo público es capital, puesto que en tiempos de crisis cíclicas y persistentes los hechos demandan que los sistemas de aseguramiento social no dependan en exclusiva de los mercados. Dichos mercados financieros se muestran volátiles y tienen unos desarrollos inestables, lo que afectan sensiblemente a la expectativa del derecho a una pensión suficiente para cubrir las necesidades de retiro laboral, máxime cuando éstas se desarrollan bajo sistemas de ahorro individual privado. Efectivamente, resulta cardinal, antes, ahora y en el futuro, el tradicional brocado que consiste en afirmar que la garantía esencial aseguradora en un modelo de protección social es la que asegura el propio Estado. Sin embargo, y en función de las realidades de cada país y de sus posibilidades financieras, lo más factible actualmente quizá sea el mantenimiento de los sistemas públicos de reparto, con espacios de iniciativa privada y mecanismos de aseguramiento previsional complementarios, que pueden desarrollarse por la iniciativa privada. Las cuestiones financieras de la Seguridad Social y los presupuestos demográficos y económicos son esenciales a la hora de trazar la proyección de una reforma del modelo de pensiones.

## X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABANTO REVILLA, C. (2014). “Un intento de adecuación de las bases de la seguridad social al sistema privado de pensiones en el Perú”, en *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Vol. 2, núm. 3.
- ALARCÓN CARACUEL, M.R. (2005). *Los principios jurídicos de la Seguridad Social*, en AA.VV. Las últimas reformas (2004) y el futuro de la Seguridad Social, Bomarzo, Albacete.
- CALVO VÉRGEZ, J. (2018). “Los planes de pensiones del sistema de empleo: situación actual a la luz de la reciente normativa comunitaria y perspectivas de futuro”, en *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 10, (BIB 2018\14121).
- CONDE-RUIZ, J.I. (2014). *¿Qué será de mi pensión? Cómo hacer sostenible nuestro futuro como jubilados*, Editorial Península, Barcelona.
- DESDENTADO BONETE, A. (2003). “Constitución y Seguridad Social: reflexiones para un aniversario”, en *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 5.
- FERNÁNDEZ CORDÓN, J.A. – PLANELLES ROMERO, J. (2013). “El papel de la demografía en el futuro de la protección social”, en *Documentación social*, núm. 167.
- GUILLÉN, J.B. – MOSQUEDA, R. (2013). “Pay as you Go System versus Fully Funded Pension in Peru”, en *Ecos de Economía*, vol. 17, núm. 36.
- LI, C.A. – OLIVERA ANGULO, J. (2009). “Afiliación voluntaria al sistema de pensiones de cuentas individuales del Perú”, en *Revista Internacional de Seguridad Social*, vol. 62, num. 3.
- LÓPEZ GANDÍA, J. (2014). “La dimensión constitucional de la reforma de las pensiones”, *Relaciones Laborales*, núm. 5.
- MARTÍNEZ NOVAL, L. SÁENZ DE JUBERA ÁLVAREZ, P. (2009). “El futuro ya no es lo que era. Las proyecciones de la Seguridad Social”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, núm. 79.

- MESA LAGO, C. (2016). “Sugerencias para la re-reforma de pensiones en el Perú”, en *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 43, núm. 78.
- MONEREO PÉREZ, J.L. (1996). *Público y privado en el sistema de pensiones*, Tecnos, Madrid.
- OJEDA AVILÉS, A. (2005). “La Seguridad Social y su futuro: ¿ajuste o reconversión?”, en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 59.
- OLIVERA ANGULO, J. (2016). “Evaluación de una propuesta de sistema de pensiones multipilar para Perú”, en *Apuntes: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 43, núm. 78.
- PAYET PUCCIO, J.A. – SERNA JORDÁN, S. (2008). “Consideraciones respecto de la protección constitucional y legal de los Fondos Privados de Pensiones en el Perú”, en *Advocatus*, núm. 19.
- PETMESIDOU, M. – GLATZER, M. “The crisis imperative, reform dynamics and rescaling in Greece and Portugal”, en *European Journal of Social Security*, vol. 17, núm. 2.
- RODRÍGUEZ PIÑERO y BRAVO-FERRER, M. (2008). “La configuración constitucional de la Seguridad Social”, en *Relaciones Laborales*, núm. 6.
- ROJAS, J. (2014). *El sistema privado de pensiones en el Perú*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- SUAREZ CORUJO, B. (2015). “El nuevo modelo (in)constitucional de pensiones: sostenibilidad financiera versus sostenibilidad social”, en *Trabajo y Derecho*, núm. 2.
- URRANAGA, R. (2002). “Copias o similitudes en las carteras de inversión de los fondos de pensiones privados de pensiones en Perú”, en *EAWP: Documentos de trabajo en análisis económico = Economical Analysis Working Papers*, vol. 1, núm. 7.
- VALDÉS DAL-RÉ, F. (1994). “Estado Social y Seguridad Social (I) y (II)”, en *Relaciones Laborales*, núm. 2.

VEGA CENTENO, M. – REMENYI, M<sup>a</sup>.A. (1996). “El sistema previsional en el Perú: Sistema Nacional de Pensiones vs. Sistema Privado de Pensiones”, en *Economía*, vol. 19, núm. 37-38.

VEGA ZAVALA, D. (2018). “La necesaria reforma del sistema previsional en el Perú”, en *e-Revista Internacional de la Protección Social*, vol. 3, núm. 1.