



Nota informativa

▶ Los efectos financieros de ampliar la cobertura de las pensiones no contributivas en el Perú*

▶▶ **Es importante avanzar en la consolidación y ampliación del programa de pensiones no contributivas para asegurar un nivel mínimo de ingresos en la vejez.**

Antecedentes y tendencias de las pensiones no contributivas

Las principales funciones de los sistemas de seguridad social y de las pensiones son garantizar mínimos sociales y la sustitución de los ingresos. En la actualidad, aunque con resultados dispares, prácticamente todos los países cuentan con sistemas que buscan garantizar la seguridad económica de las personas mayores, prevenir la pobreza y reducir la desigualdad en la vejez (OIT, 2019).

La seguridad social es un derecho y así está recogido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En muchos países, de igual manera, el derecho a la seguridad social está consagrado en la Constitución Nacional y la legislación nacional, constituyendo un derecho para todos los ciudadanos. Este es el caso del Perú, donde el artículo 10 de la Constitución Política establece el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social.

En los más de 100 años de historia, la OIT ha elaborado un conjunto de instrumentos normativos sobre la seguridad social, incluidos los sistemas de pensiones, que se constituyen en orientaciones útiles para proporcionar una cobertura universal que incluya niveles adecuados de las prestaciones (OIT, 2019; Casalí y otros, 2020). A través de los convenios y recomendaciones de la OIT¹, los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores han forjado un acuerdo tripartito amplio sobre los objetivos, funciones y principios para el diseño o reforma de los sistemas de pensiones. Los principios son los siguientes: universalidad; solidaridad social y financiación colectiva; suficiencia y previsibilidad de las prestaciones; responsabilidad general y primordial del Estado; no discriminación e igualdad de género; sostenibilidad financiera, fiscal y económica; gestión y

administración financieras transparentes y sólidas; y participación de los interlocutores sociales y consultas con otras partes interesadas.

Las pensiones de vejez pueden clasificarse en contributivas y no contributivas. Las primeras son financiadas por los aportes y contribuciones sobre los salarios o rentas de los trabajadores de la economía formal, en un nivel que garantice la sostenibilidad del sistema y permita, a la vez, garantizar una tasa de reemplazo por lo menos del 40% en línea con lo dispuesto por el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102) (Casalí y otros, 2020). Las pensiones no contributivas, por su parte, se entregan a quienes no hayan cotizado nunca o, habiendo cotizado, no hayan cumplido con la cantidad de años requerida para acceder a una prestación contributiva. Las pensiones no contributivas no guardan relación con la historia laboral de cada beneficiario, sino que dan respuesta a la necesidad de garantizar la seguridad económica de las personas mayores, en línea con los diferentes instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos y la Recomendación sobre los pisos nacionales de protección social, 2012 (núm. 202) (Casalí y otros). En su definición, ámbito de aplicación y monto, las pensiones no contributivas pueden clasificarse en las siguientes tres categorías: universales (otorgadas a toda la población a partir de una edad prescrita), basadas en la no percepción de una pensión contributiva y aquellas basadas en la carencia de recursos.

Las pensiones no contributivas o asistenciales existen en el mundo desde hace más de un siglo. Pese a lo anterior, recientemente estos esquemas han presentado rápidas e intensas expansiones (OIT, 2017). De acuerdo al Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019 (OIT, 2017), las pensiones para las personas mayores constituyen el mecanismo más frecuente en la protección social. El 68% de la población en edad de jubilación recibe una pensión contributiva o no contributiva. En el Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT, este tipo de prestaciones constituyen el “pilar cero” de un sistema nacional de pensiones².

¹ Recomendación sobre la seguridad de los medios de vida, 1944 (núm. 67), Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, 1967 (núm. 128), Recomendación sobre las prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, 1967 (núm. 131) y Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

² Más información sobre el Modelo Multipilar de Pensiones de la OIT, visita: <https://www.usp2030.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55495>

*La presente nota ha sido elaborada por Fabio Durán Valverde, Andrés Acuña-Ulate y Pablo Casalí, en un esfuerzo conjunto entre la Unidad de Finanzas Públicas y Servicios Actuariales y Estadísticos del Departamento de Protección Social de OIT (SOC/PFACTS) y la Oficina de la OIT para los Países Andinos. José Francisco Pacheco colaboró con el trabajo en su calidad de consultor de la OIT.

El Informe Mundial de la Protección Social documentó 137 regímenes no contributivos en 124 países, desde el programa *National Basic Pension* de Islandia creado en 1890 hasta el programa *Zanzibar Universal Pension Scheme* de Tanzania que data de 2016. Antes de 1950 ya se habían creado un total de 17 regímenes³, es decir el 16,9% del total de regímenes para los cuales se conoce el año de creación. En el periodo 2001 al 2010 se institucionalizaron cerca de 3 de cada 10 regímenes de pensiones de vejez no contributivas, siendo la década que registra la mayor cantidad de regímenes (programas) creados.

En el caso de América Latina y el Caribe, la generalización de políticas que promueven la ampliación de la cobertura a través de programas de pensiones no contributivas tiene precedentes de muy larga data, como por ejemplo la pensión no contributiva de Uruguay de 1919. En la actualidad, la mayoría de los países de la región utiliza este tipo de políticas como instrumento de política social y seguridad económica de las personas mayores, y los presupuestos varían de forma importante, desde un 0,02% del PIB en Antigua y Barbuda al 1,61% en Trinidad y Tobago (OIT, 2018). Las diferencias en el presupuesto responden a una marcada disparidad en cuanto a la población cubierta y nivel de las prestaciones ofrecidas.

La generalización de las pensiones no contributivas responde a las persistentes brechas de protección social de las personas mayores, en parte explicado por los altos niveles de informalidad que repercuten en la proporción de los ocupados que cotiza regularmente al sistema de pensiones y por la definición del ámbito de aplicación de la legislación nacional (cobertura legal).

A pesar de que la protección social contributiva, es decir, aquella relacionada con el empleo, evolucionó de forma positiva entre los años 2005 y 2019, pasando del 36,6% al 46,5%, todavía 5 de cada 10 trabajadores están excluidos del sistema (OIT, 2018). Para el año 2015, sólo la mitad de las personas mayores de 65 años recibía una pensión. Además, también existe una brecha importante entre hombres y mujeres en términos de acceso a la prestación: 56% de las mujeres mayores de 65 años no recibe pensión, mientras que para los hombres esta proporción es del 39% (OIT, 2018).

El Informe Mundial sobre la Protección Social señala también que "...las tendencias revelan que muchos países han conseguido instaurar un nivel básico universal de seguridad de los ingresos para los adultos mayores".

Señala además que, entre 2001 y 2016, se crearon 49 regímenes de pensiones no contributivas alrededor del mundo, de los cuales 14 pertenecen a países de Latinoamérica y el Caribe.

Se mencionó anteriormente que las pensiones no contributivas son financiadas con recursos de rentas generales y, por lo general, tanto la cobertura como el nivel de prestaciones del programa dependen de la asignación

► **Una tendencia general en la región es la combinación de regímenes contributivos y no contributivos. Esto sucede en el 36% de los países para los cuales se tiene información.**

presupuestaria que se discute en el parlamento (OIT, 2018; Casalí y otros, 2020). Las prestaciones no guardan relación con la carrera laboral de cada beneficiario, sino que intentan responder a la necesidad de garantizar un nivel mínimo de ingresos para las personas mayores en los términos, por ejemplo, de la Recomendación núm. 202 de la OIT sobre los pisos de protección social. Siguiendo las distintas experiencias con relación a la cobertura y monto de las pensiones no contributivas, se identifican las siguientes posibilidades para la implementación de un mecanismo de protección de esta naturaleza: (i) universal, para todas las personas mayores independientemente de la percepción de un beneficio del sistema contributivo; es el caso de Renta Dignidad en Bolivia; (ii) solo para los que no tienen otro ingreso como es el caso de Chile con la Pensión Básica Solidaria (PBS) o, si lo tuviera y fuera menor al básico, completarlo hasta este último nivel, como fue el caso de la versión original de la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) en Argentina; (iii) solo para las personas mayores sin ingresos y en situación de pobreza o pobreza extrema, también discriminando entre urbano y rural (OIT, 2018; Casalí y otros, 2020).

Una tendencia general en el diseño de las pensiones no contributivas en la región es la combinación de regímenes contributivos y no contributivos. De acuerdo con OIT (2017), esta tipología se presenta en el 36% de los países para los cuales se dispone de información.



© Pensión 65

³ Seis (6) refieren a sistemas de Europa (Finlandia, Irlanda, Islandia, Noruega, Suecia y Reino Unido), uno (1) de Asia (Kirguistán), cuatro (4) de América Latina (Barbados, Guyana, Trinidad y Tobago, y Uruguay), dos (2) de América del Norte (Canadá y Estados Unidos), dos (2) de Oceanía (Australia y Nueva Zelanda) y dos (2) de África (Namibia y Sudáfrica).

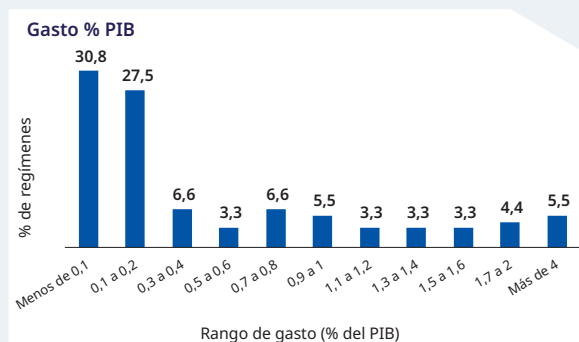
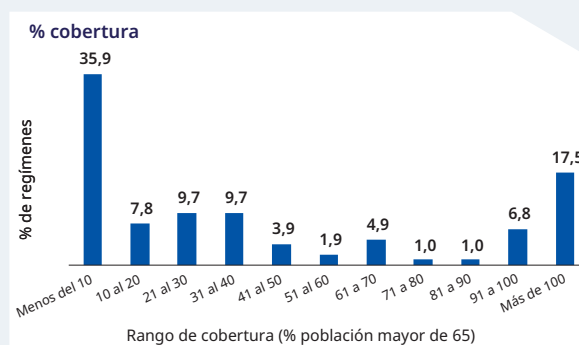
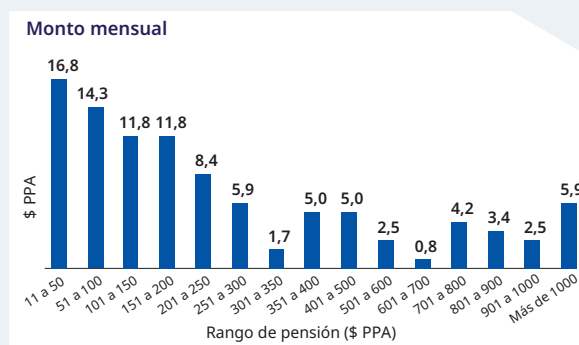
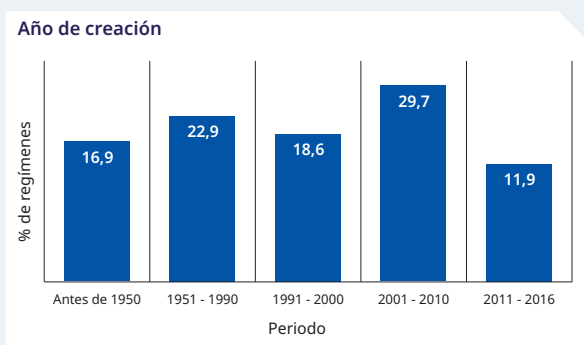
Caracterización de las pensiones no contributivas a nivel mundial

Las diferentes configuraciones de las pensiones no contributivas se centran en los elementos legales para su provisión, el nivel del beneficio, la cobertura del programa y el costo de su implementación (OIT, 2017). Por ejemplo, la edad de elegibilidad inicia a partir de los 55 años para los casos nacionales de Namibia y Kenia. Poco más de tres cuartas partes de estos regímenes tienen edades de elegibilidad entre los 60 y 65 años. El 18,5% plantea una edad entre 66 y 70 años, y menos del 4% presentan edades de elegibilidad por encima de los 71 años. Como casos extremos se presentan Antigua y Barbuda y San Vicente y las Granadinas con 87 y 85 años de edad

respectivamente para la elegibilidad. Asimismo, dentro de los requisitos para acceder a la pensión, poco más de una cuarta parte exige ciudadanía, mientras que el 54,8% solicita tener al menos residencia.

Sobre la base del Informe Mundial sobre la Protección Social, el gráfico 1 muestra una agrupación de indicadores seleccionados de las pensiones no contributivas a nivel mundial. En cuanto a la comprobación de recursos, 6 de cada 10 programas instituyeron una verificación de ingresos, menos de 1 de cada 10 determina una verificación previa de activos y el 46% exige que los potenciales beneficiarios no dispongan de otra pensión, por ejemplo del sistema contributivo.

► Gráfico 1. Pensiones no contributivas, indicadores seleccionados



En términos del nivel o cuantía de las pensiones no contributivas en dólares ajustados por paridad del poder adquisitivo (PPA), se destacan los beneficios en un rango de 11 a 50 dólares (\$PPA) y 51 a 100 (\$PPA), para el 16,8% y el 14,3% de los regímenes (programas) respectivamente. Los beneficios también pueden presentarse como porcentaje del salario mínimo definido en cada país; en este caso, poco más de 6 de cada 10 pensiones no contributivas se ubican por debajo del 50% de este indicador. En contraposición, solo 1 de cada 10 supera el 100% del salario mínimo.

En cuanto a la cobertura de la población mayor de 65 años, el 35,9% de los regímenes cubre a menos del 10% del grupo meta y el 7% entre el 91% y 100% de la población beneficiaria potencial. El nivel del esfuerzo presupuestario detrás del financiamiento de las pensiones no contributivas puede presentarse con relación al Producto Interno Bruto (PIB). Cerca del 60% de los regímenes de pensiones no contributivas asignan un nivel de presupuesto que no supera el 0,2% del PIB. Holanda es uno de los países con mayor impacto en términos del PIB, habiendo sido del 6,2% en 2011.

► Pensiones no contributivas en Perú: antecedentes y contexto

La seguridad económica de las personas mayores sigue siendo un desafío en el país. Luego de más de 25 años desde la reforma de 1993, los progresos en materia de cobertura contributiva han sido escasos y alejados de los fundamentos que motivaron los debates y precedieron la reforma citada (Casalí y Pena, 2020). **Para 2019, solo 3 de cada 10 trabajadores cotizaban al sistema de pensiones y solo 5 de cada 10 personas mayores de 65 años percibían una pensión contributiva o no contributiva; de los 5 beneficiarios, 2 corresponden al Programa Pensión 65.**

La baja cobertura del sistema contributivo hace que las pensiones sociales se conviertan en una necesidad imperiosa para garantizar ingresos mínimos en la vejez, parte integrante de una estrategia de protección social universal. En Perú, las discusiones iniciales para el establecimiento de una pensión no contributiva datan del año 2008 con la publicación del informe Viabilidad de las Pensiones no Contributivas en el Perú (Durán y otros, 2009). El estudio tuvo como objetivo inicial evaluar el impacto de las pensiones no contributivas en la reducción de la incidencia de la pobreza (porcentaje de población mayor que vive con un ingreso que no logra cubrir el costo de una canasta básica) y en la brecha de pobreza (la distancia entre el ingreso de la persona y la línea de pobreza). El análisis estimó el impacto que sobre dichos indicadores tendría una pensión de 100 soles de ese año, cifra equivalente a los 30 dólares de ese momento. Para ello, se realizaron seis escenarios sobre la base de una combinación de tres variables, a saber, condición de pobreza actual, zona de residencia y disfrute o no de una pensión contributiva. Los efectos de un beneficio de dicha magnitud se estimaron en reducciones en la pobreza nacional del orden del 1,1 a 1,7 puntos porcentuales (según escenario) y de entre 8,8 y 12,2 puntos porcentuales en la pobreza entre las personas

mayores. De esta forma, se preveía que la pobreza nacional caería 1,1 puntos porcentuales si el programa se aplicaba únicamente a las personas mayores pobres de zonas rurales sin pensión contributiva, en tanto el impacto máximo se lograría en la medida que el esquema mencionado avanzara hacia la universalidad; es decir, se promoviera la elegibilidad de todas las personas mayores pobres y no pobres, tanto de zonas urbanas como rurales incluyendo aquellos que ya poseen una pensión contributiva. La universalidad en zonas rurales disminuiría la pobreza nacional en 1,2 puntos. Por su lado, en cuanto a la pobreza entre las personas mayores, los escenarios pro-universalidad disminuirían la pobreza de grupo en unos 12,2 puntos porcentuales, mientras en ámbitos más restrictivos (pobres rurales sin pensiones) tal caída se elevaría a unos 8,8 puntos. Desde el punto de vista financiero, el costo de un programa de pensiones no contributivas se ubicaría alrededor del 0,89% del PIB si se adopta una visión universal o de un 0,17% del PIB si el enfoque se limita a la población adulta mayor pobre de zonas rurales y sin protección de ninguna naturaleza⁴.

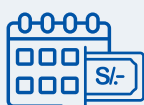
Considerando la dificultad de alcanzar la cobertura universal de la población objetivo en unos pocos años, el estudio se dio a la tarea de estimar el costo financiero de cubrir parcialmente a las personas mayores en un lapso que va del 2008 al 2050. Para ello, se hizo uso de una serie de parámetros y supuestos, incluyendo una cobertura gradual de la población del 50% al 90% del total, un gasto administrativo del 5% del total, un crecimiento del 4% por año en el monto de la pensión no contributiva, un aumento sustantivo —en paralelo— de la cobertura contributiva y una disminución de la pobreza en el grupo a lo largo de los años. De esta forma, según el escenario contemplado, el costo mínimo del programa se estableció en 0,08% del PIB, pudiendo alcanzar un 2,4% en el 2050 cuando se alcance una cobertura total a nivel nacional⁵.

⁴ Los detalles de todos los escenarios y los impactos en la pobreza nacional y la pobreza de las personas mayores pueden revisarse en Durán y otros (2009).

⁵ Para mayor información sobre el costo financiero del régimen de pensiones no contributivas en porcentaje del PIB, según diversos escenarios e hipótesis propuestas (2008-2050), revisar Durán y otros (2009).

Con el establecimiento del Programa Pensión 65 en el año 2011 (Decreto Supremo N° 081-2011-PCM), se consolidaron las iniciativas promovidas desde finales de la década anterior y detalladas en los párrafos anteriores en cuanto a los posibles efectos en pobreza y cuentas fiscales.

El Programa se estableció “con la finalidad de otorgar protección a las personas mayores a partir de los 65 años de edad que carezcan de las condiciones básicas para su subsistencia”. Pensión 65 se estructuró con los siguientes lineamientos operativos:



► **Subvención económica de 250 soles bimestrales**



► **Otorgado a adultos mayores en pobreza extrema**



► **Orientado a personas de 65 años o más**



► **Ningún beneficiario puede ser beneficiario concurrente de una pensión o subvención pública o privada**

La creación de Pensión 65 se convirtió en una solución parcial al problema de la baja cobertura que el sistema de pensiones peruano ha experimentado históricamente. Si bien entre 2008 y 2018 la cobertura contributiva creció aproximadamente 10 puntos

porcentuales, la misma alcanza apenas a 1 de cada 4 personas ocupadas, es decir, unos 18 puntos porcentuales por debajo del promedio regional de América Latina (44%). Esto implica que **cerca del 75% de los trabajadores peruanos se retiran del mercado laboral sin una pensión**. Ante tales circunstancias, Pensión 65 se ha convertido en un programa relevante de protección social para las personas mayores sin ingresos y en situación de extrema vulnerabilidad. Desde su implementación, el programa pasó de representar el 2% de la población mayor (65+) al 20% en 2019. Para este último año, 557 mil personas son beneficiarias de Pensión 65 (Casalí y Pena, 2020; Comisión Especial Multipartidaria de Reforma del Sistema Previsional Peruano, 2020).

Si bien la evolución del programa de pensiones no contributivas ha mostrado un gran dinamismo en los últimos años, aún resta un largo camino por recorrer para garantizar los ingresos a las personas mayores y reducir la incidencia de la pobreza en el grupo meta. El monto asignado de 125 soles por mes se ubica por debajo de la línea de pobreza extrema para 2018 y 2019 que se estimó en 183 y 187 soles mensuales respectivamente. **Los retos en materia de política refieren a la ampliación de la cobertura de las pensiones no contributivas y la revisión del monto del beneficio, medidas que requerirán la creación de espacio fiscal que permita contar con fuentes suficientes y sostenibles para materializar la seguridad del ingreso a las personas mayores.** Asimismo, resulta importante discutir sobre la ampliación de la base poblacional meta de forma que trascienda al grupo meta actualmente considerado, ampliando a la población mayor de 65 en situación de pobreza o sin ingresos.

► Efectos financieros de una reforma de las pensiones sociales en el Perú

Consideraciones metodológicas

Esta sección presenta los resultados de un trabajo elaborado por la OIT, el cual desarrolla varios escenarios que calculan el costo de cuatro opciones de reforma al Programa Pensión 65, incluyendo un escenario de cobertura universal. El análisis estima el impacto de pasar de una pensión de 125 soles mensuales (6,7% del PIB per cápita) a una de 250 soles (13,5% del PIB por persona), más en línea con los análisis internacionales considerados párrafos arriba. Este análisis se hizo acompañar de cuatro escenarios:



Escenario 1

personas mayores de 65 años en condición de pobreza



Escenario 2

personas mayores de 65 años con ingresos por debajo de los 500 soles por mes



Escenario 3

personas mayores de 65 años con ingresos en los cuatro deciles más bajos de ingreso



Escenario 4

escenario de universalidad. En realidad, los tres primeros escenarios deben tomarse como situaciones transitorias hacia la universalidad del grupo de 65 años y más

Otros aspectos metodológicos que se han contemplado en las presentes estimaciones son:

- El costo administrativo de programas universales de este tipo ronda el 2,5% del gasto. Se aplica este valor a la transferencia más alta mientras al resto de situaciones se les suma 0,3 puntos porcentuales.
- Para los programas restringidos a poblaciones más limitadas (personas 65+ en situación de pobreza, aquellos con ingresos menores a 500 soles y la población de 65+ en los 4 deciles más bajos de ingreso), se tiene que solo poco más del 3% de las personas mayores de 65 años viven en hogares donde el consumo por persona se ubica en el último quintil. Si el costo promedio de la administración de un programa con pruebas de recursos es un 11%, resulta más caro en términos de costo total excluir los grupos pertenecientes al último quintil que darles el beneficio. Por lo tanto, esta opción no se considera eficiente en términos de costo/beneficio.

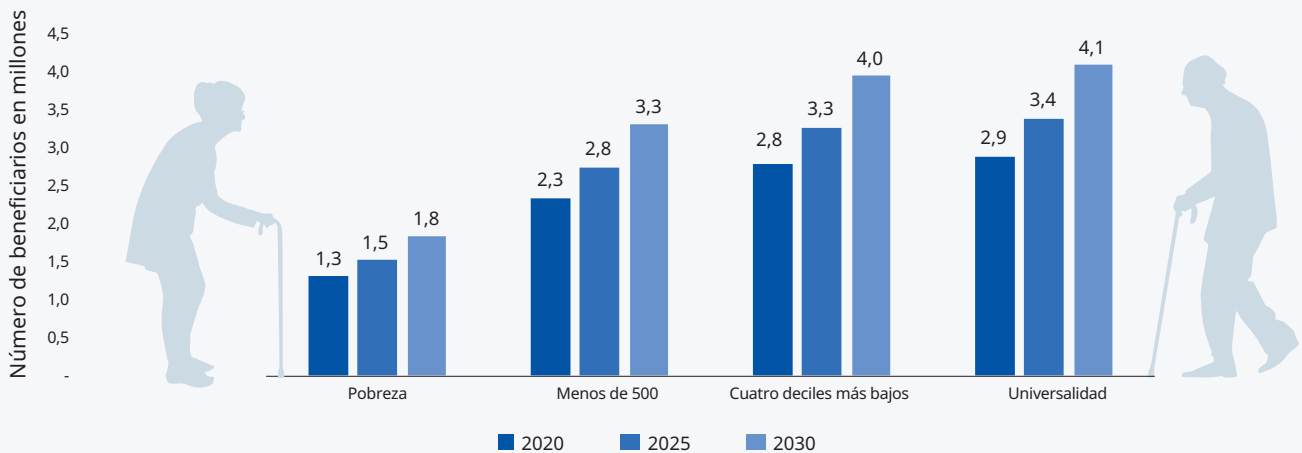


Principales resultados

En materia de número de beneficiarios, las estimaciones reflejan que el total de personas mayores de 65 años que recibirían la pensión no contributiva en el 2020, asumiendo una cobertura total en los cuatro escenarios (universalidad plena en el escenario 4), fluctuaría entre 1,3 y 2,9 millones de personas. Si se cubriera a la totalidad de las personas mayores de 65 años con una pensión social no contributiva, el total de beneficiarios del programa ascendería a 2,9 millones para el año 2020 (gráfico 2).

En cuanto a la proyección para la presente década, los distintos escenarios muestran que para el 2030 el total de beneficiarios aumentaría un 41,4%, cualquiera que sea el escenario seleccionado. En un contexto de cobertura universal del programa de pensiones no contributivas, esto implicaría que el total de beneficiarios de la pensión subiría a 4,1 millones de personas.

► **Gráfico 2. Número total de beneficiarios por escenario, años 2020, 2025 y 2030**

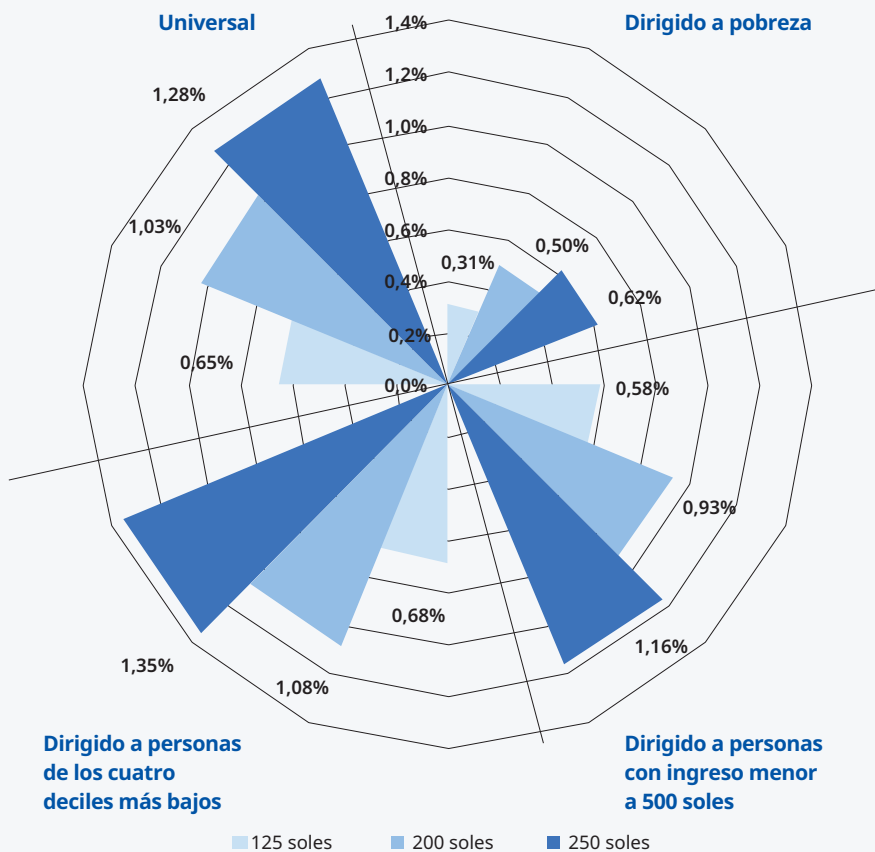


► **Nota informativa** / Los efectos financieros de ampliar la cobertura de las pensiones no contributivas en el Perú

El gráfico 3 muestra los costos del programa como porcentaje del PIB. El escenario más modesto que contempla una pensión de 125 soles para las personas mayores de 65 años en situación de pobreza implicaría un costo equivalente de 2173 millones de soles, un 0,3% del PIB. Bajo el escenario de cobertura universal, el costo asociado del programa (incluyendo beneficios y

costos administrativos) pasa de un 0,7% del PIB (4600 millones de soles) si el beneficio es de 125 soles al 1,3% del PIB (8944 millones de soles) si la pensión se eleva a 250 soles. Con una pensión de 200 soles, el costo de cobertura universal se ubicaría en el 1% del PIB (7210 millones), todo esto en el 2021.

► **Gráfico 3. Costo de establecer nuevos beneficios a poblaciones distintas de Pensión 65 (% PIB)**



Estos resultados brindan algunos aspectos importantes a considerar. En primer lugar, cada 50 soles de incremento en el beneficio se traduce en 0,11% del PIB de aumento en el gasto público. Segundo, las transferencias a familias con personas mayores en situación de pobreza fueron ajustadas para incluir la dinámica de salida y entrada de pobreza que experimentan unas familias. Por lo anterior, el resultado es un costo cercano a la mitad de un programa universal con un alcance cercano al 45% de los beneficiarios. Tercero, las pensiones contributivas o transferencias sociales (ingresos que el gobierno puede corroborar con más facilidad que una evaluación completa de las fuentes de recursos del hogar, emulando el modelo 3 descrito al inicio de este documento) solo exceden 500 soles mensuales en 16% de los casos, por lo que los ahorros potenciales en comparación a la universalidad no exceden los 0,12 puntos del PIB.

► **Fuente:** Estimaciones de OIT

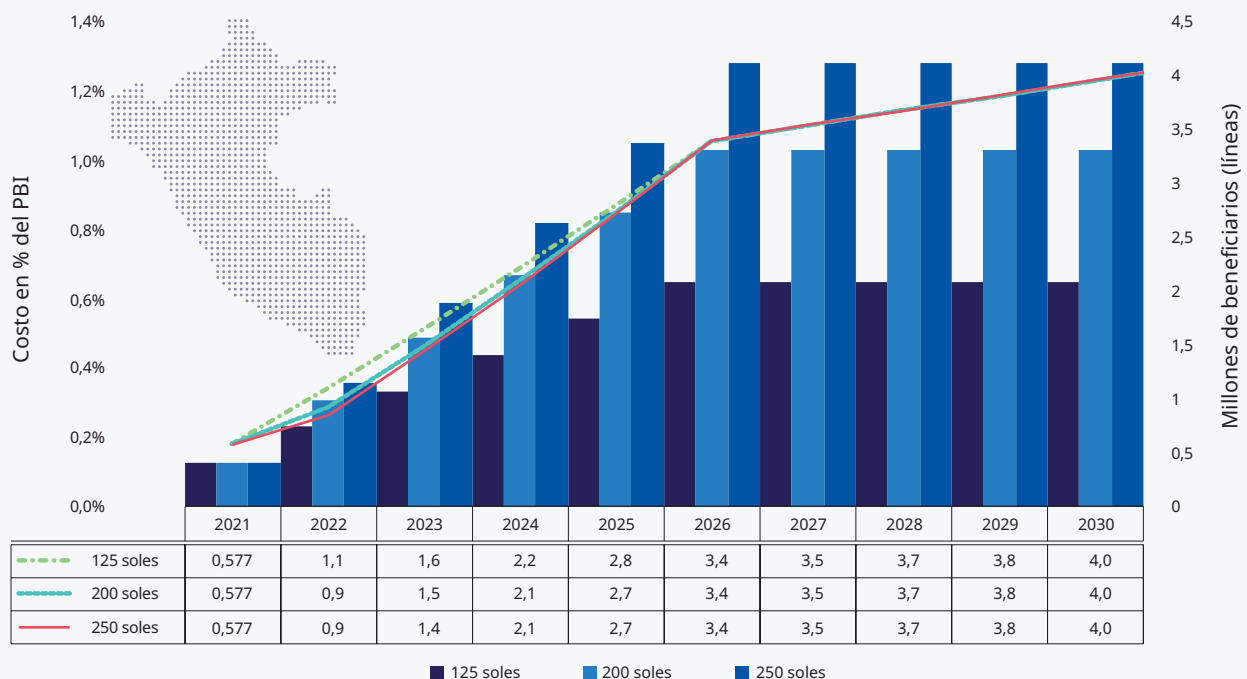
El gráfico 4 presenta información sobre el esfuerzo presupuestario adicional para alcanzar la cobertura universal en el año 2025, en línea con la Agenda 2030 en materia de protección social. En esa ruta, el total de beneficiarios debería aumentar entre 850 y 1,1 millones de personas en el 2021 mientras que para el 2025 (año de la universalidad) la cobertura debería incrementarse en 3,4 millones de personas para alcanzar a todo el grupo de personas mayores de 65 años. Para mantener la condición de universalidad posterior a ese año, la afiliación debería aumentar en 140 mil personas por año aproximadamente.

En materia de costo, los esfuerzos suponen un incremento adicional de entre 0,11% y 0,23% del PIB, dependiendo del monto seleccionado de la pensión. Esto supondría, para 2021, un incremento presupuestal

de 743 millones de soles si la pensión es de 125 soles o de 1614 millones para una pensión de 250 soles. En el caso del monto intermedio (200 soles por beneficiario), el monto necesario aumentaría en 1267 millones de soles.

Para el año 2025, el costo incremental que permite alcanzar la cobertura universal varía entre 0,53% (125 soles) y 1,16% del PIB (250 soles), es decir, entre 3717 millones y 8071 millones de soles según monto del beneficio. Por cada año adicional, el país requeriría aumentar su presupuesto en 210 millones de soles por año a lo que se gastaría en el 2025. En países como Colombia, Ecuador y Brasil, análisis similares preparados por el equipo de OIT usando un beneficio igual a la línea de pobreza local resultaría en costos del orden del 0,9%, 0,8% y 1,3% respectivamente.

► **Gráfico 4. Crecimiento en beneficiarios y costo adicional para alcanzar cobertura universal**



Reflexiones finales

La necesidad de cerrar las brechas de desprotección social y garantizar al menos un nivel mínimo de ingresos a las personas mayores es una necesidad impostergable. En la actualidad menos de 5 de 10 personas mayores de 65 años reciben una pensión, sumando las pensiones contributivas y Pensión 65. Esta situación obedece a múltiples causas, sobresaliendo los altos niveles de informalidad como característica distintiva del mercado de trabajo peruano.

A pesar de la reforma de 1993, los progresos en materia de cobertura contributiva han sido limitados y distantes de los objetivos que motivaron los debates y la ulterior reforma. La cobertura universal difícilmente pueda lograrse a través de los esquemas contributivos tradicionales, sino a través de una combinación con las prestaciones no contributivas.

Los desafíos de la protección social para las personas mayores pasan por repensar el sistema de pensiones para promover la ampliación de la cobertura, otorgar prestaciones suficientes y garantizar al mismo tiempo la sostenibilidad económica y financiera del sistema. Mientras se acuerda una reforma que cumpla con estas premisas y asumiendo que los resultados de los cambios se presentarán en el mediano y largo plazo, es importante avanzar en la consolidación y ampliación del programa de pensiones no contributivas para asegurar un nivel mínimo de ingresos en la vejez.

La evidencia internacional y los resultados del ejercicio cuantitativo presentado en esta nota técnica muestran que la ampliación del Programa Pensión 65 es factible desde el punto de vista financiero, y además positiva en términos de su impacto para el logro de las metas de reducción de pobreza, de cara al cumplimiento de



los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Además, una iniciativa de esta naturaleza dará respuesta a la necesidad de garantizar la seguridad del ingreso a las personas mayores, en línea con la Recomendación de la OIT sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) y otros instrumentos internacionales.

La experiencia comparada es clara en mostrar los impactos positivos de programas contributivos de esta naturaleza, propiciando el acceso a bienes y servicios considerados necesarios y por tanto con impacto en la reducción de la pobreza de este grupo etario. El análisis cuantitativo realizado por la OIT estima que la universalización podría representar, en promedio, un aumento de 0,86% del PIB en las necesidades de financiamiento actuales. Este indicador está en concordancia con el costo de programas similares en otros países y su implementación en el Perú, de forma progresiva, puede ser factible.

Referencias

- Banco Mundial.** 2013. Más allá de las Pensiones Contributivas. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/624841468047055585/pdf/827240WP0P12960siones0contributivas.pdf>
- Bertranou, F., Casalí, P. y Cetrángolo, O.** (2018). ¿A mitad de camino entre Bismark y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino. Informe Técnico OIT Cono Sur N° 9, Santiago. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/informes-tecnicos/WCMS_710670/lang-es/index.htm
- Casalí, P., Cetrángolo, O. y Bertranou, F.** (2020). Las pensiones y la seguridad económica de las personas mayores en América Latina ante un futuro cada vez más incierto. Nota informativa. OIT, Santiago. Disponible en: https://www.ilo.org/santiago/publicaciones/WCMS_761519/lang-es/index.htm
- Casalí, P., Cetrángolo, O. y Pino, A.** (2020). Protección social en América Latina y el Caribe en tiempos de pandemia. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_759164/lang-es/index.htm
- Casalí, P. y Pena, H.** (2020). El futuro de las pensiones en el Perú. OIT, Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_741409/lang-es/index.htm
- Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar, diseñar y proponer el proyecto de ley para la Reforma Integral del Sistema Previsional Peruano** (2020). Lineamientos generales de la Reforma Integral del Sistema Previsional Peruano. Presentación de la Presidenta de la Comisión, Congresista Carmen Omonte Durand. Lima.
- Durán Valverde, F., Clark, F., Mendoza De Souza, W., Picado Chacón, G., Morón, E., Rostagno, M., Arnillas Lafert, F. y Sánchez Reyes, C.** (2009). Envejecimiento con dignidad: Pensiones no contributivas para reducir la pobreza en el Perú. MCLCP, UNFPA, OIT, Cáritas del Perú y HelpAge Internacional. Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/lima/paises/peru/WCMS_216218/lang-es/index.htm
- OIT** (2019). El Modelo Multipilar de pensiones de la OIT: Construyendo sistemas de pensiones equitativos y sostenibles. Departamento de la Protección Social. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Disponible en: https://www.social-protection.org/gimi/ShowResource.action;jsessionid=343KRcto0beETimkFzP2UOtTi2opgW6PpxaUhtQvYytXMenWGHD_!-165389065?id=55495
- OIT** (2018). Panorama Laboral Temático N° 4. Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. OIT, Lima. Disponible en: https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_633654/lang-es/index.htm
- OIT** (2017). Informe Mundial de la Protección Social. La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2017-2019. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra. Disponible en: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_624890/lang-es/index.htm

Contacto

Organización Internacional del Trabajo
Calle Las Flores 275, San Isidro,
Lima - Perú
(511) 615 0300

 @OITAndina
 @OIT.Americas
 @OIT_Americas
www.ilo.org/lima