

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
ESCUELA DE POSGRADO



**EL SISTEMA DE PILARES MÚLTIPLES: UN SISTEMA PREVISIONAL  
ALTERNATIVO PARA GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO A LA PENSIÓN  
EN EL PERÚ**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN  
DERECHOS HUMANOS**

**AUTOR**

Jimena Zoila Rodríguez Moscoso

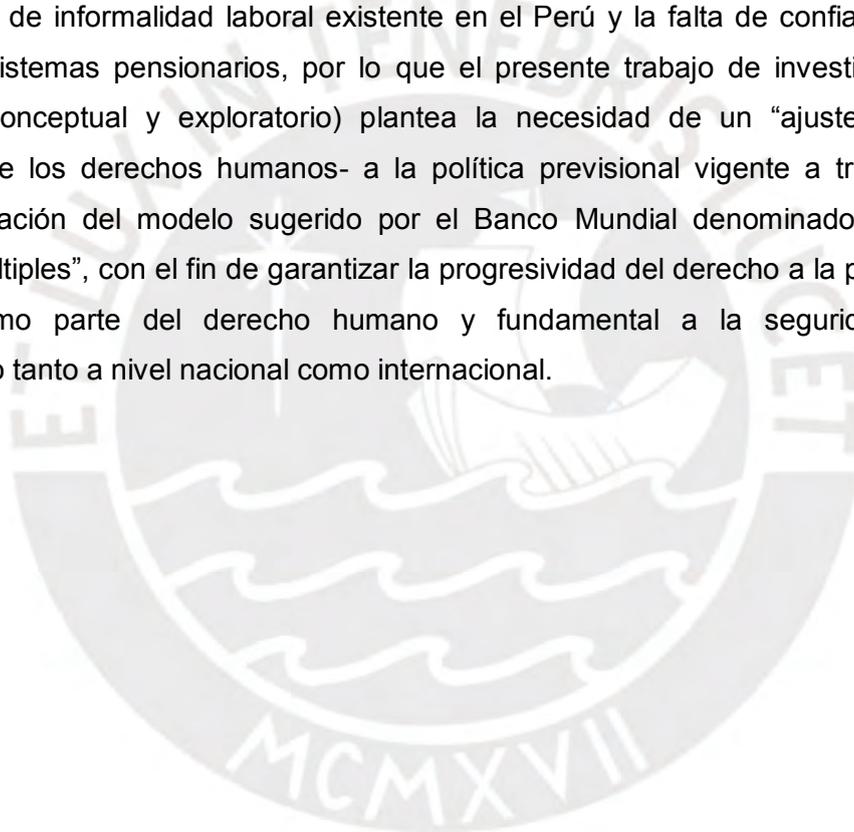
**ASESOR:**

Gustavo Arturo Zambrano Chávez

Noviembre, 2018

## RESUMEN

En la actualidad del 100% del total de la PEA (población económicamente activa) asalariada mayor de edad de Perú, sólo un 34,4% se encuentra afiliada a un sistema de pensiones, con lo cual estamos hablando de un porcentaje ascendente al 65,6% que no se encuentra bajo resguardo de sistema previsional alguno; lo que en un aproximado de 20 a 25 años traerá como consecuencia que el Perú cuente con una población por encima de los 65 años, no activa económicamente, y sin ningún tipo de remuneración en una época tan delicada para el ser humano, como lo es la denominada “vejez”. Esta situación se da principalmente por dos causas precisas: el alto índice de informalidad laboral existente en el Perú y la falta de confianza en los actuales sistemas pensionarios, por lo que el presente trabajo de investigación (de carácter conceptual y exploratorio) plantea la necesidad de un “ajuste”-desde el enfoque de los derechos humanos- a la política previsional vigente a través de la implementación del modelo sugerido por el Banco Mundial denominado como “de pilares múltiples”, con el fin de garantizar la progresividad del derecho a la pensión por vejez, como parte del derecho humano y fundamental a la seguridad social, reconocido tanto a nivel nacional como internacional.



*A mi familia, en especial a D.I.R.R.*

*A José y Lucía, por su invaluable apoyo.*



## ÍNDICE

Introducción.....	5
Capítulo 1 .....	8
El Derecho a la Seguridad Social en Materia Previsional.....	8
1.1 Seguridad social: desarrollo de un derecho .....	8
1.2 Sobre cómo el derecho a la seguridad social se manifiesta.....	17
Capítulo 2 .....	23
El Sistema Previsional en el Perú .....	23
2.1 Los sistemas previsionales vigentes en el Perú como forma de ejercer el derecho a la seguridad social en materia previsional.....	23
2.2 Sobre la manera cómo se ha implementado el sistema pensionario privado en el Perú: limitaciones de un sistema - que junto con el sistema nacional -podría replantearse .....	33
Capítulo 3.....	41
La Adopción de un Modelo Previsional de Pilares Múltiples .....	41
3.1 El modelo de pilares múltiples (MPM). Alcances generales .....	41
3.2 El modelo de pilares múltiples: una propuesta que podría implementarse desde la perspectiva de los derechos humanos .....	46
a) Identificación del problema .....	52
b) Identificación de las causas del problema.....	52
c) Justificación de la atención del problema público por parte del Estado e identificación de la visión de los actores relevantes alrededor del problema .....	53
d) El reajuste de la política previsional peruana.....	57
Conclusiones .....	59
Bibliografía.....	61
ANEXO: Nro. 1 Evolución del Número de Afiliados Activos por AFP .....	70

## ÍNDICE DE CUADROS

CUADRO NRO 1 .....	13
CUADRO NRO 2 .....	19
CUADRO NRO 3 .....	26
CUADRO NRO 4 .....	26
CUADRO NRO 5 .....	27
CUADRO NRO 6 .....	29
CUADRO NRO 7 .....	37
CUADRO NRO 8 .....	38
CUADRO NRO 9 .....	43
CUADRO NRO 10 .....	54
CUADRO NRO 11 .....	56

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO NRO. 1 .....	25
GRÁFICO NRO. 2 .....	27
GRÁFICO NRO. 3 .....	28
GRÁFICO NRO. 4 .....	29
GRÁFICO NRO. 5 .....	35
GRÁFICO NRO. 6 .....	36
GRÁFICO NRO. 7 .....	37
GRÁFICO NRO. 8 .....	45



## Introducción

La seguridad social es un derecho que se encuentra contemplado tanto en el marco jurídico interno<sup>1</sup> como internacional<sup>2</sup>. Y que ha sido desarrollado en la doctrina como en la jurisprudencia, donde se ha establecido que dicho derecho comprende dos dimensiones: la primera, relacionada a la asistencia médica –entendida también como una expresión del derecho a la salud- y la segunda, es el derecho a las pensiones o prestaciones –contemplado como derecho a la pensión<sup>3</sup>. Y aunque el tema concerniente a la seguridad social es amplio y extenso, la presente tesis apuntará únicamente a desarrollar lo relacionado a la asistencia previsional de los adultos mayores, o también denominado derecho a la pensión por vejez.

Respecto a este derecho a la pensión hay que decir que para que pueda ser ejercido, es necesario que exista un sistema que tenga como fin el brindar este servicio, es decir, encargarse de recaudar los fondos necesarios para luego proceder a pagar una pensión. Si bien ha habido avances relativos a la adecuada implementación de este servicio en los últimos años en el Perú<sup>4</sup>, también es una realidad que no toda la población mayor de edad se encuentra asegurada en alguno de los sistemas pensionarios vigentes en la actualidad. Un informe emitido por la superintendencia de Banca, Seguros y AFP el año 2016, establece que solo un 65,6% de la población se encuentra bajo el amparo de alguno de los sistemas previsionales existentes<sup>5</sup>. Ello

---

<sup>1</sup> Constitución Política del Perú, Art. 10, 11, 12, Ley N° 26790 Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud, Decreto Ley N° 25897 de creación del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP), conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP)

<sup>2</sup> Por ejemplo, podemos mencionar a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (1978)

<sup>3</sup> Organización Internacional del Trabajo. 1952. C-102 Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), (Núm. 102)

<sup>4</sup> Como ejemplo de ello podemos citar la firma de diversos convenios en materia de seguridad social por parte del Estado peruano con otros países, poniendo especial énfasis en el tema pensionario y en el traslado de los aportes que lo conforman. Consulta: 10 de setiembre de 2018

<http://www2.trabajo.gob.pe/>

Asimismo, podemos citar las campañas de formalización laboral que desde el año 2012 viene realizando el MTPE –a través de los programas TRABAJA PERU y PERU RESPONSABLE- a fin de que los trabajadores puedan contar (entre otros beneficios) con aportes del empleador al fondo pensionario.

Consulta: 10 de setiembre de 2018

<http://www.trabajaperu.gob.pe/>

Consulta: 10 de setiembre de 2018

[http://www.mintra.gob.pe/PERU\\_RESPONSABLE/](http://www.mintra.gob.pe/PERU_RESPONSABLE/)

<sup>5</sup> Superintendencia de Banca, Seguros y AFP Consulta: 10 de setiembre de 2018

<http://www.sbs.gob.pe/>

terminaría afectando su derecho a la pensión y como consecuencia, el derecho a la seguridad social.

Esta situación podría revertirse; ello sucedería si es que se realizara un “ajuste” al sistema previsional actual al incorporar el modelo de pilares múltiples (MPM). Este modelo establece que los sistemas se financien a través de fondos del Estado además de fondos particulares -ya sean aportaciones voluntarias o montos derivados de recursos extraíbles o importes tributarios-. Es decir, éste modelo propuesto haría que al aplicarse al sistema de pensiones, permita tanto los aportes a un sistema nacional como a un sistema privado de pensiones por una misma persona a la vez, con el fin de poder proteger a la población adulto mayor<sup>6</sup>. Así, en el Perú, si se contara con un sistema previsional basado en el modelo de pilares múltiples, se podría desarrollar un sistema que garantizase la progresividad del derecho a la pensión, como parte del derecho a la seguridad social.

En consecuencia lo que busca esta investigación es:

- Examinar de forma profunda las dimensiones del derecho a la seguridad social referido al derecho a la pensión, así como los estándares que gobiernan su cumplimiento.
- Identificar las limitaciones que existen en el actual sistema previsional peruano y que no permiten garantizar un adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social en materia previsional.
- Revisar el modelo de pilares múltiples en materia previsional, el que de aplicarse en el sistema de pensiones peruano, podría facilitar el ejercicio del derecho a la seguridad social.

Para ello, el trabajo de investigación tendrá un carácter conceptual y exploratorio, desarrollado en tres capítulos distribuidos de la siguiente manera:

En el Capítulo 1 titulado: *El derecho a la seguridad social en materia previsional*, se analizará el derecho a la seguridad social, además de los antecedentes respecto a cómo se fue construyendo este derecho desde las luchas sociales de inicios del siglo XX, así como las obligaciones derivadas de los instrumentos del derecho internacional

---

<sup>6</sup> Vale mencionar que la vejez, así como el desempleo, la maternidad, la invalidez y la prestación a sobrevivientes se encuentra incorporado al concepto de seguridad social según el convenio C-102 de la OIT.

de los derechos humanos que los Estados están obligados a cumplir. Todo esto con el fin de comprender la importancia y los alcances del mismo.

En el Capítulo 2: *El sistema previsional en el Perú*, se describen los sistemas pensionarios vigentes, los requisitos para acceder a los actuales sistemas, así como el problema que se presenta respecto del rango de protección de los mismos hacia la población adulto mayor peruana desde el enfoque de la teoría de los derechos humanos.

.En el Capítulo 3: *La adopción de un modelo previsional de pilares múltiples*, se explicará en qué consiste el modelo previsional de pilares múltiples, se analizarán tres países que cuentan con dicho sistema, y como el sistema previsional peruano podría reajustarse para dar lugar a uno alternativo basado en la implementación del mencionado modelo, con el fin de garantizar el derecho a la seguridad social desde la perspectiva previsional.

Si bien es cierto, el tema relativo al derecho de la seguridad social desde el ámbito previsional no ha sido tan desarrollado como otros derechos, este trabajo busca brindar algunos aportes al respecto, además de señalar que el modelo de pilares múltiples podría considerarse como una opción al rediseñar la política pensionaria nacional actual, brindando algunas ideas que podrían servir de apoyo para futuras investigaciones, partiendo siempre del respeto a la dignidad del hombre (y de los valores que acompañan a ésta) como la piedra angular de los derechos humanos.

# Capítulo 1

## El Derecho a la Seguridad Social en Materia Previsional<sup>7</sup>

### 1.1 Seguridad social: desarrollo de un derecho

El concepto de seguridad social, a través del transcurso del tiempo y de la historia ha ido evolucionando. Es así que el primer antecedente, se da con el reconocimiento de la seguridad social en los últimos años del siglo XIX, cuando el Canciller alemán Otto von Bismark propicia que contra los riesgos sociales de la vejez, invalidez y enfermedad los trabajadores tengan una adecuada protección. Dicha protección se fundamentaba además en dos principios, que posteriormente fueron considerados en la Constitución de Weimar<sup>8</sup>, los cuales son: la obligatoriedad (en los empleadores recae el deber de efectuar un “pago de cuota” para proteger a sus trabajadores) y la cotización política (pago que se realizará en proporción al tiempo que labore el trabajador).

Años más tarde, en 1940 a cargo del político y economista inglés William Beveridge<sup>9</sup> es que se menciona la idea de seguridad social como tal, la cual a su vez abarca en dicha mención los conceptos de seguro social, seguro complementario y la asistencia social, que son plasmados en el “*Informe al Parlamento acerca de la seguridad social y de las prestaciones que de ella se derivan*”, señalando también que es importante alcanzar el cumplimiento de los aditamentos enunciados previamente con desembolsos en tasas semanales. Sin embargo, no es hasta 1944 que se reconoce la seguridad social a nivel internacional, siendo que en la Declaración de Filadelfia de 1944 -relativa a los objetivos y fines de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT)- se señala en el apartado III (f) que la organización promovería y velaría porque los Estados miembros de esta organización adopten “(...) *las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa*”.

---

<sup>7</sup> La que suscribe declara que la presente investigación es de propia autoría, y que éste primer capítulo tiene como base un artículo, también de propia autoría, titulado « El Derecho a la Seguridad Social en Materia Previsional como Derecho Humano y Fundamental», publicado en la revista virtual argentina Pensamiento Penal, en: <http://pensamientopenal.com.ar/>. Consulta: 10 de setiembre de 2018. Todas las fuentes han sido citadas y reconocidas dentro de este documento.

<sup>8</sup> CENTRANGOLO, Oscar 2009 *La seguridad social en América Latina y el Caribe: una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*. Chile: Fondo Editorial de CEPAL-PNUD, pág. 11

<sup>9</sup> William Beveridge conceptualiza a la Seguridad Social como “el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia”. Consulta: 10 de setiembre de 2018 <http://revistas.udenar.edu.co/index.php/rtend/rt/printerFriendly/2294/2643>

Más adelante, a mitad del siglo XX la seguridad social es percibida como una forma en la que el Estado realiza una prestación de sus servicios a los ciudadanos, ya que la teoría de los derechos humanos en diferentes textos de carácter constitucional influenció y propició a que se ésta se positivase como un derecho, a fin de que los ciudadanos exijan su cumplimiento al Estado<sup>10</sup>.

Es importante aunque nada simple para la doctrina, otorgar una definición conceptual a la seguridad social ya sea por los derechos que contiene como lo son la salud y pensión, o también por el método que prefiera adoptar, el cual puede ser mediante aportaciones estatales o individuales motu proprio. Bajo esta premisa, encontraremos las definiciones siguientes:

- Juan José Etala advierte que *“(...) la seguridad social es un fin en sí misma. Su objeto es la protección del hombre contra las contingencias sociales, utilizando todos los medios que estime necesarios para su realización<sup>11</sup>”*. De este modo, la seguridad social contiene la protección de la persona como fundamento general.
- Francis Netter, por su lado, dice que *“(...) el objeto de la seguridad social es crear en beneficio de todas las personas y especialmente de los trabajadores, un conjunto de garantías contra un determinado número de eventualidades susceptibles de reducir o de suprimir su actividad o de imponerle cargas económicas suplementarias<sup>12</sup>”*.
- Jacques Doublet y George Lavau<sup>13</sup> exponen los mecanismos o formas en las que la Seguridad Social cumple su propósito: *“previsión por medio del ahorro individual y familiar; previsión colectiva sin fines de lucro por medio de las mutualidades; seguro facultativo u obligatorio, asistencia privada o pública: son diversas formas y técnicas que pueden ser utilizadas aisladas o simultáneamente, en yuxtaposición y en combinación, para tratar de procurar a*

---

<sup>10</sup> En Perú, su positivización por ejemplo, se encuentra en la Constitución Política del Perú siendo contemplado en el artículo 10°, al igual que en la Constitución de 1933, mientras que en la Constitución de 1979 se encontraba en el Capítulo III de la misma, desde el artículo 12° al artículo 14°. En las Constituciones precedentes a éstas, no se hizo mención a este derecho.

<sup>11</sup> ETALA, Juan José 1992 *Derecho a la seguridad social*. p.51.Consulta: 09 de setiembre de 2018.

<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/33/derecho-de-la-seguridad-social.pdf>

<sup>12</sup> NETTER, Francis 1982 *La seguridad social y sus principios*. México: Instituto Mexicano del Seguro Social, 1982, colección Salud y Seguridad Social, serie Manuales Básicos y Estudios, p. 15

<sup>13</sup> DOUBLET Jacques y Lavau GEORGES 1958 *Seguridad social (Sécurité sociale)*. Francia: Population, año 13 , n°4, pp. 739-740.

*los miembros de una sociedad, la seguridad contra los riesgos que disminuyen o limitan su capacidad de trabajo, le privan de medios de existencia y contra las cargas que pesan sobre sus condiciones de vida, etc.”, sin embargo, el resultado de éste conjunto de elementos aunque sean ejecutados a la par, no serían capaces de definir debidamente lo que hoy es la seguridad social, la cual “es un fin a alcanzar (...) fundamentalmente su objeto es asociar a todo el cuerpo social en una empresa sistemática de liberación de la necesidad creada por la desigualdad, la miseria, la enfermedad y la vejez”.*

- Javier Neves, por otro lado determina el concepto de seguridad social como “(...) el más reciente y perfecto de los mecanismos de superación de las necesidades sociales que ha creado la humanidad<sup>14</sup>”.
- De la misma forma, Manuel Alonso y José Luis Tortuero definen la seguridad social, aunque desde el enfoque previsional como un “conjunto integrado de medidas públicas de ordenación de un sistema de solidaridad para la prevención y remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables<sup>15</sup>”, añadiendo que dichas medidas públicas “se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas”.
- Eduardo Macías, Javier Moreno, Salvador Milanés, Arturo Martínez y Alejandro Hazas conciben la seguridad social como “(...) un sistema general y homogéneo de prestaciones, de derecho público y supervisión estatal, que tiene como finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, mediante la redistribución de la riqueza nacional, especialmente dirigida a corregir supuestos de infortunio<sup>16</sup>”.
- Para Octavio García Maldonado, la seguridad social debe ser entendida como un “conjunto integrado de medidas públicas de ordenación para la prevención y

---

<sup>14</sup> NEVES MUJICA, Javier 1998 *La Seguridad en la Constitución*. Ponencia presentada en el Quinto Congreso Peruano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima: UNMSM. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.

<sup>15</sup> ALONSO OLEA, Manuel y TORTUERO PLAZA, José Luis 2005 *Instituciones de la Seguridad Social*. Madrid: Civitas, pág. 38

<sup>16</sup> MACÍAS SANTOS, Eduardo, MORENO PADILLA, Javier, MILANÉS GARCÍA, Salvador, MARTÍNEZ MARTÍNEZ Arturo, HAZAS SÁNCHEZ, Alejandro 1993 *El sistema de pensiones en México dentro del contexto internacional*, Ed. Confederación Patronal de la República Mexicana, Instituto de Proposiciones Estratégicas, Themis, México, p. 1

*remedio de riesgos personales mediante prestaciones individualizadas y económicamente evaluables, agregando la idea de que tendencialmente tales medidas se encaminan hacia la protección general de todos los residentes contra las situaciones de necesidad, garantizando un nivel mínimo de rentas*<sup>17</sup>.

- Y finalmente, la OIT fija el concepto de seguridad social como “(...) la protección que una sociedad proporciona a los individuos y los hogares para asegurar el acceso a la asistencia médica y garantizar la seguridad del ingreso, en particular en caso de vejez, desempleo, enfermedad, invalidez, accidentes del trabajo, maternidad o pérdida del sostén de familia”<sup>18</sup>. Siendo ésta la definición más acabada y correcta, porque logra contener los derechos a la salud y a la pensión, además de las obligaciones y deberes que uno y otro poseen. Conjuntamente, incorpora la palabra “protección”, que resulta indispensable para precisar el rol de los Estados en correspondencia con este derecho, asignándole a éstos exigencias y compromisos con sus ciudadanos que son los beneficiarios y titulares del derecho.

Para los fines de la actual investigación, y para delimitar lo que se debe pensar cuando hablamos de seguridad social se escogerán las ideas más substanciales de las definiciones que los diversos autores han ofrecido. Expuesto lo anterior, definiremos la seguridad social como un conjunto de políticas públicas que los Estados implementan en su territorio con el fin de proveer a sus ciudadanos frente a una situación de vulnerabilidad (circunstancia que preliminarmente debe estar contenida en la ley) de una adecuada protección que se manifestará en prestaciones pensionarias y asistencia médica.

Mediante éstas políticas, los Estados optimizan la realidad en la que se encuentran sus ciudadanos y que se ven afectados por diversos riesgos o se encuentran en un estado de indefensión frente a diferentes contextos. De esta forma, las personas que tienen legitimidad para recibir este tipo de protección estatal dentro del ámbito de la seguridad social, se hallan personas que manifiestan alguna discapacidad, aquellos que sufren enfermedades, mujeres en estado de gestación, personas de avanzada

---

<sup>17</sup> *Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social*. 1994 Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, Pág. 404

<sup>18</sup> *Hechos Concretos sobre la Seguridad Social 2011* Documento de la Organización Internacional del Trabajo. Consulta: 09 de setiembre de 2018.  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)

edad, y demás sujetos. A saber, los Estados persiguen entonces proporcionar protección especial a determinados ciudadanos, por ser personas vulnerables.

Justo después de haber conceptualizado la seguridad social, la siguiente pregunta a resolver serán las características que implica y contiene éste derecho. A lo que Jorge Toyama y Karen Ángeles<sup>19</sup>, han determinado como características generales del derecho que venimos estudiando los siguientes ítems:

1. Pública.- Por la cual, la obligación de velar por el cumplimiento de las necesidades y resguardo de los ciudadanos, con particular atención en la salud y el derecho a la pensión, recae en el Estado.
2. Mixta.- Se ofrece un servicio de seguridad a los sujetos vulnerables, existiendo una compensación contributiva y no contributiva a cargo del Estado, y donde también pueden participar entidades privadas.
3. Cubre necesidades.- Las carencias de la ciudadanía deben ser asistidas por el Estado, creando un método generalizado en su espacio de práctica.
4. Autónoma.- El derecho a la seguridad social al tener carácter universal comprende a los trabajadores dependientes e independientes, así como a las personas que no laboran, siendo éste su espacio de aplicación.

De esta forma, apreciamos que la seguridad social consigue ser pensada como una obligación cuyo cumplimiento está a cargo de los Estados, teniendo en consideración las características desarrolladas. Además, y como enuncia Román Navarro<sup>20</sup>, la seguridad social goza de dicha denominación debido a 1) que el conjunto de ciudadanos (entendido como sociedad) le ofrece ésa seguridad al individuo; y, 2) en tanto, a que de dicha seguridad social deberían poder gozar todos los ciudadanos quienes finalmente componen la sociedad (la base de la seguridad social sería entonces la solidaridad). De esta forma, logramos comenzar a entender la idea del derecho de las personas a la seguridad social, el cual se abordará en el punto 1.2 de forma más extensiva.

---

<sup>19</sup> TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge y Karen ANGELES LLERENA 2004 *Seguridad Social peruana: sistemas y perspectivas*, Themis, Revista de Derecho, Nro., 48, p. 198

<sup>20</sup> NAVARRO FALLAS, Román 2002 *El derecho fundamental a la seguridad social, papel del estado y principios que informan la política estatal en seguridad social*. Consulta: 09 de setiembre de 2018

[http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-12592002000100002](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592002000100002)

Y es por el valor y significación de la seguridad social, que el Estado ejerce su función de protección. Debido a que es una circunstancia obligatoria para que los ciudadanos, especialmente las personas que se encuentren en estado de indefensión logren vivir en un ambiente donde se respete su dignidad, por lo que de esta forma, se obtiene la declaración o reconocimiento como derecho de la seguridad social. Se debe señalar además, que la seguridad social se sitúa en una posición preferente dentro de los distintos organismos de la Organización de Naciones Unidas<sup>21</sup>. Concretamente, y por razón de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y sus diversos Convenios, el derecho que analizamos ha venido desarrollándose y siendo reconocido como podemos visualizar en el cuadro posterior:

Nro. De Convenio	Nombre del Convenio	Año del Convenio
102	Convenio sobre la seguridad social (norma mínima)	1952
118	Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social)	1962
121	Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales	1964
128	Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes	1967
130	Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad	1982
168	Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo	1998

Cuadro Nro 1

Fuente: OIT  
Elaboración propia

Por este motivo, en el año 2012 en la Conferencia Internacional del Trabajo que se realizó en Suiza, mediante la *“Resolución y Conclusiones Relativas a la Protección de la Seguridad Social (pisos mínimos)”* se instituyó que los Estados tienen el deber de actuar y velar porque existan medios adecuados para que sea garantizada, de la misma forma, deberán crear políticas que permitan dicha finalidad. Asimismo, lo

<sup>21</sup> Así mencionaremos a la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 22°), y el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículos 9° y 10°).

anterior se encuentra contenido en la legislación de la Organización de Estados Americanos<sup>22</sup>.

No obstante, como se observa, la regulación de la seguridad social está comprendida en normas de carácter internacional referentes a derechos humanos. Éste derecho podría no ser respetado en tanto no es contemplado y practicado por los Estados, debido a que únicamente un reducido número de la población mundial goza de la seguridad social. Particularmente, si calculamos la protección que brinda el Estado a los mayores de edad, obtendremos que sólo un ciudadano de cada cinco personas con ésta característica en el mundo son aquellas que disfrutan de éste derecho, y un poco más de la mitad de ciudadanos a nivel global no tienen mecanismo alguno con el cual se les otorgue el derecho a la seguridad social<sup>23</sup>. Bajo esta realidad, el Perú en la Constitución Política de 1993 reconoce el derecho materia de investigación a nivel nacional cuando legisla que toda persona tiene derecho a la seguridad social, el cual es visto como un derecho progresivo y universal en busca de protección a la ciudadanía frente a posibles contingencias que la normatividad precisa, admitiendo también la mejora en la calidad de vida del ciudadano (artículo 10°). Y como muestra de ello, el Estado peruano también ha reconocido dicho derecho más allá de la norma nacional, suscribiendo convenios internacionales<sup>24</sup> por los cuales el Perú obtiene mecanismos que ayudan a hacer efectiva la seguridad social a favor de las personas que habitan dentro de su territorio, sin importar su nacionalidad o lugar de residencia<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> Como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" (artículo 9). Cabe resaltar también a la Convención Interamericana Sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores (artículo 17), la que al momento se encuentra esperando las respectivas ratificaciones para que entre en vigor.

Consulta: 10 de setiembre de 2017

[http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores\\_firmas.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores_firmas.asp)

<sup>23</sup> *Hechos Concretos sobre la Seguridad Social 2011* Documento de la Organización Internacional del Trabajo. Consulta: 09 de setiembre de 2018.

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)

<sup>24</sup> Según el art. Artículo 55° de la Constitución Política del Perú, los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

<sup>25</sup> A la fecha, se han suscrito Convenios en materia de Seguridad Social (así como los respectivos Acuerdos Administrativos) con Chile, Argentina, España, Canadá y Corea (Convenio de Seguridad Social entre la República de Perú y la República de Chile (2008), Convenio de Seguridad Social entre la República de Perú y la República de Argentina (2008), Convenio de Seguridad Social entre la República de Perú y el Reino de España (2010), Convenio de Seguridad Social entre la República de Perú y la República de Canadá (2012). En ésta misma línea se viene estudiando la posibilidad de suscribir estos mismos con Suiza y México.

En correspondencia a lo que establecen dichos Convenios, nacen en los Estados diferentes obligaciones, por mencionar algunas: impedir entre los trabajadores extranjeros en relación a los trabajadores nacionales cualquier tipo de distinción o discriminación, cumplir con trasladar los valores pensionarios del Estado de origen al Estado de destino del trabajador o del ex trabajador retirado, el aseguramiento de que los trabajadores o ex trabajadores tengan o puedan acceder a servicios de salud, y demás. Todas las obligaciones anteriores requieren que los Estados acojan normas sistematizadas e integradas en su normativa interna orientadas a proteger el acceso de las personas a los beneficios de la seguridad social; y que faciliten que las posibles contingencias que éstas tengan en sus vidas sean debidamente cubiertas, ya sea basado en el trabajo por cuenta ajena o actos independientes que se realicen en más de un Estado. Por lo que las normas deben propiciar la igualdad en el trato de los trabajadores, contando con una legislación unitaria, así como el hecho de dar posibilidad al reconocimiento otros derechos, etc. Así, se remediaría que el movimiento de las personas de un país a otro imposibilite o cree obstáculos para permitir que de forma efectiva se realicen las prestaciones referidas al derecho estudiado.

Siguiendo ese orden de ideas, la Constitución del Perú señala que el Estado es quien debe según el Artículo 11 *“garantizar el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisando su eficaz funcionamiento”*. En correspondencia, el Pacto de San José exige como deber a los Estados parte del mismo, en razón del artículo 26 que velen por la “progresividad” de los derechos económicos, sociales y culturales (los cuales denominaremos DESC en lo sucesivo) y dentro de los que encontramos también a la seguridad social. Dicha progresividad es concebida como una obligación que tienen los Estados debido a la indivisibilidad e interdependencia que tienen los DESC con los derechos civiles y políticos<sup>26</sup>. Sin embargo, la legislación internacional aplica excepciones al desarrollo progresivo, admitiendo que en determinadas situaciones o casos podría existir una regresión en la aplicación de ciertos derechos, identificando así supuestos claros si esto sucediera. Por otro lado, la Observación General N° 3 del Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas señala que dicha regresión o retroceso de los derechos, siempre debe ser justificado debidamente por el Estado, siendo éste un requisito en relación con todos los derechos y debiéndose utilizar al

---

<sup>26</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2017 Caso Lagos del Campo vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia: 31 de agosto de 2017, supra 142

máximo los recursos que se dispongan<sup>27</sup>. Por este motivo, afirmaremos, según también lo hace Roberto Garretón<sup>28</sup> diciendo que existen normas de “comportamiento” que los Estados deben cumplir con la finalidad de que las obligaciones encomendadas se den por obedecidas y efectuadas, garantizando así la protección efectiva de la seguridad social, y por añadidura, la pensión como derecho.

La Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) en su artículo 45 inciso h realiza una solicitud a los Estados signatarios para que mediante políticas en seguridad social se desarrolle de forma efectiva éste derecho<sup>29</sup>. Por lo tanto, y de acuerdo a lo establecido hasta este punto, resulta que sea válido que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se pronuncie mediante su fallo del Caso Acevedo Buendía y otros vs. Perú sobre el derecho que venimos analizando, entendiendo que la seguridad social está dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales encontramos en la Convención Americana en su artículo 26<sup>30</sup>. Lo anterior, en relación a los derechos humanos reconocidos en normas internacionales.

Por su lado, haciendo un paralelo en la legislación nacional, la Constitución Política del Perú advierte como deber la garantía del acceso a las prestaciones pensionarias y de salud. Sin embargo, no hace mención a instrucciones o mecanismos a emplearse, asimismo tampoco se realiza mención respecto su obligatoriedad para todos los ciudadanos; lo único que establece es que las entidades confiadas a facilitar estos servicios pueden ser públicas, privadas o mixtas. Dejando abierta de esta forma (para un futuro desarrollo constitucional) la instauración de procedimientos para la garantía y

---

<sup>27</sup> El concepto de progresiva efectividad para el Comité es un reconocimiento de que no se podrá lograr una plena realización de los DESC en un corto plazo de tiempo, sin embargo, los Estados miembros deberán crear políticas públicas y acciones encaminadas a garantizar una efectividad plena de los derechos económicos, sociales y culturales. “Por otra parte, las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos disponibles”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y, Observación general N° 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (Quinto período de sesiones, 1990), U.N. Doc. E / 1991/23, anexo III a los 86 años (1991), reimpresso en Recopilación de las observaciones generales y recomendaciones generales adoptadas por los órganos de tratados de derechos humanos, U.N. Doc. HRI / GEN / 1 / Rev.6 a los 14 años (2003), párr. 9

<sup>28</sup> GARRETÓN MERINO, Roberto 1996 *La sociedad civil como agente de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales*. Estudios Básicos en Derechos Humanos. IIDH. San José, Costa Rica p. 59.

<sup>29</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 1989 Opinión Consultiva OC-10/89: Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos solicitada por el Gobierno de Colombia. Serie A No. 10, supra. 36.

<sup>30</sup> *Ibidem*, supra. 101.

viabilidad de la seguridad social. Por ello, los Estados han creado sistemas pensionarios<sup>31</sup> para poder proteger a la población, específicamente a los adultos mayores. Uno de estos sistemas es el modelo de pilares múltiples, el cual analizaremos en las siguientes líneas.

## 1.2 Sobre cómo el derecho a la seguridad social se manifiesta<sup>32</sup>

Partiendo de una definición sobre derechos humanos que a su vez contenga a los derechos inherentes del hombre<sup>33</sup>, consideraremos que su protección y respeto son condiciones indispensables para lograr que se cumpla con lo que exige la dignidad humana<sup>34</sup>. Igualmente, considerando su universalidad, en tanto estos derechos son de todos y todas, no importando las diferencias que existen entre una persona y otra al ser derechos inherentes, implica que existe un carácter indesligable entre los derechos y el ser humano.

Por otro lado, la doctrina afirma que los derechos humanos son indivisibles e imperativos erga omnes, es así que el respeto en referencia a éstos adquiere carácter obligatorio a nivel universal. Al mismo tiempo, son irreversibles (quiere decir que cuando son reconocidos ya no pueden ser suprimidos, relegados y tampoco se podría aplicar la retroactividad en menoscabo de una persona, ya que ahora forman parte ahora de la condición jurídica de la persona y de la colectividad), también son progresivos (los derechos evolucionan y el ámbito de protección que tienen al mismo tiempo se amplía conforme se va desarrollando); y finalmente, gozan también de imprescriptibilidad (no importa el plazo que transcurra ya que los hechos que vulneren

---

<sup>31</sup> En Latinoamérica los sistemas pensionarios que existen se dividen en diferentes tipos y responden de acuerdo al modelo que cada país haya decidido implementar. Por tanto, en los países liberales que son pequeños el sistema será distinto de los grandes Estados que sí tienen la capacidad de cubrir y proteger a sus ciudadanos desde el nacimiento de la persona humana hasta la muerte de ésta. Llevándose así varias reformas sobre el derecho a la pensión previsional, sin embargo son heterogéneas en tanto debemos apreciar: a) la inexistencia de un modelo o sistema universal único de reforma y b) el hecho de que cada país ajusta sus reformas en base a condiciones sociales, culturales, demográficas, jurídicas, etc. de su territorio).

<sup>32</sup> MESA LAGO, Carmelo 2010 *Política y Reforma de la Seguridad Social en América Latina*. En Revista Nueva Sociedad: Democracia y Política en América Latina. Buenos Aires: pp. 133-134.

<sup>33</sup> Antonio Pérez Luño define los derechos humanos como: “*un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional*”. Esta conceptualización es la más aceptada por la doctrina hasta ahora, ya que reúne los elementos más importantes respecto de los elementos constitutivos de los derechos humanos: En Revista de Estudios Políticos Nueva Era (Núm. 35) (1983). Consulta: 10 de setiembre de 2018.

file:///C:/Users/Downloads/Dialnet-LaFundamentacionDeLosDerechosHumanos-26757.pdf

<sup>34</sup> En seguimiento de la escuela del jurista español Gregorio Peces Barba.

alguno de éstos derechos, dentro de un debido proceso serán perseguidos y sancionados)<sup>35</sup>.

Las características mencionadas configuran y funcionan como un límite al poder estatal, verificando que el Estado no actúe de forma arbitraria, buscando así que éste garantice la eficacia y respeto de los derechos humanos, mediante prácticas y no intervenciones con el propósito de efectivizarlos. Por lo tanto, conllevan un sistema de protección que supera en los Estados sus facultades territoriales debido a su carácter universal, siendo reflejado en la esfera internacional por Cortes Regionales de Derechos Humanos (como lo es la Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos), o también en el Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos.

Cumpliendo entonces el derecho a la seguridad social previsional con las características estudiadas, logramos afirmar que coincidimos frente a un derecho que alcanzaría a todas las personas, y que a su vez se convierte en una obligación con requerimientos propios para los Estados. De esta forma, la seguridad social se explica y manifiesta como aquel derecho que posibilita a las personas la obtención de prestaciones pensionarias y asistencia médica, sin embargo, para su efectiva materialización es necesario un conjunto de políticas públicas que serán implementadas por los Estados con el fin de suministrar protección a sus ciudadanos en los casos de posible vulnerabilidad.

Resulta importante también, mencionar algunos de los principios que sirven de fundamento y sostén del derecho materia de análisis, por lo que para un mayor entendimiento y comprensión nombraremos según lo realiza Ermida Uriarte<sup>36</sup> los siguientes:

<b>En relación a los sujetos</b>	<b>En relación a los riesgos</b>
<u>La universalidad subjetiva.</u> - El espíritu del presente principio se sustenta en que la seguridad social es un derecho fundamental, por lo tanto no es exclusivo de un grupo social específico. Lo que quiere decir que éste	<u>La universalidad objetiva.</u> - Tiene el enfoque de cubrir las eventualidades que una persona pueda sufrir, conservando la estabilidad entre las necesidades y las retribuciones que provengan de las aportaciones de los

<sup>35</sup> PECES BARBA, Gregorio 1999 *Curso de Derechos Fundamentales: Teoría General*. Madrid, p. 69 y ss.

<sup>36</sup> ERMIDA URIARTE, Oscar 1993 *Los principios de la Seguridad Social*. En: *La Seguridad Social en el Uruguay*. Montevideo, p. 14 y siguientes.

derecho no es de propiedad exclusiva de los trabajadores, por lo tanto tampoco puede excluir a las demás personas.	asegurados, no importando si los pagos son aportaciones directas de quien ha sufrido la eventualidad o si son de otra persona. De esta forma logra manifestarse, vinculándose además con el principio de solidaridad.
--	---

Cuadro Nro 2

Fuente: Elaboración propia

Doctrinariamente, el derecho<sup>37</sup> de las personas a la seguridad social está contenido en los nombrados DESC. Es por este motivo que no se debiera incurrir en el equívoco de calificar o decir que la seguridad social tendría un resguardo menor frente a otros derechos humanos, o afirmar que las características descritas anteriormente no le son aplicables. La finalidad primaria que poseen estos derechos es otorgar y velar porque las personas vivan en condiciones dignas dentro de la sociedad, procurando asegurar ambientes igualitarios para los individuos. Por su parte, el Estado Peruano mediante el Tribunal Constitucional ha clasificado como una “garantía institucional” a la seguridad social, debido a que contempla que de ésta forma se exterioriza la “función social del Estado<sup>38</sup>”. Además, haciendo la precisión de que para que pueda manifestarse necesita de una condición previa, como lo es el estado de necesidad (ser una persona mayor de edad) para cumplir así con el pago de una asistencia monetaria estatal, a fin de solucionar las contingencias que sufre el ciudadano bajo los principios examinados: progresividad, universalidad y solidaridad. Sobre éste último principio, resulta necesario señalar que en concordancia con la doctrina española, suele considerársele como un valor y como parte integrante de la dignidad humana. La cual a su vez, posee cuatro componentes dentro de los cuales se encuentra la igualdad, la seguridad y libertad junto con la solidaridad. Concibiéndose así la dignidad del ser humano como el fin al que toda sociedad finalmente aspira, con la meta de conseguir un entorno donde prime la armonía para su correcto desarrollo.

Oscar Parra, por su parte menciona que *“el derecho a la seguridad social contribuye a la cohesión social, a la productividad laboral, facilita la retirada de los trabajadores con edades de retiro, además mejora la aceptabilidad de cambio por parte de los*

<sup>37</sup> Por “consenso generalizado” la seguridad social es considerada como un derecho a nivel doctrinario. Igualmente porque nace en el Estado la obligación de garantizar exigencias como la salud y la pensión a sus ciudadanos.

<sup>38</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2005). Exp. N.º 1417-2005-AA/TC. Sentencia: 08 de agosto de 2005, párr. 29. Consulta: 09 de setiembre de 2018.  
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/01417-2005-AA.html>

*trabajadores*<sup>39</sup>. Es por ello que la seguridad social sea calificada como un derecho del cual su ejercicio pleno, resulta del desarrollo y avance que pueda ofrecer (nos referimos a la progresividad) dentro de sus posibilidades el Estado. Recordando también, que al ser un derecho humano aceptado de forma universal, una vez que éste es reconocido y concedido por el Estado hacia sus ciudadanos, dicho acto es irreversible, por lo que no sé podrá en el futuro ejecutar gestión estatal alguna que no permita su cumplimiento.

Y en la dignidad humana precisamente radica, al igual que todo derecho, el fundamento de la seguridad social, tal y como afirma Gregorio Peces Barba, distinguido jurista español, al aclarar que no podemos hablar de ser humano sin dignidad, así como no se puede caer en el error de concebir una vida digna si no existen las condiciones de libertad, igualdad, seguridad, ni solidaridad. De acuerdo a lo indicado dos párrafos atrás en los componentes de la dignidad humana<sup>40</sup>. De lo que podemos proponer que el derecho a la seguridad social en materia previsional, tiene de los cuatro valores que componen la dignidad del ser humano, un notable y significativo fundamento en la solidaridad. Lo anterior, en vista de que su anhelo es perseguir una sociedad en la que los ciudadanos que la forman tengan consciencia de la vida común que comparten. Sin olvidar, claro está, que el derecho previsional tiene como pilar las contribuciones que la población económicamente activa (en adelante PEA) realiza al sistema de pensiones para costear la pensión de sujetos que debido a su situación especial, no pueden hacerlo, escenario que operaría de forma cíclica y duradera.

En consecuencia, la base y fundamentación de la seguridad como derecho humano radica en la dignidad humana, lo que nos dirige a que los Estados concreten actuaciones jurídicas para dar una garantía efectiva mediante exigencias estatales activas o “de hacer”. Por lo anterior, la correcta valoración del derecho a la seguridad social es la redistribución de los ingresos que aporten los trabajadores a las personas inactivas económicamente de la sociedad, y no un “coste económico”, así alcanzaremos que dicho derecho se perciba como inversión y no como un costo que

---

<sup>39</sup> PARRA, Oscar, María A., VILLANUEVA, MARTIN, Agustín 2008 *Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Sistema Universal y Sistema Interamericano)*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editorial del IIDH, p. 254

<sup>40</sup> PECES BARBA, Gregorio 1999 *Curso de Derechos Fundamentales: Teoría General*. Madrid, p. 217 y ss.

se genera en las sociedades<sup>41</sup>. El resultado será que se garantice: en primer lugar la plena eficacia de la seguridad social y en segundo lugar que los Estados, en calidad de garantes, cumplan la obligación que tienen con sus ciudadanos. Sobre lo propuesto, añadiremos que el Tribunal Constitucional del Perú nuevamente se pronuncia sobre este derecho, advirtiendo que la Constitución Política peruana en su artículo 10 reconoce el derecho que venimos estudiando como derecho humano fundamental, valorando que éste "*asiste a la persona para que la sociedad provea instituciones y mecanismos a través de los cuales pueda obtener recursos de vida y soluciones para ciertos problemas preestablecidos*", así el ciudadano tendrá una existencia digna, sin olvidar que la persona humana es para el Estado y la sociedad, el fin supremo<sup>42</sup>.

En materia previsional, la seguridad social logra plasmarse en la realidad con la afiliación de los sujetos a cualquiera de los sistemas que existen y se encuentran vigentes (de carácter público, privado o mixto). De lo contrario, existirá un derecho a la seguridad restringido, que será inviable para aquellos sujetos que no realicen la "afiliación" como requisito. Para lo cual se deberá revisar lo que exige la norma para así cumplir con los requisitos y tener calidad de afiliado.

Por otro lado, de acuerdo al desarrollo que ha tenido el concepto de seguridad social y lo estipulado por la OIT, dicho derecho abarca -como examinamos antes- el derecho a la salud de las personas y también contiene el derecho a las prestaciones, específicamente el derecho a la pensión. Siendo éste último el de mayor importancia, ya que es aquel del que no toda la población goza, lo que se ve reflejado como problema para el Estado, como se explicará más adelante en las líneas de la presente tesis.

Por último, en este capítulo corresponde establecer cuáles serían las ya mencionadas obligaciones de "hacer" cuyo deber recae en los Estados. Por lo que, de lo examinado sobre el derecho a la seguridad social respecto el derecho a la pensión, hasta el momento logramos plasmar tres medidas concretas que se ofrecerían para un cabal cumplimiento, las cuales son tres acciones estatales:

---

<sup>41</sup> ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO 2011 *Seguridad social: un nuevo consenso. Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social*. Conferencia Internacional del Trabajo. 89 Sesión Anual, punto 1, p. 12

<sup>42</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 2014 Exp. N.º 03610-2013-PA/TC. Sentencia: 05 de mayo de 2014, párr. 4.  
<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/03610-2013-AA%20Resolucion.html>

1. *Proteger*.- Porque el Estado debe salvaguardar y garantizar el derecho de sus ciudadanos a la seguridad social en materia previsional, lo que se logrará únicamente mediante la creación de normatividad dirigida a efectivizar plena y permanentemente dicho derecho.
2. *Respetar*.- Una vez emitida la norma, se debe velar por su cumplimiento e implementación, así como la ejecución de políticas estatales para la materialización de la norma dada.
3. *Garantizar*.- Mediante las acciones que se crearon a partir de la normatividad que sustenta el derecho a la seguridad social, así como las políticas públicas; se logra concretar la obligación de “hacer”, lo que implica que el siguiente paso es monitorear las acciones estatales.

En concordancia a lo anterior, los autores Víctor Abramovich y Christian Courtis<sup>43</sup> llegan a la conclusión de que tanto las acciones de *proteger* como *respetar* sean denominadas de la misma forma por una razón meramente convencional. Por otro lado, la acción de *garantizar* es vista como una actividad de satisfacción, que comprende además, el deber de garantía y promoción del derecho.

Es así que el derecho a la seguridad social y la pensión o también llamada retribución por vejez, tiene una naturaleza pecuniaria. Tal y como lo ha establecido la Corte Europea de Derechos Humanos (CEDH) en diversa jurisprudencia de donde podemos mencionar el caso *Bellet, Huertas y Vialatte vs. Francia*<sup>44</sup>, mediante el cual la Corte fijó que las aportaciones que se realizan a un fondo de pensiones, en distintos contextos, pueden crear un derecho de propiedad, y que dicho derecho se puede ver afectado por la forma en que se decida distribuir, lesionándose de ésta forma el derecho a la igualdad; por otro lado en el caso *Azinas vs. Chipre*<sup>45</sup>, la Corte Regional determinó que el derecho a la pensión (de la cual de forma previa se han depositado las respectivas aportaciones) configura el derecho a la propiedad que a su vez se encuentra amparado en el Artículo 1 contenido en el Protocolo Nro. 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

---

<sup>43</sup> ABRAMOVICH, Víctor y Christian COURTIS 2002 *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: editorial Trotta, p. 31

<sup>44</sup> CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS 1999 Caso *Bellet, Huertas y Vialatte vs. Francia*, Comunicaciones Nros. 40832/98, 40833/98 y 40906/98, decisión sobre admisibilidad de 27 de abril de 1999, supra. 5.

<sup>45</sup> CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS 2002 Caso *Azinas vs. Chipre*, Comunicación Nro. 56679/00, sentencia de 20 de agosto de 2002, supra. 32-34.

En conclusión, el derecho a la pensión -propio de la seguridad social- el cual se sostiene en la dignidad humana, requiere por parte de los Estados obligaciones de “hacer” o de “compromiso”, convirtiéndose en un derecho que goza de independencia de los demás derechos (como lo son el derecho a la propiedad y el derecho a la igualdad), consiguiendo así considerarse un derecho humano fundamental.

## Capítulo 2

### El Sistema Previsional en el Perú

#### 2.1 Los sistemas previsionales vigentes en el Perú como forma de ejercer el derecho a la seguridad social en materia previsional

Para que el derecho a la seguridad social a nivel previsional pueda concretarse, es necesario que se viabilice a través de un sistema de pensiones, el cual puede ser implementado por parte de los Estados.

Las personas adulto mayores, al culminar su etapa laboral, necesitan un sistema que los proteja en materia de salud, y les dé cobertura económica ante la ausencia del salario. Es por ello que durante su ciclo laboral activo los mismos aportan un monto de dinero al Estado (determinado por éste) para que posteriormente éste asegure el derecho a la pensión del trabajador cesante<sup>46</sup>. Se ha discutido cual sería la naturaleza de este aporte, ya que en contraposición a las antiguas corrientes que aseguraban la existencia de un estado social que debía proteger a los ciudadanos desde el nacimiento hasta la muerte (reivindicando una visión redistributista), emerge una nueva tendencia privatizadora, antiestatista, que considera que la seguridad social puede ser privatizada, considerando para tal fin los aportes como una suerte de fondo de jubilación, que bajo la administración de determinadas entidades, buscarán la rentabilidad de los fondos mediante el uso financiero de los recursos<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> ETALA, Juan José 1992 *Derecho a la seguridad social*. p.53 y ss. Consulta: 10 de setiembre de 2018.

<http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/33/derecho-de-la-seguridad-social.pdf>

<sup>47</sup> Ídem.

En el Perú actualmente existen dos sistemas pensionarios, uno público y otro privado; a través de estos sistemas se ha intentado materializar el derecho a la seguridad social en materia previsional, ya sea por aportes que van a un fondo común o a un fondo colectivo (respectivamente), con el fin de contar con un “monto de ahorro” para la época de la vejez. Estas maneras de ahorro previsional son las que pasamos a explicar.

### ***El Sistema Nacional de Pensiones (SNP)***

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) (creado a través del Decreto Ley 19990) es un sistema que beneficia a los trabajadores sujetos al régimen de la actividad privada (Ley No. 4916 – Decreto Legislativo No. 728), a los obreros (Ley No. 8433) y a los funcionarios y servidores públicos bajo el régimen de la actividad pública (Ley 11377/ Decreto Legislativo No. 276) no incorporados al Régimen del Decreto Ley 20530. Es un sistema de reparto, administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP) el cual tiene como característica principal el otorgamiento de prestaciones fijas - sobre contribuciones no definidas - en valor suficiente para que la aportación colectiva de los trabajadores financie las pensiones<sup>48</sup>. Es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Las prestaciones que otorga el SNP son cinco: (1) jubilación; (2) invalidez; (3) viudez; (4) orfandad; y (5) ascendencia. Para julio de 2015 se contaba con 1'447,989 asegurados y 506,299 pensionistas. En este régimen existe un monto mínimo de pensión (415 nuevos soles el día de hoy) y un monto máximo de pensión (857 nuevos soles)<sup>49</sup>, con una tasa de aporte ascendente al 13%. Vale mencionar que los montos mínimo y máximo se encuentran vigentes desde el año 2002 a la fecha.

Dentro del sistema nacional de pensiones existió un régimen regulado por el Decreto Ley 20530, o más conocido como régimen de la “Cédula Viva” a través del cual las personas que pertenecían al mismo -al momento de su jubilación- percibían el mismo monto que las personas en actividad, y si a éstas últimas se les incrementaba la

---

<sup>48</sup> Oficina de Normalización Previsional. Consulta: 09 de setiembre de 2018.  
<https://www.onp.gob.pe/>

<sup>49</sup> Estos montos se encuentran vigentes desde el año 2002, en razón de la siguiente normativa: Decreto Ley 25967, Ley No. 27617 y el Decreto Supremo No. 099-2002-EF.

remuneración, dicho incremento también era percibido por los pensionistas bajo el amparo del Decreto Ley 20530 (el denominado efecto espejo). Respecto de éste régimen, en relación con las premisas de costo excesivo, tiempo de servicios sin edad mínima e inequidad del sistema que regulaba el Decreto Ley 20530, se realizó una reforma constitucional en el año 2004, en la cual se optó por la “teoría de los hechos cumplidos<sup>50</sup>”. Ello permitió que las reformas legislativas se aplicasen de inmediato al personal activo y a los pensionistas del régimen del Decreto Ley 20530, cerrándose este sistema pensionario<sup>51</sup>.

En el siguiente cuadro podemos visualizar el esquema del Sistema Nacional de Pensiones:

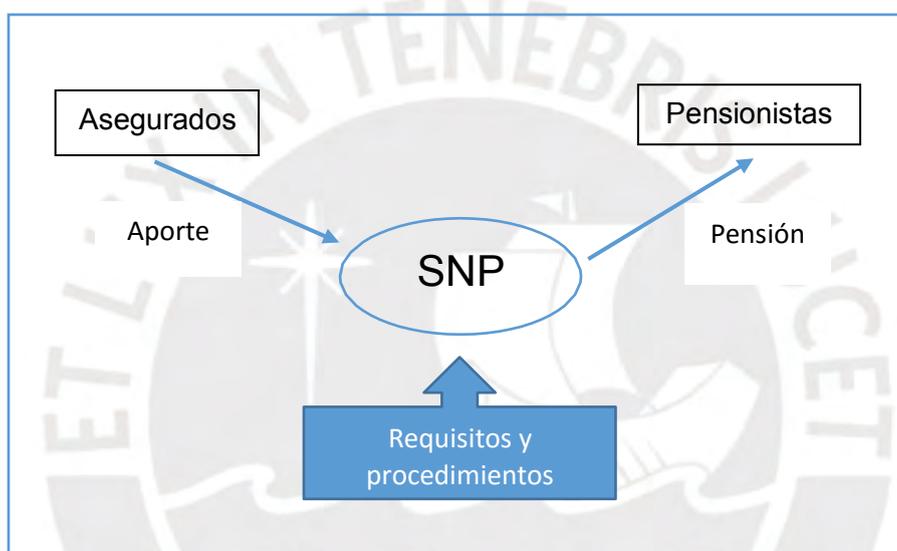


Gráfico Nro. 1

Fuente: Elaboración propia

Este sistema cuenta con dos tipos de asegurados: los asegurados obligatorios (son los trabajadores que deben contar con afiliación al Sistema Nacional por parte del

<sup>50</sup> “La teoría de los hechos cumplidos implica que la ley despliega sus efectos desde el momento en que entra en vigor, debiendo ser “aplicada a toda situación subsumible en el supuesto de hecho; luego no hay razón alguna por la que deba aplicarse la antigua ley a las situaciones, aún no extinguidas, nacidas con anterioridad.” EXP. N.º 00316-2011-PA/TC

<sup>51</sup> Cabe resaltar que, respecto de dicha reforma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de su Informe No. 38/09 sobre el Caso 12.670 (de fecha 27 de abril de 2009), concluyó que el Estado peruano no incurrió en violación de los derechos consagrados en el articulado de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ni de las obligaciones establecidas en el mismo instrumento, al considerar que la reforma constitucional realizada por el Estado peruano no constituyó una regresión relativa a los derechos humanos (test de razonabilidad). Consulta 09 de setiembre de 2018 <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2009sp/Peru12670.sp.htm>

empleador de manera obligada) y los asegurados facultativos (constituyen este grupo aquellas personas que de forma voluntaria pueden adherirse al Sistema Nacional de Pensiones). Como asegurados obligatorios están considerados:

- Los trabajadores de la actividad privada;
- Los trabajadores al servicio del Estado;
- Los trabajadores de empresas de propiedad social, cooperativas y similares;
- Aquellos comprendidos dentro del Régimen de Contrato Administrativo de Servicios (CAS); y,
- Los trabajadores independientes que generan renta de cuarta y/o quinta categoría.

Son considerados como asegurados facultativos (D.L. 19990):

- Los trabajadores independientes afiliados facultativamente;
- Los trabajadores dependientes que dejaron de laborar y desean seguir aportando al sistema nacional de pensiones.

En el sistema nacional, para poder recibir una pensión de jubilación es necesario cumplir con los siguientes requisitos concurrentes:

- 1) Acreditar la edad exigida por ley.
- 2) Los años de aportación al régimen.
- 3) Dejar de laborar.

Respecto a los requisitos 1) y 2), la norma ha establecido los siguientes periodos de tiempo:

#### **JUBILACION REGIMEN GENERAL:**

<b>Género</b>	<b>Edad</b>	<b>Años de Aportación</b>
Hombres	65 años	20 años
Mujeres	65 años	20 años

Cuadro Nro 3

Fuente: Elaboración propia

#### **PENSION ADELANTADA (1er párrafo):**

<b>Género</b>	<b>Edad</b>	<b>Años de Aportación</b>
Hombres	55 años	30 años
Mujeres	50 años	25 años

Cuadro Nro 4

Fuente: Elaboración propia

### PENSION ADELANTADA

(2do párrafo-despedida total o reducción de personal)

Género	Edad	Años de Aportación
Hombres	55 años	20 años
Mujeres	50 años	20 años

Cuadro Nro 5

Fuente: Elaboración propia

Hemos mencionado ya los montos mínimo y máximo de éste sistema; ahora procederemos a analizar si éstos en verdad pueden cubrir el costo mínimo de lo que se consideraría una vida digna en la época adulto mayor, a fin de costear las necesidades básica. De acuerdo al Informe Técnico del INEI del año 2017<sup>52</sup>, existen hogares con algún miembro adulto mayor, o jefaturados por éstos, como lo muestran los siguientes gráficos:

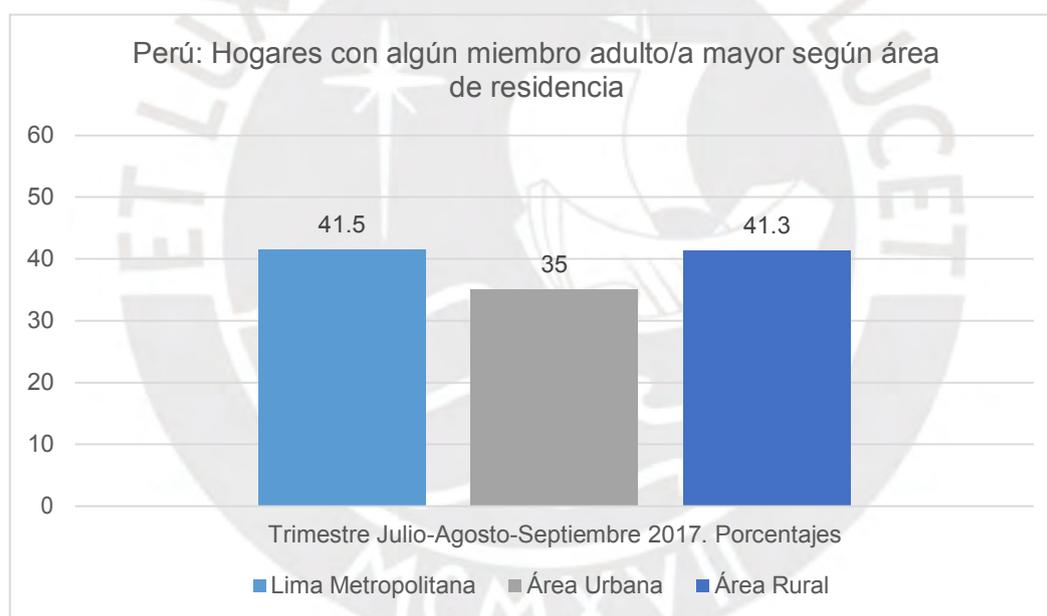


Gráfico Nro. 2

Fuente: Elaboración propia

<sup>52</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Informe Técnico*. Consulta: 10 de setiembre de 2018.  
<https://www.inei.gov.pe/biblioteca-virtual/boletines/produccion-nacional/1/>

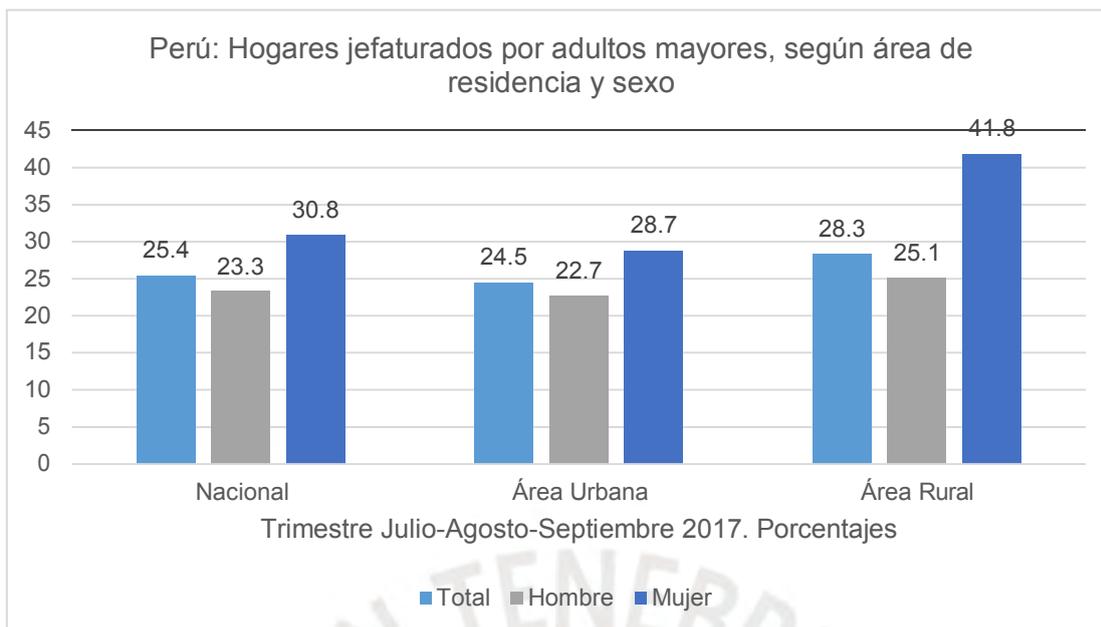


Gráfico Nro. 3

Fuente: Elaboración propia

Como podemos observar, a nivel nacional existe un porcentaje considerable de hogares que cuentan con un adulto mayor entre sus miembros, y hogares que tienen como jefe de familia a uno de éstos. Esto nos lleva a reflexionar sobre la importancia de los aportes de los adultos mayores para la manutención del hogar, sobre todo si tenemos en consideración el costo de la actual canasta básica de alimentos. De acuerdo a un Informe Especial realizado por la Cámara de Comercio de Lima<sup>53</sup> – utilizando cifras proporcionadas por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)-, el promedio de la canasta básica de alimentos actual oscilaría entre las cantidades descritas en el siguiente cuadro:

<b>AÑO</b>	<b>COSTO PROMEDIO MENSUAL</b>	<b>COSTO PROMEDIO EN UN HOGAR DE CUATRO MIEMBROS</b>
2012	S/. 284	S/. 1,136
2013	S/. 292	S/. 1,168
2014	S/. 303	S/. 1,212
2015	S/. 315	S/. 1,260

<sup>53</sup> Cámara de Comercio de Lima. 2017. *Informe Especial: Sube el costo de la canasta básica y aún no está del todo cubierta*. Consulta: 10 de setiembre de 2018. [https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r786\\_2/info\\_esp\\_786.pdf](https://www.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r786_2/info_esp_786.pdf)

2016	S/. 328	S/. 1,312
------	---------	-----------

Cuadro Nro 6

Fuente: Cámara de Comercio de Lima

Elaboración propia

Tanto el cuadro que antecede como los gráficos anteriores, traducen la realidad en montos y porcentajes que nos permiten inferir que los pagos por pensión de jubilación que se realizan en el sistema nacional cubrirían deficientemente las necesidades básicas de la población adulto mayor. Si a ello le agregamos que el gasto real per cápita mensual ha ido en aumento en los últimos años (2006-2016), se refuerza lo indicado en líneas anteriores. El mencionado gasto ha sido graficado por el INEI<sup>54</sup> de la siguiente manera (realizando un desglose por área de residencia, ya sea ésta urbana o rural):

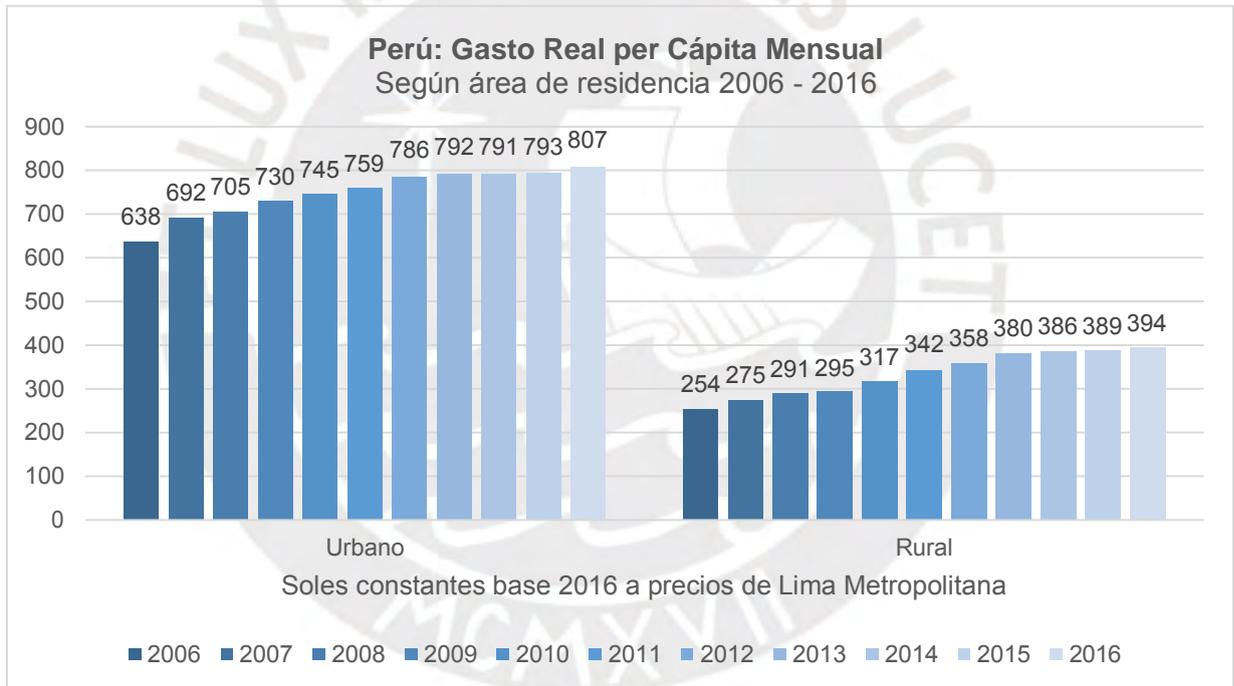


Gráfico Nro. 4

Fuente: Elaboración propia

<sup>54</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática. *Informe Técnico*. Consulta: 10 de enero de 2018.

<https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/produccion-nacional/1/>

Si bien el sistema nacional de pensiones nació como un sistema para proteger a la población adulta mayor en las contingencias de la tercera edad, también es cierto que los topes a los montos pensionarios no logran cubrir los costos para lograr la tan ansiada “vida digna” a la que aspira la mayoría de la población nacional, ya sea por el elevado coste de vida, o por el “congelamiento” de estos montos por largos periodos de tiempo<sup>55</sup>. Entonces, este sistema no cumple eficazmente con la obligación de protección, comprendido dentro del derecho a la seguridad social en materia previsional.

### ***El Sistema Privado de Pensiones (SPP)***

El Sistema Privado de Pensiones (SPP) es administrado por las Administradoras de Fondos Pensiones (AFP) y supervisado por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Fue creado en diciembre de 1992, mediante el Decreto Ley 25897. Se caracteriza por ser un sistema de cuentas individuales<sup>56</sup> donde cada trabajador ahorra para obtener su pensión, a través de una Cuenta Individual de Capitalización – CIC-. En este sistema los asegurados realizan un aporte del 13% de sus aportaciones mensuales y al momento de su jubilación (65 años o 20 años de aportes), reciben una pensión fija en base a la remuneración de referencia calculada en base al promedio de las 60 últimas remuneraciones<sup>57</sup>. Adicionalmente, los afiliados a este sistema pueden realizar aportes voluntarios a fin de incrementar su monto pensionario. También es importante mencionar que en el año 2007 se dio la ley de libre desafiliación de las AFP (Ley 28991).

En el siguiente esquema podemos observar el disgregado del monto aportante, así como el destino del mismo:

---

<sup>55</sup> Diario La República. 2014 *32% de aportantes a la ONP se queda sin pensión por no justificar 20 años de aportes*. Consulta: 06 de setiembre de 2018.

<http://larepublica.pe/17-08-2014/32-de-aportantes-a-la-onp-se-queda-sin-pension-por-no-justificar-20-anos-de-aportes>

<sup>56</sup> El sistema de capitalización individual o cuentas individuales surge a partir de la implementación de reformas económicas liberales. Parte de la premisa de que la mayoría de la población puede contratar su propia previsión social. En esta lógica, entonces, el Estado sólo debe apoyar a aquel que es incapaz de procurar su propio bienestar, es decir, casos de extrema pobreza. Se asume así que el mecanismo fundamental para alcanzar el bienestar social, es el mercado y que las prestaciones propiamente públicas se deben orientar sólo a corregir externalidades de la economía. Análisis del Caso Chileno.

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-45572010000200004](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572010000200004)

<sup>57</sup> Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. Consulta: 10 de setiembre de 2018.

<http://www.sbs.gob.pe/usuarios/categoria/sistema-privado-de-pensiones/1538/c-1538>

<b>Estructura del Costo Previsional</b>
Aportes Obligatorios (10%)
Comisión AFP (1.49% prom)
Prima de Seguros (1.23% prom)

Fuente. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2015)

Elaboración propia

Si bien es cierto que el sistema privado se crea como una alternativa al Sistema Nacional de Pensiones, también lo es que los diversos requisitos que se exigen para poder acceder a la pensión de jubilación hacen difícil que el sistema pueda desarrollarse y cumplir con la labor protectora a la que aspira.

Nos parece oportuno mencionar los tipos de pensión de jubilación que se brindan tanto en el régimen público y en el régimen privado, a fin de contar no solo con una idea general de los mismos, sino conocer a su vez los requisitos exigidos por la norma para acceder a alguno de éstos, los que pasamos a indicar y explicar brevemente:

<b>Jubilación</b>					
Regímenes Jubilatorios sin Garantía			Regímenes Jubilatorios con Garantía		
Estatal			Estatal		
Jubilación por Edad Legal	Jubilación Anticipada Ordinaria	Jubilación Anticipada por Desempleo	Jubilación Adelantada D. Ley N° 19990	Pensión Mínima	Jubilación Adelantada por Labores de Riesgo

Fuente. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (2015)

Elaboración propia

*-Jubilación por edad legal:* es aquella que se otorga desde el momento en que el afiliado al SPP alcanza los sesenta y cinco (65) años de edad. Una vez jubilado, tiene la posibilidad de seguir trabajando, y queda exonerado de seguir aportando en la AFP.

-*Jubilación anticipada ordinaria*: para que se pueda acceder a este tipo de pensión se debe tener 55 años o más y estar desempleado desde hace 12 meses, además de tener una pensión calculada en el SPP mayor o igual al 30% del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas durante los últimos diez años.

-*Jubilación anticipada por desempleo*: es un régimen especial de jubilación creado para las personas que se encuentran en situación de desempleo. Estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2018.

-*Jubilación adelantada (D. Ley 19990)*: Es aquella a la que se puede acceder antes de cumplir la edad legal - de 65 años -, siempre y cuando se cumpla los siguientes requisitos:

- ✓ Tener fecha de ingreso al SPP, anterior al 02 de enero del 2002.
- ✓ Haber cumplido, antes de la fecha de su incorporación al SPP, con los requisitos de edad y años de aportación requeridos para acceder a una Pensión de Jubilación Adelantada en el SNP. (Hombres con 55 años de edad y 30 años de aportes al SNP y mujeres con 50 años de edad y 25 años de aportes al SNP).
- ✓ No encontrarse comprendido dentro del Régimen Extraordinario de la Jubilación Anticipada para afiliados que realizan actividades de riesgo - Ley 27252.
- ✓ No encontrarse comprendido para acceder a una Pensión de Jubilación bajo el Régimen Especial de Jubilación, o a una Pensión de Jubilación Anticipada Normal prevista en el Artículo 42° del Texto Único Ordenado de la Ley del SPP aprobado por D.S. 054-97-EF.

-*Pensión mínima*: como mencionamos en líneas anteriores, la pensión mínima en la actualidad asciende a S/. 415.00 nuevos soles.

-*Jubilación adelantada por labores de riesgo*: es un régimen especial de jubilación para las personas que hayan realizado trabajos pesados bajo las actividades de minería, metalurgia, siderurgia o construcción civil.

Estos regímenes (tal y como se menciona en el cuadro) pueden contar con garantía estatal o no. Contar con garantía estatal significa que, si al momento de empezar la

aportación pensionaria, o estando ya aportando, el afiliado no alcanza a cubrir con sus propios recursos la pensión mínima vigente, el Estado puede financiar la parte restante; en los regímenes sin garantía estatal ocurre lo contrario<sup>58</sup>.

Antes de continuar explicando el funcionamiento y la eficacia de los sistemas de pensiones vigentes, consideramos necesario explicar cómo estos se han implementado a nivel nacional, lo que desarrollaremos en el siguiente punto.

## **2.2 Sobre la manera cómo se ha implementado el sistema pensionario privado en el Perú: limitaciones de un sistema - que junto con el sistema nacional -podría replantearse**

El sistema privado de pensiones fue implementado en los primeros años de la década de 1990 -antes de ello, sólo se contaba con un sistema público de pensiones-, convirtiendo al Perú en el segundo país del mundo<sup>59</sup> en adoptar el Sistema Privado de Pensiones. Para el funcionamiento de este sistema se requirió de la creación e implementación de organismos que pudiera recabar y capitalizar los fondos de los aportantes. Es así como nacen las denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), como sociedades anónimas cuyo objeto principal era (y es) la administración de los fondos de pensiones<sup>60</sup>; las mismas que, con el transcurso del tiempo han logrado índices de rentabilidad histórica, al contrario del Sistema Nacional administrado por la ONP, el cual está ad portas de encontrarse desfinanciado<sup>61</sup>.

En abril del 2007 se promulgó la Ley 28991, llamada Ley de Libre Desafiliación Informada, que incluía las pensiones mínimas y complementarias, y el régimen

---

<sup>58</sup> Superintendencia de Pensiones de Chile. Consulta: 10 de setiembre de 2018.

<http://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-article-2941.html>

<sup>59</sup> En 1981, Chile fue el primer país en el mundo que aplicó este sistema. Doce años más tarde, el Perú lo adoptó.

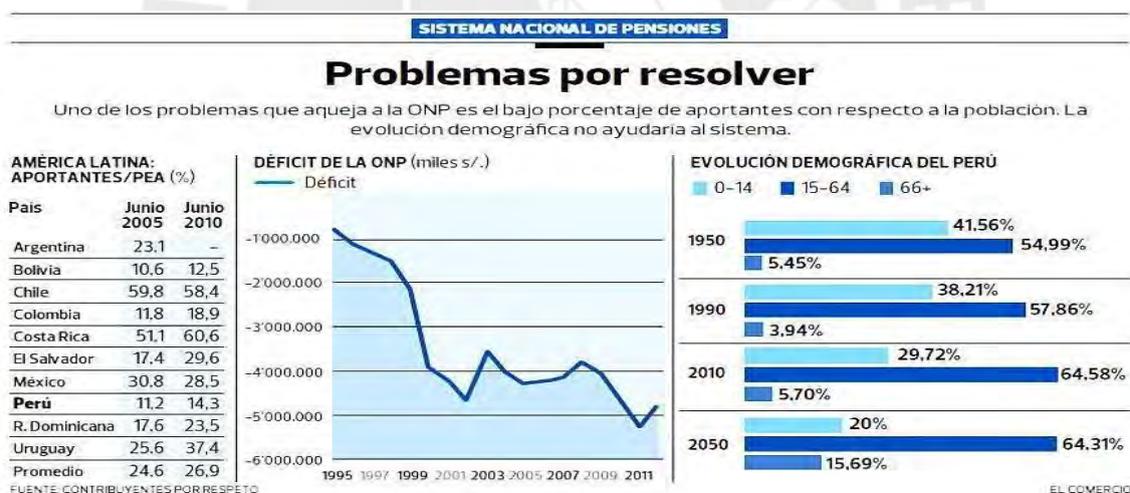
<sup>60</sup> Fondo de Pensiones. Consulta: 26 de diciembre de 2017  
<http://fondosdepensiones.webnode.es/%C2%BFque-son-las-afp-/>

<sup>61</sup> Debe anotarse que a la fecha existe un sistema alternativo que pertenece al Estado y es administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP), el cual se encuentra desfinanciado. La diferencia en la recaudación bruta y la ejecución de pensiones de la ONP superó los S/. 1500 millones en 2010. En los estados de resultados de la ONP se observan pérdidas por S/. 5200 millones en 2009 y S/. 8800 millones en 2010. Parte de esta situación se explica por el envejecimiento de la población. En 1993, el 4.7% de la población pasaba los 65 años y se estima que en 2050 este segmento poblacional alcanzará el 15.7%. Esto impacta en forma negativa sobre el modelo, al requerirse más fondos para pagar las pensiones. Consulta: 06 de setiembre de 2018  
[http://www.esan.edu.pe/publicaciones/2013/03/05/gerencia\\_desarrollo\\_sistema\\_privado\\_pensiones.pdf](http://www.esan.edu.pe/publicaciones/2013/03/05/gerencia_desarrollo_sistema_privado_pensiones.pdf)

especial de jubilación anticipada. Esta ley permitía desafiliarse y retornar al SNP a todos los afiliados al SPP que hubiesen ingresado al SNP hasta el 31 de diciembre de 1995 y a quienes, al momento de hacer efectiva la desafiliación, les correspondiese una pensión de jubilación en el SNP. Además, dicha norma incluía como causal de desafiliación una indebida, insuficiente y/o inoportuna información al momento de la afiliación de una persona a una AFP.

De la revisión de los sistemas público y privado previsionales, se puede afirmar que el sistema administrativo en materia de pensiones exige que se cumplan con ciertos requisitos a fin de poder acceder a la pensión de jubilación. Así, aquellos que no cumplan con las exigencias establecidas en la ley, no podrán acceder a una pensión de jubilación<sup>62</sup> y, de acuerdo a las estadísticas, no todos los ciudadanos en edad de aportar se encuentran cubiertos por alguno de estos sistemas<sup>63</sup>.

Si revisamos con más detalle el SNP, y lo comparamos con otros similares en la región, podemos constatar que uno de los problemas que tiene el mismo es el bajo porcentaje de aportantes, tal y como se puede apreciar en el siguiente gráfico:



<sup>62</sup> En el Perú, aproximadamente 2 millones de personas, son mayores de 65 años. De estos, cerca de la mitad (43%) no cuentan con una entrada de dinero mensual para su vejez, un 27% recibe una pensión del sistema nacional contributivo (SNP), un 23% recibe una pensión del sistema nacional no contributivo (Pensión 65) y sólo un 7% recibe una pensión del sistema privado de pensiones SPP. Consulta: 06 de setiembre de 2018

<http://www.asociacionafp.com.pe/preguntas-frecuentes/lo-que-debes-saber-de-las-afp/3-%C2%BFcual-es-la-cobertura-en-el-sistema-previsional-peruano/>

<sup>63</sup> Sólo el 58% de la población económicamente activa (PEA), que son 16.8 millones de personas, está afiliado a alguno de los sistemas previsionales. Consulta: 06 de setiembre de 2018

[http://www.asociacionafp.com.pe/wp-content/uploads/140926AAFP\\_SDR\\_4\\_29042015.pdf](http://www.asociacionafp.com.pe/wp-content/uploads/140926AAFP_SDR_4_29042015.pdf)

Gráfico Nro. 5

Fuente: Contribuyentes por Respeto (2013)

En el esquema que antecede podemos constatar que del año 2005 al año 2010 se ha visto una disminución de los aportantes al SNP, situación que no se replica en países como Colombia, Costa Rica, Uruguay, entre otros. Entonces, la pregunta que aquí cabría dilucidar es el porqué de esta situación.

De acuerdo a un estudio realizado por Norman Loayza para el Banco Mundial<sup>64</sup>, la razón de la disminución de aportantes se basaría en la informalidad, traducida en el ánimo de los empleadores de no estar bajo ninguna carga tributaria y legal que ampare el trabajo que se realiza. Para este mismo autor, el sector informal está constituido *“por el conjunto de empresas, trabajadores y actividades que operan fuera de los marcos legales y normativos que rigen la actividad económica. Por lo tanto, pertenecer al sector informal supone (...) no contar con la protección y los servicios que el Estado puede ofrecer”*. De acuerdo a estadísticas del INEI, tres de cada cuatro trabajadores de la Población Económicamente Activa (PEA) que se encuentra ocupada se desempeña en un empleo informal<sup>65</sup> (75%). En esa misma línea, la asesoría de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Trabajo y de Promoción del Empleo de Perú en el informe denominado “Desempeño del Mercado Laboral en el Perú”, indicó que el fenómeno de la informalidad se debía al bajo nivel de productividad y competitividad que tiene la microempresa, lo que no permitiría el acceso de ésta a los costos de los procedimientos para la “formalidad”.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> LOAYZA, Norman 2006 *Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú* (Estudios Económicos). Consulta: 07 de setiembre de 2018.  
<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>

<sup>65</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática. Consulta: 07 de setiembre de 2018.  
<https://www.inei.gob.pe/>

<sup>66</sup> DESEMPEÑO DEL MERCADO LABORAL EN EL PERU 2008 Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Consulta 07 de setiembre de 2018.  
[http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno\\_Mercado\\_Laboral\\_en\\_el\\_Peru.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/CNTPE/Desempeno_Mercado_Laboral_en_el_Peru.pdf)

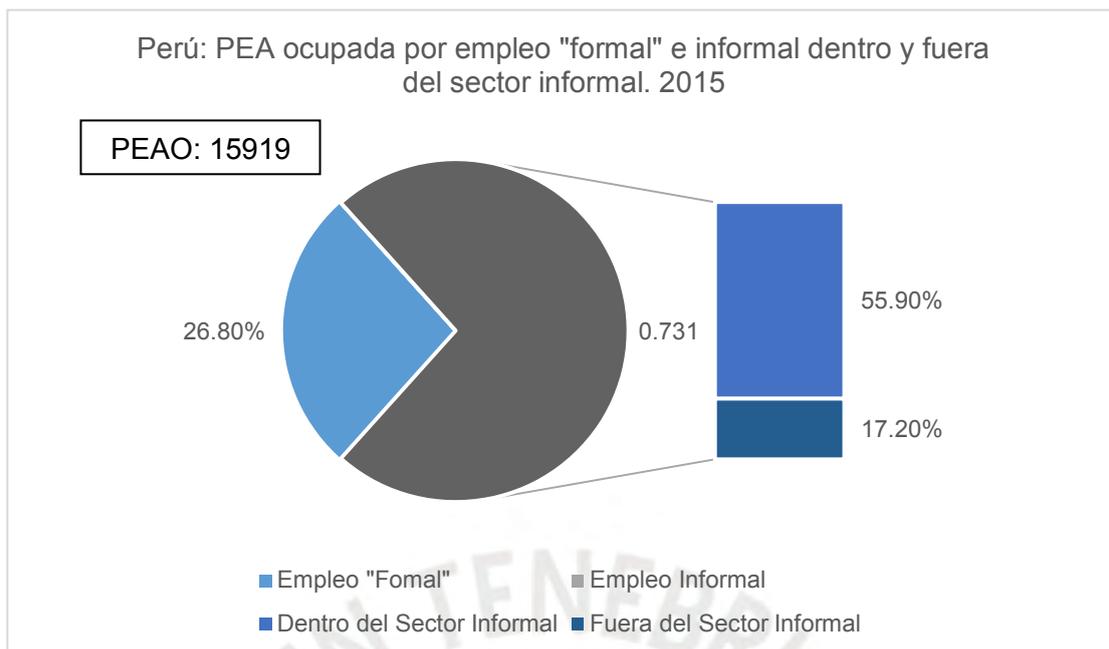


Gráfico Nro. 6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2015)

Elaboración propia

Si comparamos las cifras que anteceden relativas al empleo formal en relación al empleo informal, podemos ver que éste último supera en gran porcentaje al empleo formal. Respecto al SPP, y de acuerdo a la información reportada por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el porcentaje de aportantes entre los periodos 2002-2015 ha ido en aumento llegando a 6,882,275 personas (Anexo Nro.1), suma que de igual resulta ínfima en relación al quantum de la población nacional<sup>67</sup>, de acuerdo al siguiente cuadro:

<sup>67</sup> De acuerdo al INEI, en la actualidad la población del Perú asciende a 31 millones 488 mil 625 personas, de cuyo porcentaje la población económicamente activa supera los 5 millones 15 mil personas, de las cuales, el 93,5% está ocupada y el 6,5% desocupada.

## Número de Afiliados Activos por AFP, Sexo y Edad Actual

Al 31 de agosto de 2018

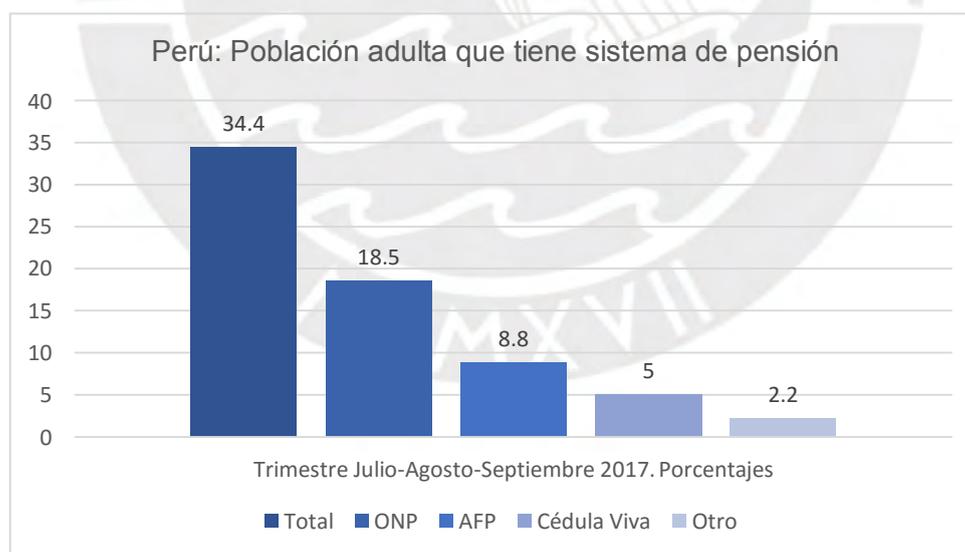
	Rango de Edad											Total	Part. por sexo (%)	Part. por AFP (%)
	< 21	21 - 25	26 - 30	31 - 35	36 - 40	41 - 45	46 - 50	51 - 55	56 - 60	61 - 65	> 65			
<b>Habitat</b>	56 045	427 245	300 156	131 206	69 176	43 948	26 559	17 748	11 008	5 943	3 920	1 092 954	100.0	15.9
Hombre:	32 275	235 909	159 303	72 296	36 919	22 667	13 449	9 660	6 418	3 789	2 579	595 264	54.5	
Mujeres:	23 770	191 336	140 853	58 910	32 257	21 281	13 110	8 088	4 590	2 154	1 341	497 690	45.5	
<b>Integra</b>	298	38 760	210 903	302 480	352 567	347 156	278 881	203 350	138 037	83 537	49 994	2 005 963	100.0	29.1
Hombre:	162	22 370	123 622	180 886	211 787	210 960	171 019	128 841	91 227	57 835	36 913	1 235 622	61.6	
Mujeres:	136	16 390	87 281	121 594	140 780	136 196	107 862	74 509	46 810	25 702	13 081	770 341	38.4	
<b>Prima</b>	112 290	269 151	301 270	301 332	269 940	239 392	182 594	129 604	89 264	53 964	33 742	1 982 543	100.0	28.8
Hombre:	64,529	149,018	166,465	168,581	157,686	148,088	116,751	86,194	62,167	39,122	25,714	1,184,315	59.7	
Mujeres:	47,761	120,133	134,805	132,751	112,254	91,304	65,843	43,410	27,097	14,842	8,028	798,228	40.3	
<b>Profuturo</b>	10	26 940	162 021	264 169	306 874	304 696	262 201	197 312	134 351	81 803	60 438	1 800 815	100.0	26.2
Hombre:	7	16 889	103,759	170,635	196,655	197,456	173,580	134,813	95,112	60,159	45,955	1,195,020	66.4	
Mujeres:	3	10,051	58,262	93,534	110,219	107,240	88,621	62,499	39,239	21,644	14,483	605,795	33.6	
<b>Total SPP</b>	168 643	762 096	974 350	999 187	998 557	936 192	760 235	548 014	372 660	225 247	148 094	6 882 275	100.0	
Hombre:	96 973	424 186	553 149	592 398	603 047	579 171	474 799	359 508	254 924	160 905	111 161	4 210 221	61.2	
Mujeres:	71 670	337 910	421 201	406 789	395 510	356 021	275 436	188 506	117 736	64 342	36 933	2 672 054	38.8	
Distri. por Rango de Ed	2.5	11.1	14.2	14.5	14.5	13.6	10.9	8.0	5.4	3.3	2.2	100.0		

Notas: (1) La información corresponde al número de afiliados sin distinción del tipo de Fondos de Pensiones al que pertenecen.

### Cuadro Nro. 7

Fuente. Superintendencia de Banca y Seguros (2018)

En la actualidad, del 100% del total de la PEA asalariada mayor de edad de Perú, sólo un 34,4% se encuentra afiliada a un sistema de pensiones, con lo cual estamos hablando de un porcentaje ascendente al 65,6% que no se encuentra bajo resguardo de sistema previsional alguno<sup>68</sup>, tal y como se muestra en los siguientes gráficos:



### Gráfico Nro. 7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017)

Elaboración propia

<sup>68</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática. Consulta: 05 de setiembre de 2018  
<http://www.inei.gob.pe/>

Perú: Población adulta mayor, por condición de afiliación al Sistema de Pensión y área de residencia.								
Año 2007-2016 y Trimestre 2012-2017								
(Porcentaje respecto del total de la población adulta mayor de cada área de residencia)								
Año/ Trimestre	Nacional		Lima Metropolitana		Área Urbana		Área Rural	
	Afiliado	No afiliado	Afiliado	No afiliado	Afiliado	No afiliado	Afiliado	No afiliado
2007	35.4	64.6	54.1	45.9	38.3	61.7	8.4	91.6
2008	36.0	64.0	52.0	48.0	40.7	59.3	8.0	92.0
2009	36.3	63.7	53.7	46.3	40.0	60.0	7.5	92.5
2010	37.5	62.5	53.7	46.3	41.9	58.1	8.1	91.9
2011	35.8	64.2	51.7	48.3	38.5	61.5	8.7	91.3
2012	37.4	62.6	53.5	46.5	40.0	60.0	8.8	91.2
2013	36.4	63.6	51.6	48.4	37.7	62.3	9.6	90.4
2014	36.7	63.3	53.2	46.8	37.2	62.8	9.2	90.8
2015	35.8	64.2	52.0	48.0	35.8	64.2	8.5	91.5
2016	35.3	64.7	50.8	49.2	35.7	64.3	8.4	91.6

Cuadro Nro. 8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017)

Elaboración propia

De lo mencionado anteriormente -en un aproximado de 20 a 25 años- traería como consecuencia que el Perú contará con una población por encima de los 65 años, no activa económicamente, y sin ningún tipo de remuneración en una época tan vulnerable para el ser humano, como lo es la denominada “vejez<sup>69</sup>”. Todo ello aunado a que el Perú es el país con menor número de aportantes (en relación con la población económicamente activa –como se observa en el Gráfico Nro. 5 que antecede), situándose por debajo de la mayoría de los países del continente. De ello se infiere el actual poco alcance de la política previsional actual.

Por todo lo anterior, es necesario encontrar una forma de ampliar la cobertura del sistema pensionario a ese 65,6% de personas que aún se encuentra fuera del sistema previsional, con lo que se estaría promoviendo el derecho a la seguridad social en materia previsional. De manera adicional, y basándonos en las estadísticas estudiadas, así como en los informes del Banco Mundial y, del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, podemos considerar que la política en materia pensionaria

<sup>69</sup> De acuerdo a la OMS, la vejez comprende desde los 60 años del ser humano, hasta su fallecimiento.

vigente en el Perú no incluye a toda la ciudadanía, por lo cual podría ser considerada como de cobertura “limitada” en relación a aquellos que no se encuentran afiliados a un sistema de pensiones, como se explicó anteriormente con las cifras presentadas.

Otro problema que se aúna al de la informalidad, es la falta de confianza por parte de los trabajadores en los actuales sistemas de pensiones. Ello se reafirma en razón a las conclusiones a las que arribó Johanna Tejada<sup>70</sup> en la investigación denominada “Una Mirada al Sistema de Pensiones Peruano al 2050” auspiciada por el fondo BBVA. En esta investigación, Tejada menciona las causas que explicarían la baja tasa de afiliación a los sistemas de pensiones, las cuáles se centrarían en:

- El nivel de informalidad existente; y,
- La desconfianza en y/o poco entendimiento del sistema.

Sobre lo primero, ya ha sido mencionado en los párrafos precedentes. Respecto a la desconfianza, hay que señalar que los sistemas de pensiones constituyen en sí un sistema de ahorro prolongado con un tercero que sirve como administrador del mismo, y el ahorro se basa en la confianza en este tercero; y, si un sistema está sujeto a críticas, esto afectará indiscutiblemente la confianza y el ahorro, lo cual es fundamental para continuar adscrito al “sistema”.

En relación a lo mencionado en éste capítulo podemos señalar lo siguiente:

1. Existe un sistema previsional dividido en dos sub sistemas: uno público y otro privado, y para poder ser considerado como beneficiario de alguno de ellos, un ciudadano previamente debe cumplir con los requisitos exigidos por ley para dicho fin.
2. No todos los ciudadanos en edad de aportar se encuentran afiliados a alguno de estos sistemas, ya sea porque no se encuentran aportando al encontrarse bajo la figura de la informalidad laboral, o porque dichos sistemas no les brindan la confianza necesaria para decantarse por alguno de ellos.
3. El derecho a la seguridad social desde la perspectiva previsional no estaría abarcando a toda la población en edad de aportar, lo que conllevaría a que en

---

<sup>70</sup> TEJADA, Johanna 2007 *Una Mirada al Sistema de Pensiones Peruano al 2050*. Diagnóstico y Propuestas. BBVA. Lima, p. 3

un breve plazo el Perú se hallará con un alto porcentaje de población desprotegida en relación al mencionado derecho.

Así, y sobre la base de lo indicado en líneas precedentes, se hace necesario un replanteamiento a la actual política previsional a fin de lograr que el derecho a la seguridad social pueda ser ejercido por un número mayor de ciudadanos y ciudadanas. Con ello el Estado peruano cumpliría con su rol garantista en relación a éste derecho, al brindar el acceso a éste de toda la población. Nuestra posición es que dicha reforma podría ser implementada a través de un modelo de pilares múltiples, el mismo que será explicado en el siguiente capítulo de este trabajo de investigación.



## Capítulo 3

### La Adopción de un Modelo Previsional de Pilares Múltiples

#### 3.1 El modelo de pilares múltiples (MPM). Alcances generales.

Los sistemas de pensiones tienen por objeto establecer garantías mínimas para el ejercicio del derecho a la seguridad social por parte de los ciudadanos. Esta “garantía” es básica para el reconocimiento y efectividad del derecho a la seguridad social, siendo que la cobertura del mismo debe alcanzar a todos los ciudadanos y ciudadanas, tal y como lo han estipulado diversas normas internacionales ratificadas por el Perú. Para ello se viene implementado en países como Noruega, España y Uruguay un modelo que consiste en “*estructurar el sistema de seguridad social en niveles o pilares, cada uno de ellos caracterizado por diferentes elementos que configuran su financiación, administración y la determinación de los sujetos protegidos*”<sup>71</sup>. A ese modelo (sugerido por el Banco Mundial<sup>72</sup>), se le llama “de pilares múltiples”, y se basa en cuatro ítems principales para su implementación y funcionamiento, tomando en consideración la protección social:

1. la viabilidad financiera de los actuales sistemas financiados mediante regímenes de reparto: la cual se analiza en relación a la estadística demográfica de cada país;
2. los efectos sobre el crecimiento económico y su incidencia en el mercado laboral: ello con el fin de evaluar la formalidad e informalidad del mismo, y contar con estadísticas reales que reflejen la realidad del sistema para determinar la viabilidad del primer ítem;
3. los efectos distributivos y las transferencias de recursos: en este punto se estudia y analiza qué entidades podrían brindar los recursos para el pago de los montos pensionarios de éste modelo de pilares múltiples, así como el porcentaje de los mismos;

---

<sup>71</sup> DEL AGUILA CAZORLA, Olimpia 2010 *Transformación y Reforma de los Sistemas de Pensiones: ¿Hacia un Nuevo Modelo?* Tesis de Doctorado en Derecho. España: Universidad Complutense de Madrid: Departamento del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, pág. 68. Consulta: 07 de setiembre de 2018.  
<http://eprints.ucm.es/10353/1/T31579.pdf>

<sup>72</sup> Banco Mundial. Consulta: 06 de setiembre de 2018  
<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1684074>

4. la propuesta de una nueva distribución competencial entre el Estado y el sector privado en materia de protección social: lo que permitirá que tanto el Estado como el sector privado puedan servir de base para la financiación del precitado modelo<sup>73</sup>.

El modelo de pilares múltiples consiste –entonces- en que un Estado se encargue de asegurar un monto fijo básico mensual para toda la población mayor de edad, tomando en consideración la labor que realizan (financiado ya sea a través de los impuestos, o a través de un monto básico dado por el mismo Estado), y que los beneficiarios de este sistema –en caso decidieran aumentar el monto del mismo- realizaran aportes voluntarios con dicho fin, a través de las administradoras de fondos de pensiones. Dicha modalidad (con alguna que otra variación en cuanto al financiamiento) ha sido implementada en países como Noruega, Uruguay y España, asegurando con ello que el pago de la pensión de jubilación de sus ciudadanos esté garantizado, viabilizando con ello el derecho a la seguridad social en materia previsional.

En Noruega<sup>74</sup>, por ejemplo, la protección social general está básicamente cubierta por tres sistemas: el Sistema Nacional de la Seguridad Social, el régimen de las prestaciones familiares y el de las prestaciones en metálico en beneficio de las familias con hijos de corta edad. Por norma general, todas las personas que residan o trabajen por cuenta ajena en Noruega están cubiertas por el seguro obligatorio del Sistema Nacional de la Seguridad Social.<sup>75</sup> El importe base (entendiéndose éste como la cantidad fija de dinero regulada por ley) del Sistema Nacional de la Seguridad Social se calcula con relación a un monto determinado que se revaloriza todos los años por decreto real con efecto a partir del 1 de mayo, teniendo en cuenta los cambios en el nivel general de ingresos y del coste de la vida. Este sistema se financia –en parte- a

---

<sup>73</sup> Banco Mundial. *Ibíd.*

<sup>74</sup> COMISIÓN EUROPEA: Comisión de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. *La Seguridad Social en Noruega (2012)*. Consulta: 06 de setiembre de 2018: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Norway\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Norway_es.pdf)

<sup>75</sup> Es conveniente señalar que algunas categorías de ciudadanos noruegos que trabajan en el extranjero (funcionarios públicos, etc.) también están protegidos por este régimen de seguro obligatorio. De igual manera los residentes en Noruega que no están asegurados y las personas que, a pesar de encontrarse fuera del país, reúnen una serie de condiciones respecto a periodos anteriores de seguro, etc., pueden afiliarse voluntariamente.

través de las cotizaciones de los empleadores y de los asegurados, y en parte a través de los impuestos. Las cotizaciones de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia se calculan sobre la base de sus ingresos profesionales brutos. El porcentaje de cotización de los trabajadores por cuenta ajena asciende al 7,8 % del salario sometido a retención por la pensión, y para los trabajadores por cuenta propia asciende al 11,0 % de los ingresos sometidos a retención por la pensión.

Otro ejemplo es el uruguayo. El actual Modelo Mixto del tipo Multipilar que se aplica en Uruguay<sup>76</sup>, está conformado por un sistema público contributivo de prestaciones definidas; un sistema de ahorro individual obligatorio de contribuciones definidas y prestaciones derivadas en el cual se integran el Régimen de Jubilación por Solidaridad Intergeneracional (público de reparto) con el Régimen de Ahorro Individual (privado). Las personas además pueden realizar aportes voluntarios al Régimen de Ahorro Voluntario. El monto de aportes que el trabajador destina a cada Régimen (Público o de Capitalización) depende del tramo de renta donde se ubique y de la opción escogida:

<b>MODELO MIXTO MULTIPILAR</b>		
<i>Primer nivel:</i> Comprende las asignaciones computables hasta un monto de USD 1.447 por mes. En este nivel los trabajadores deben efectuar un aporte del 15% de su remuneración al régimen público de reparto. Sin embargo, los afiliados pueden optar por aportar el 50% de sus contribuciones personales al régimen de capitalización, y el otro 50% al sistema público de reparto.	<i>Segundo nivel:</i> Comprende a los trabajadores que están en el tramo de asignaciones computables entre USD 1.447 y USD 2.170 por mes. En este caso, los trabajadores aportan el 15% de su remuneración hasta USD 1.447 al Régimen de Reparto, y el 15% de lo que excede de USD 1.447 hasta USD 2.170 al Régimen de Capitalización.	<i>Tercer nivel:</i> Corresponde a los trabajadores que están en el tramo de renta imponible que excede los USD 2.170 por mes y hasta un máximo de USD 4.341 (tope máximo imponible para el sistema de capitalización individual). En este caso, hasta los USD 1.447 deben aportar al Régimen de Reparto y por los restantes ingresos aportan al Régimen de Capitalización.

Cuadro Nro. 9

<sup>76</sup> Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones. Consulta: 10 de setiembre de 2018  
[http://www.fiap.cl/prontus\\_noticia/site/artic/20131014/pags/20131014131236.html](http://www.fiap.cl/prontus_noticia/site/artic/20131014/pags/20131014131236.html)

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, en España con la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 y la Constitución Española de 1978 se establecieron los pilares de su actual sistema de pensiones. Así, el sistema de la seguridad social en materia previsional en España está integrado por dos niveles o modalidades de protección: el sistema contributivo y el sistema no contributivo. El sistema contributivo está compuesto por los siguientes dos tipos de regímenes: (i) uno general que cubre a todos los trabajadores por cuenta ajena que no estén afiliados a los regímenes especiales; y (ii) tres especiales para los trabajadores por cuenta propia (autónomos). Con ello se logra cubrir a toda la población, garantizándole un monto fijo el cual va reajustándose año tras año. Los montos pensionarios van actualizándose al principio de cada año en función al índice de precio de consumo (IPC) previsto para dicho año. El sistema no contributivo, por otro lado, considera que las prestaciones no contributivas se reconocen a aquellas personas que, encontrándose en una situación de necesidad concreta, carezcan de recursos suficientes para su subsistencia en los términos legalmente establecidos. Estas personas pueden tener derecho a estas prestaciones aun cuando no hayan cotizado nunca, o lo hayan hecho, pero no puedan alcanzar las prestaciones del nivel contributivo.

La afiliación a la Seguridad Social es obligatoria y válida para toda la vida laboral del beneficiario. Se produce una sola vez, cuando se inicia la primera actividad laboral. Para los españoles y españolas, la obligación de cotizar nace desde el momento de la iniciación de la actividad laboral, es decir, que para poder acceder a ese derecho primero el ciudadano español debe cumplir con dicho deber. Como podemos observar en el siguiente gráfico, España destina gran parte de su presupuesto al pago de obligaciones pensionarias, lo que demuestra que este país sí protege el derecho a la seguridad social de sus ciudadanos desde la perspectiva previsional:

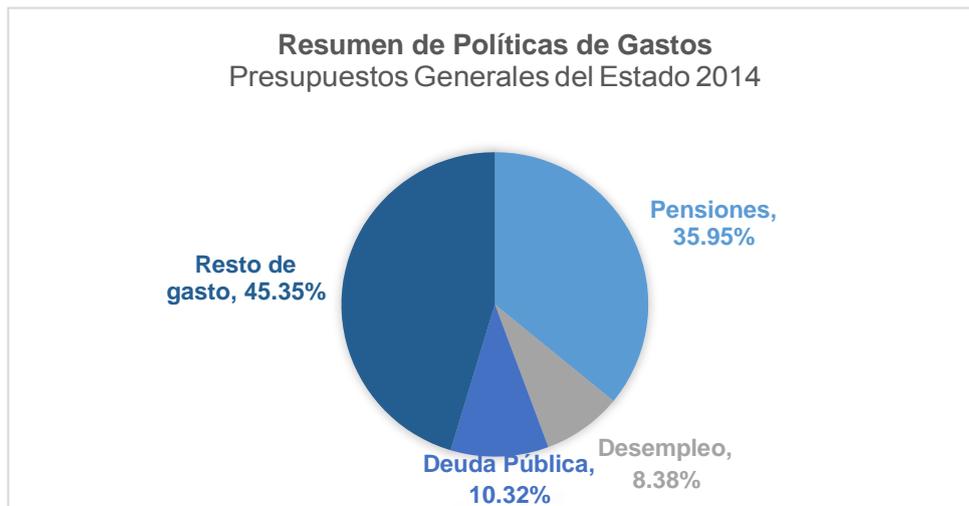


Gráfico Nro. 8

Fuente: Instituto Nacional de Estadística de España (2014)

Elaboración propia

De los modelos revisados, podemos indicar que la base de éstos consiste en aportes dados tanto por los Estados como por los mismos contribuyentes, lográndose con ello una suerte de “aportes solidarios” que parten de una base monetaria “múltiple”, lo que garantiza que la población pueda contar con un monto pensionario en la época de la jubilación, gracias a la implementación y puesta en funcionamiento del modelo de pilares múltiples<sup>77</sup>, el mismo que puede manifestarse de la siguiente manera:

- a) un nivel mínimo de protección sin que se hayan realizado aportes;
- b) un sistema contributivo vinculado a diversas fuentes de ingresos;
- c) un ahorro obligatorio en cuentas individuales; y,
- d) acuerdos voluntarios de ahorro, ya sea de manera voluntaria o propiciada por el empleador.

Entonces, podemos afirmar que éstos tres modelos presentados son ejemplos claros de experiencias en materia previsional en las que los Estados vienen aplican el SPM a favor de su población, y que al hacerlo logran garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social en materia pensionaria de su ciudadanía. Asimismo, podemos observar que los cambios a los sistemas previsionales adoptados, han partido de la idea del modelo del pilar múltiple, lo que ha llevado a que se garantice el derecho a la pensión de jubilación, y dentro del ámbito de la cobertura del derecho a la seguridad social. En cierto sentido, estos modelos bien podrían ser considerados como un

<sup>77</sup> Banco Mundial. *Ibíd.*

ejemplo de actuación estatal en materia pensionaria sostenida en un enfoque de protección de los derechos humanos.

En razón a ello, podemos señalar que los sistemas que se basan en la forma del pilar múltiple llegan a promover la solidaridad entre los aportantes, además de proteger a la población adulto mayor, garantizando la eficacia del derecho a la seguridad social desde la perspectiva pensionaria porque permite a los beneficiarios acceder a un monto dinerario mensual que les permite – a su vez- mantener el poder adquisitivo de la pensión, a fin de poder cubrir con ello sus necesidades en la vejez.

### **3.2 El modelo de pilares múltiples: una propuesta que podría implementarse desde la perspectiva de los derechos humanos**

En el capítulo 2 se revisó el sistema previsional peruano –con sus correspondientes dos subsistemas- en los cuales vimos, por diversos factores, que estos en la actualidad no cumplen con garantizar el derecho a la pensión a toda la población peruana desde la perspectiva del derecho a la seguridad social, siendo que por ello consideramos que se hace necesario un ajuste al sistema peruano de pensiones. Ahora bien, para que éste ajuste pueda ser factible, es necesario que sea “financieramente sustentable<sup>78</sup>”, es decir, que pueda contar con los medios materiales necesarios para su implementación, en razón de una planificación venida desde el ente o entes estatales correspondientes, pudiendo materializar en razón de que toda la población mayor de edad tenga acceso al derecho ya mencionado.

Entonces para que este “ajuste” pudiera ser tomado en consideración por las autoridades respectivas, sería conveniente que éstas puedan comprender que el sistema pensionario con el que se cuenta actualmente no termina garantizando el derecho a la seguridad social en materia previsional a toda la población en general. Lo anterior significaría que el Estado peruano no estaría cumpliendo con su obligación de respetar e implementar este derecho; es decir, que una gran parte de la población peruana se encuentra fuera del sistema pensionario lo que termina por dificultar el ejercicio del derecho a la seguridad social, pudiendo entenderse esta situación como una falta del Estado frente a sus obligaciones nacionales e internacionales en la

---

<sup>78</sup> ARENAS DEMESA, Alberto 2010 *El gran acuerdo de la reforma previsional chilena de 2008*. Chile. Centro de Microdatos de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Consulta: 10 de setiembre de 2018.  
[http://www.um.edu.uy/docs/presentacion\\_arenasdemesa.pdf](http://www.um.edu.uy/docs/presentacion_arenasdemesa.pdf)

materia.<sup>79</sup>, en específico, con las personas adulto mayores. Más éste no sería cualquier tipo de problema.

En razón de lo esgrimido, y tomando en cuenta lo propuesto por Bardach<sup>80</sup>, para que un problema merezca la atención del Estado, éste debe revestir la característica de “público”, a fin de que sólo sean los problemas que afecten a un grupo considerable de la población los que puedan ser tenidos en cuenta en la agenda política, velando siempre porque la solución se encuentre dentro de los límites del estado de derecho y de la normatividad vigente. Dentro de este contexto, podríamos identificar a este problema como un "proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias"<sup>81</sup>. Además de ello, la situación existente estaría generando que un grupo de personas vean sus derechos afectados, debido a una política pensionaria que no se estaría adecuando a la realidad, en razón del porcentaje de afiliados y no afiliados a los sistemas previsionales.

Para Villanueva<sup>82</sup> un hecho calificado como problema debe cristalizar toda una historia cultural, siendo el resultado de una cadena causal compleja de factores sociales y también el resultado de la evolución de las percepciones y valoraciones de una sociedad. En razón de ello, el problema detectado es que en un corto periodo de tiempo el Perú tendrá una población adulta mayor que no contará con acceso a una pensión financieramente sustentable por la actual política en materia de pensiones a nivel nacional. Entonces, a fin de poder entender mejor el problema, y además tener claras las posibles vías alternativas al mismo, se hace necesario considerar el “enfoque basado en derechos” (EBD)<sup>83</sup> a fin de poder brindarle al problema el marco conceptual necesario (ya que estamos hablando de derechos humanos), y así buscar una alternativa de protección de los mismos (en este caso, del derecho a la seguridad

---

<sup>79</sup> La Jornada (digital) (2013). Consulta: 11 de setiembre de 2018.

<http://www.jornada.unam.mx/2013/03/19/sociedad/043n2soc>

<sup>80</sup> BARDACH, Eugene 2004 *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Tercera reimpresión. México D.F.: CIDE, p. 25

<sup>81</sup> VILLANUEVA AGUILAR, Luis 2009 *El estudio de las políticas públicas*. Maestría de Administración Pública y Política Pública. España. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, p. 26

<sup>82</sup> *Ibidem*

<sup>83</sup> ALZA BARCO, Carlos 2006 *El enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas?* Pontificia Universidad Católica del Perú. Consulta: 10 de setiembre de 2018 [https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp\\_pdf/DHPP\\_Manual\\_v3.51-78.pdf](https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.51-78.pdf)

social en materia previsional), trayendo como consecuencia luego el reajustar la política pensionaria actual. Es así que de darse este “reajuste” que planteamos desde este enfoque se lograría un mejor análisis del problema (siguiendo determinadas pautas) y se legitimaría la acción pública en términos de derechos<sup>84</sup> (entendiendo-como menciona Thoenig<sup>85</sup>- a ésta última como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos).

En razón de ello, nos encontraríamos ante un problema que revestiría el carácter de “público” al poder ser considerado como “[...] una situación [que] se juzga políticamente como problemática y es [podría ser] objeto de un debate político<sup>86</sup>”. En tanto puede ser considerado como un problema público, al ser abordado desde el Enfoque de Derechos Humanos (EBD), podemos reconocer que afecta derechos humanos, en este caso, el derecho a la seguridad social en su perspectiva previsional. Así, este problema al existir limita el adecuado ejercicio de este derecho. Como consecuencia, se hace necesario revisar el modelo peruano para ver de qué manera ciertos ajustes al actual modelo pensionario permiten superar la situación y con ello crear un camino hacia una actuación estatal garante de derechos humanos. Lo que afirmamos se encontraría acorde con lo que estipula la Ley 30490, Ley de la Persona Adulta Mayor, en la que se considera como un principio general que toda medida dirigida a la persona adulta mayor debe considerar su seguridad física, económica y social de la misma; en su artículo 8° establece –como deberes del Estado- que éste promueve y ejecuta las medidas administrativas, legislativas, jurisdiccionales y de cualquier otra índole, necesarias para promover y proteger el pleno ejercicio de los derechos de la persona adulta mayor; y en su artículo 20° establece que el Estado promueve una cultura previsional con la finalidad de que la persona adulta mayor acceda en forma progresiva a la seguridad social y pensiones, en el marco de lo establecido en los diversos regímenes previsionales vigentes.

---

<sup>84</sup> BARDACH, Eugene 2004 *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Tercera reimpresión. México D.F.: CIDE, p. 25

<sup>85</sup> THOENIG, Jean Claude 1997 *Política pública y acción pública*. Consulta: 09 de setiembre de 2018

[http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/11713/1/DOCT2064257\\_ARTICULO\\_2-VOLVINUM1.PDF](http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/11713/1/DOCT2064257_ARTICULO_2-VOLVINUM1.PDF)

<sup>86</sup> SUBIRATS Joan, Peter KNOEPFEL, Corirre LARRUE y Frédéric VARONE. *Ibidem*.

Menciona Olavarria Gambi<sup>87</sup> que: “(...) la idea de actor de la política pública hace referencia a quienes participan o están involucrados en alguna etapa del proceso que sigue la política pública, desde sus etapas más tempranas – de reconocimiento de un problema – hasta las de decisión e implementación de la intervención.” Entonces, dependerá de los actores el desarrollo de todo el proceso de la política pública en sí. Para efectos del presente trabajo, hemos identificados a los siguientes entes (actores) del problema:

*-Los grupos que padecen los efectos negativos del problema, los cuales serán los “beneficiarios finales”:* Para los fines de esta investigación, los favorecidos finales serán aquellos que constituyen la población peruana, ya que todos en algún momento conformaremos el grupo de “beneficiarios” de las normas de seguridad social en materia de pensiones, siendo que este grupo identificado sufrirá las consecuencias negativas del hecho de no contar con tipo alguno de cobertura previsional en materia de seguridad social. Además, el grupo priorizado, es decir, las personas adulto mayores, se encontraría comprendido dentro de lo que en la teoría se denomina como “enfoque diferencial<sup>88</sup>”, enfoque que a su vez sirve para darle un tratamiento diferencial positivo a las poblaciones objeto de protección especial.<sup>89</sup>

*-Los grupos que causan el problema y que deben pagar por los costes del mismo: “grupos- objetivo”:* Actualmente, no todas las personas en edad de aportar se encuentran adscritas a un sistema de pensiones ya sea por la informalidad laboral del mercado o, por la poca confianza en los actuales sistemas de pensiones, tal y como lo señalábamos en el Capítulo 2. Por ello, en este caso se hace necesario evaluar qué entes estatales podrían ser los

---

<sup>87</sup> OLVARARRIA GAMBI, Mauricio 2007 *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. INAP- Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile. Chile, pág.50

<sup>88</sup> HENAO VARGAS, Ana e Italo VELASQUEZ 2016 *Guía teórica y metodológica para la elaboración de políticas públicas en derechos humanos*. Instituto Colombiano de Derechos Humanos. Colombia, p. 24

<sup>89</sup> Como ejemplo de ello podemos mencionar el Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores 2013-2017 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, el cual incluye un enfoque intergeneracional, estructurado sobre cuatro lineamientos entre los cuales se encuentra empleo, previsión y seguridad social buscando que las personas -con independencia de su edad- tengan las mismas oportunidades para hacer efectivo el respecto y ejercicio pleno de sus derechos humanos. Con ello se estaría dando énfasis al principio de igualdad y no discriminación. Los otros tres corresponden a envejecimiento saludable, participación e integración social, y educación conciencia y cultura sobre el envejecimiento y la vejez. Plan Nacional para las Personas Adultas Mayores (2013-2017). Consulta: 10 de setiembre de 2018 <https://www.mimp.gov.pe/adultomayor/archivos/planpam3.pdf>

encargados de asumir el pago de las pensiones en este proceso de “reajuste” de la política en materia previsional. En razón de ello, este grupo podría estar conformado desde el Estado (como ente rector-ejecutor de la re elaboración de una política pública), por la Oficina de Normalización Previsional, la Superintendencia de Banca, Seguros el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (por ser el ente rector en materia de seguridad social), así como el Ministerio de Economía y Finanzas y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (por ser las entidades que brindarían los insumos para los pagos pensionarios, ya sea a través del presupuesto anual –MEF- o de la recaudación de impuestos –SUNAT), los mismos que estarían llamados a unificar criterios, a fin de lograr – en el mejorado sistema previsional- que toda la población cuente con aportes obligatorios al sistema nacional y, en caso deseen incrementar el monto de su importe pensionario, tengan acceso a dar un aporte adicional voluntario a las aseguradoras de fondo de pensiones o, en su defecto, deriven un monto –previamente determinado- de los impuestos recaudados al incremento de importe básico estipulado. Con esto se podría lograr que la rediseñada política pudiera ser (como mencionáramos antes) financieramente sustentable. Con ello, el derecho a la seguridad social -desde el punto de vista previsional- podría llegar a toda la población, lográndose con ello la progresividad del derecho<sup>90</sup> y su no regresividad. Asimismo, cada ciudadano debería ser informado con regularidad sobre el monto que va acumulando, con lo que se cumpliría con el principio de transparencia y rendición de cuentas, propio de la administración pública.

*-Los emprendedores del debate, que son los actores que buscan incluir cierto problema social en la agenda pública y movilizan recursos para ello: Para el caso concreto, y de acuerdo a lo desarrollado hasta el momento, estos actores pueden ser: los Congresistas de la República (al contar con la potestad constitucional de iniciativa legislativa), la sociedad civil (quienes pueden hacerlo a través de propuestas concretas o a través del legislativo), y el mismo Estado peruano (de considerar necesario el “reajuste” al actual sistema previsional)*

---

<sup>90</sup> Se puede entender a este principio como la obligación del Estado de generar en cada momento histórico una mayor y mejor protección y garantía de los derechos humanos, de tal forma, que siempre estén en constante evolución y bajo ninguna justificación en retroceso. Comisión Estatal de Derechos Humanos (México) (2014). Consulta: 11 de setiembre de 2018 [http://cedhj.org.mx/principios\\_constitucionales.asp](http://cedhj.org.mx/principios_constitucionales.asp)

Con ello, se daría cumplimiento al principio de participación ciudadana en la toma de decisiones y/o iniciativas.

Entonces, realizar éste análisis previo permite, de acuerdo a Alex Caldera: una buena estructuración de los problemas públicos desde el inicio, para “(...) *atacar de manera certera a las causas correctas, y tomar en cuenta el conjunto de visiones involucradas para abonar a la legitimidad de la acción pública*<sup>91</sup>.” Por ello, resulta indispensable continuar con el análisis antes indicado. En razón de lo expuesto, es importante ahora señalar los límites del problema en estudio. De acuerdo a lo revisado, podemos indicar que se ubicaría dentro de los límites a la perspectiva sectorial<sup>92</sup>, ya que el problema público que origina la intervención está a cargo de una determinada administración, como lo constituyen la Oficina de Normalización Previsional, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, el Ministerio de Economía y Finanzas, y la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, constituyéndose como una política distributiva, ya que el Estado tiene la obligación de proveer (o gestionar) los fondos que constituirán los montos-base pensionarios.

En razón de este análisis, es necesario el planteamiento de un reajuste a la política previsional nacional desde la perspectiva de las políticas públicas con un enfoque basado en derechos humanos, ya que éstas últimas incluyen necesidades, intereses y proyectos de alcance general que puedan ser considerados dentro de la agenda pública<sup>93</sup>, a fin de sustentar la viabilidad legal y económica de la reforma planteada al sistema pensionario peruano. Para ello se hace necesario identificar claramente el problema, sus causas, justificar por qué el Estado debería de atender este problema – a la par de identificar los actores relevantes y su visión alrededor del problema público, culminando con una propuesta viable de “alternativa de solución” al problema, dentro de los estándares en derechos humanos. Todo esto, con el fin de mejorar los actuales sistemas de pensiones, con el fin de que el Estado peruano pueda garantizar el derecho a la seguridad social desde el enfoque previsional a toda la población, y así cumplir con las obligaciones adquiridas en materia del Derecho Internacional de los

---

<sup>91</sup> CALDERA, Alex Ricardo 2005 *Material de enseñanza*. México D.F.: Universidad Autónoma de Aguascalientes, p. 1

<sup>92</sup> SUBIRATS Joan, Peter KNOEPFEL, Corinne LARRUE y Frédéric VARONE 2008 *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel, p. 128

<sup>93</sup> HENAO VARGAS, Ana e Italo VELASQUEZ 2016 *Guía teórica y metodológica para la elaboración de políticas públicas en derechos humanos*. Instituto Colombiano de Derechos Humanos. Colombia, p. 10

Derechos Humanos, pudiendo tomar como referencia el modelo de pilares múltiples para cumplir con este deber estatal.

Ahora bien, en líneas precedentes analizábamos a los actores del “problema”, así como el papel de cada uno dentro del mismo; entonces se hace necesario ahora desarrollar el problema en sí, a fin de lograr una mejor comprensión del mismo, partiendo de lo establecido por Wayne Parsons<sup>94</sup>:

### **a) Identificación del problema**

La identificación del problema se resume básicamente en el siguiente supuesto: no toda la población mayor de edad se encuentra afiliada a un sistema de pensiones en razón a:

- a) la informalidad del mercado laboral; y,
- b) la poca confianza en los sistemas previsionales actuales.

Por lo que se haría necesario el reajuste de la actual política previsional con el fin que se garantice el derecho a la seguridad social en materia de pensiones de la población; la ya mencionada política podría contemplar una aportación básica al sistema nacional de pensiones, ya sea por cuenta del trabajador o por el mismo Estado, además de permitir un aporte voluntario al sistema privado. Vale mencionar que será el Estado el que juegue un papel importante en este punto, ya que será el encargado de hacer obligatoria la afiliación al nuevo régimen, asumirá el costo fiscal de la transición, ofrecerá ciertas garantías a los asegurados, y regulará y supervisará el sistema<sup>95</sup>. En consecuencia, el problema público (desde el enfoque en derechos humanos) que identificamos es el siguiente:

**En el Perú no se garantiza de manera adecuada y eficiente el derecho a la seguridad social en materia previsional de sus ciudadanos.**

### **b) Identificación de las causas del problema**

<sup>94</sup> PARSONS, Wayne 2007 *Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. Traducción de Atenea Acevedo. México: FLACSO, PÁG. 119

<sup>95</sup> MESA LAGO, Carmelo 2010 *Política y Reforma de la Seguridad Social en América Latina*. En Revista Nueva Sociedad: Democracia y Política en América Latina. Buenos Aires. p. 137

De lo mencionado en el capítulo 2, podemos distinguir los siguientes factores que evidencian el débil funcionamiento del actual sistema de pensiones<sup>96</sup>, las cuales a su vez se agrupan en las dos variables mencionadas anteriormente:

- Informalidad del mercado laboral
- Existe un mercado laboral informal que no permite que los empleadores aporten a un sistema de pensiones a efectos de asegurar a sus empleados.
- La actual política pensionaria no cubre a toda la población nacional, en razón que no toda esta afiliada a un sistema de pensiones, por lo que no se estaría protegiendo a toda la ciudadanía.
- El Sistema Nacional de Pensiones tiene un déficit presupuestario que no permite pagar las pensiones a los jubilados sólo con las aportaciones de las personas activas, sino que el Estado lo subsidia.
  
- Poca confianza en los sistemas previsionales actuales.
- La afiliación a los sistemas de pensiones está constituido por requisitos excluyentes a una cantidad considerable de ciudadanos.
- Los sectores pobres tienen poca o ninguna participación en pensiones.

**c) Justificación de la atención del problema público por parte del Estado e identificación de la visión de los actores relevantes alrededor del problema.**

Visto desde distintos enfoques de desarrollo, el problema puede ser identificado como público y requiere el reajuste y mejora de la actual política previsional por parte del Estado, ya que no toda la población mayor de edad cuenta con una cobertura plena en materia de pensiones. El siguiente cuadro explica más detalladamente éstos enfoques, así como la justificación en cada uno de ellos para la atención del Estado al problema identificado:

---

<sup>96</sup> Revista Semana Económica. Consulta: 12 de setiembre de 2018  
<http://semanaeconomica.com/article/mercados-y-finanzas/previsional/158952-afp-vs-onp-el-sistema-privado-de-pensiones-lleva-la-delantera/>

Enfoque del derecho a la seguridad social	Justificación para la atención del Estado al problema público identificado
Desarrollo progresivo económico y social	La informalidad laboral, así como contar con sistemas pensionarios que no brindan confianza al posible aportante, no resultan atractivos a la ciudadanía, no favoreciendo la recaudación de los fondos para la dación (en su momento) de un monto pensionario que ayude a continuar con el desarrollo del denominado “pensionista”.
Satisfacción de Necesidad Básicas Insatisfechas (NBI)	Un sistema pensionario que no logra cubrir al 100% de la población limita al ciudadano y le impide gozar de una pensión digna que le permita llevar un nivel de vida que satisfaga sus necesidades básicas en uno de los periodos más vulnerables del desarrollo humano, como lo es la vejez.
Desarrollo como expansión de libertades	Un sistema pensionario que no cuenta con aportes limita al sector público para la producción de servicios públicos de calidad, lo que limita la capacidad del Estado para garantizar el ejercicio de derechos, lo que a su vez impide al ciudadano tener una vida digna, de acuerdo a los estándares internacionales en derechos humanos.

Cuadro Nro 10

Fuente: Elaboración propia

Sobre la base de Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone<sup>97</sup>, a continuación se presenta un cuadro de análisis de los actores relevantes involucrados ya mencionados con anterioridad en el problema público, desarrollando más ampliamente su participación en razón a la importancia, urgencia, magnitud y novedad del problema, y en razón de ello, una media de medida traducida en: alta, media y baja:

Actor relevante	Tipo de Actor	Visión del actor en razón de los cuatro elementos constitutivos señalados por Subirats <sup>98</sup>			
		Importancia	Urgencia	Magnitud	Novedad
		Pregunta guía:	Pregunta guía:	Pregunta guía:	Pregunta guía:
		¿Sus efectos son importantes para el actor?	¿Su atención es urgente para el actor?	¿Cuál es la audiencia principal para el actor?	¿Cuál es la importancia mediática del problema?

<sup>97</sup> Para Subirats Knoepfel, Larrue y Varone, señalan que existen cuatro aspectos que evidencian la postura de los actores (visiones, perspectivas) respecto al problema: importancia, urgencia, magnitud y novedad.

<sup>98</sup> Las preguntas presentadas indican la interpretación realizada sobre cada elemento.

Los ciudadanos en edad de realizar aportes a los sistemas pensionarios	Beneficiarios / Afectados	Intensidad moderada; si bien hay muchos que quieren solucionar el problema, muchos otros prefieren el statu quo.	Dado que se trataría de un problema de intensidad moderada para el actor, se presume que la urgencia también lo es.	Todos los ciudadanos en edad de aportar, delimitados por el tipo de sistema al que se acojan	Con la discusión en los últimos años en torno al aporte obligatorio de los trabajadores independentes al SPP, el tema tiene importancia mediática.
La Oficina de Normalización Previsional	Emprendedor	Alta. Sus funciones se concentran en el desarrollo del sistema nacional de pensiones.	Alta. Es su razón de ser y debe cumplir el mandato legal de administrar el sistema nacional de pensiones. En razón de ello deberá rendir cuenta a sus supervisores (MEF)	La ciudadanía	Alta. Actualmente se mantienen en la agenda pública, dados los últimos convenios que en materia de seguridad social viene negociando el Estado peruano (Con Suiza y Japón, por ejemplo)
Las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP)	Emprendedor	Alta. Sus funciones se concentran en el desarrollo del sistema privado de pensiones	Alta. Es su razón de ser y debe cumplir el mandato legal de administrar el sistema privado de pensiones. En razón de ello deberá rendir cuenta a sus supervisores (SBS)	La ciudadanía	Alta. Actualmente se mantienen en la agenda pública, dados los últimos convenios que en materia de seguridad social viene negociando el Estado peruano.
Ministerio de Economía y Finanzas / Superintendencia Nacional de Administración Tributaria	Emprendedor Emprendedor	Alta. Sus funciones se concentran, entre otras en la supervisión del sistema nacional de pensiones.  Alta. Podría ser el ente	Alta. Es la entidad encargada de administrar los fondos del sistema nacional de pensiones, además de autorizar los pagos correspondiente	La ciudadanía	Alta. En razón del problema mediático planteado, relativo a los aportes obligatorios de los trabajadores.

		llamado a financiar el monto básico pensionario	s. Alta: A través de un determinado impuesto, podría establecer un monto básico de pensión		
Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo	Emprendedor	Alta. Sus funciones se concentran, entre otras en la supervisión de los Convenios Internacionales en seguridad social que firma el Estado peruano	Alta. Es la entidad encargada negociar los Convenios y explicar los sistemas existentes, a fin de poder constatar la viabilidad de la firma de los mismos.	Los trabajadores nacionales y los trabajadores desplazados	Alta. En razón del problema mediático planteado, relativo a los aportes de los trabajadores desplazados.

Cuadro Nro. 11

Fuente: elaboración propia

No debemos olvidar que todo este proceso de reajuste de la política pública en materia previsional busca generar un “valor público<sup>99</sup>”. Partiendo de la necesidad de resolver este problema, el valor público de una política enfocada en el derecho a la seguridad social (en materia de pensiones) sería el de garantizar el acceso al sistema previsional del mayor número de ciudadanos y ciudadanas, y una manera de poder lograrlo sería el optar por el mejoramiento del sistema previsional actual, pudiendo enmarcarlo dentro de un modelo que garantizase el ejercicio de toda la población del derecho a la seguridad social, siendo éste el eje principal para determinar la ruta que deberá seguir el ajuste de la política actual. De lo revisado, podemos señalar entonces que el modelo de pilares múltiples cumple con dicha premisa. Ello porque asegura que los ciudadanos y ciudadanas puedan acceder a un monto pensionario en la vejez, logrando con ello la protección de los mismos y asegurando su bienestar.

Aplicando el modelo de pilares múltiples, los montos pensionarios no sólo serían subsidiados por el Estado, sino por los propios aportantes (de manera voluntaria) y/o

<sup>99</sup> Para Mark Moore el valor público consiste en “aquello que nosotros, en tanto individuos, deseamos como condiciones públicas en las cuales nos gustaría vivir, y aquello que colectivamente acordamos que nos gustaría lograr juntos, utilizando el poder del Estado”. MOORE, M. 2005 *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press, p.34

por los impuestos que son pagados por la misma ciudadanía (teniendo para ésta última el valor de la solidaridad como eje fundamental como respaldo de dicha aportación). Entonces, realizándose un ajuste al sistema de financiamiento que utilizan los vigentes sistemas previsionales, las pensiones tendrían diferentes fuentes de aportes, garantizando con ello un monto pensionario que le permita a la población una vida digna en la etapa de la vejez, pudiéndose con ello lograr la subsistencia de la población adulto mayor en un ámbito en que se respetarían sus derechos básicos (tales como alimentación, vestido, etc.), cumpliendo el Estado con garantizar dicho derecho al proporcionarles el monto dinerario indispensable para tal fin, el cual –como ya vimos en el desarrollo de este trabajo de investigación- contaría con varias fuentes de financiamiento, y de traduciría a través de la dación de una pensión. En ese sentido, la alternativa para mejorar los actuales sistemas previsionales en el Perú podría ser el considerar el modelo de pilares múltiples en el diseño del reajuste de la política pensionaria, lo que traería como consecuencia que el Estado peruano pueda garantizar el ejercicio del derecho a la seguridad social a nivel previsional.

Así, si se reajusta el actual modelo pensionario a uno de pilares múltiples no sólo se garantiza contar con el dinero antes referido, sino que se va más allá, al desarrollar la conciencia solidaria y fomentar el ahorro a nivel de la población con fines previsionales garantizándose con ello el derecho a la seguridad social (entendido éste como un derecho de la ciudadanía y un deber por parte del Estado) en materia de pensiones.

#### **d) El reajuste de la política previsional peruana**

Para que se pueda llevar a cabo el reajuste de la política previsional peruana, el ente estatal deberá proponer y agendar dicho tema a fin de que sea considerado como un problema público (en razón del concepto esgrimido en el presente trabajo) y considerar la mismo desde el enfoque en derechos humanos; luego, correspondería delinear las políticas para la posible implementación del mismo (teniendo en consideración los principios transversales de la política), con el fin de garantizar que todos los ciudadanos tengan acceso a un monto pensionario al llegar a determinada edad, y garantizando con ello el derecho a la seguridad social a nivel previsional.

En razón de ello, se podrían tener en consideración los siguientes puntos para una futura implementación del modelo de pilares múltiples:

- Delimitar adecuadamente los ámbitos de acción de cada uno de los sistemas de pensiones, a fin de poder re organizarlos en un modelo de pilares múltiples

que garanticen el acceso y ejercicio de toda la población del derecho a la seguridad social en materia pensionaria.

- Rediseñar objetivos y estrategias para la afiliación de los ciudadanos al modelo de pilares múltiples, ya sea que este último se constituya a través de un aporte obligatorio voluntario o que el monto base sea establecido a través de un impuesto, además del aporte voluntario que cada ciudadano deseara realizar.
- Realizar un diagnóstico, cualitativo y cuantitativo, sobre el coste de vida y su correspondencia con el monto de los aportes a los afiliados. Esto para tener un conocimiento real respecto del costo de nivel de vida digno que cubra las principales necesidades de una persona jubilada.
- Rediseñar un sistema de monitoreo y evaluación del funcionamiento del sistema de pensiones.
- Dada la vigencia del problema, resultaría pertinente fomentar y promover el diálogo entre los diferentes actores, estatales y privados, vinculados al sector laboral y pensionario para diseñar estrategias que permitan reducir el mercado laboral informal.

Dada la importancia de la problemática expuesta, consideramos que la política pensionaria reajustada contaría con la aprobación de los ciudadanos, los mismos que verían en la propuesta un intento real de parte del Estado por solucionar las causas que generan la problemática y los efectos negativos que causan en la población, específicamente en los jubilados. No se debe perder de vista que lo que se desea es que toda la población tenga acceso al derecho a la seguridad social en materia previsional, lo que garantizaría el ejercicio del mismo por parte de la población que conforma (y conformará en algún momento) la denominada tercera edad. En ello se centraría el enfoque en derechos humanos de la política planteada, en garantizar el ejercicio de ese derecho.

La población adulta mayor es considerada en la actualidad como una población vulnerable, por lo que se viene cuidando de establecer los derechos y deberes de la misma en diversos documentos tanto nacionales como internacionales, bajo los principios de igualdad y no discriminación. Es por ello que los Estados (incluido el peruano) están en la obligación de velar por el bienestar de ésta, además de realizar todas las acciones que se encuentren a su alcance, así como tomar las medidas e iniciativas pertinentes a fin de poder garantizar el respeto de la misma a todo nivel.

En razón de lo desarrollado en el presente trabajo, el modelo de pilares múltiples es el que (hasta ahora) garantiza el acceso de toda la población a las prestaciones pensionarias (además de poder ser financieramente sustentable), teniendo como base el valor de la solidaridad, siendo éste uno de los que sirven de base para la dignidad de las personas, piedra angular de los derechos humanos. Así mismo, de reajustarse la política previsional nacional actual, se cumpliría con la progresividad del derecho a la seguridad social, y el Estado tendría una participación activa en dicho proceso, cumpliendo de esta manera con las obligaciones establecidas tanto en la norma nacional como en la internacional.



## **Conclusiones**

**PRIMERA:** El concepto de seguridad social ha evolucionado a través del tiempo, desde finales del siglo XIX cuando era calificada como una protección a los trabajadores, hasta nuestros días cuando la doctrina ha ampliado dicho concepto, incluyendo a la salud y a las pensiones dentro de este derecho. Es considerada como derecho humano, ya que se encuentra comprendida en diferentes instrumentos internacionales en derechos humanos, y es considerada como un derecho fundamental ya que se ubica dentro de la normativa constitucional nacional. Al ser un derecho humano y fundamental amplio, hemos decidido centrarnos en el tema previsional, a fin de poder brindar mayores alcances respecto al problema (que puede considerársele como público, para un mejor análisis y estructuración del mismo, a la par de legitimar la acción pública) relativo a pensiones que enfrenta el 65,6% de la población nacional.

**SEGUNDA:** La seguridad social se encuentra comprendida dentro de los denominados derechos económicos, sociales y culturales, razón por la cual le exige al Estado obligaciones de “hacer” a fin de garantizar su eficacia y eficiencia en relación a toda la población, las mismas que pueden ser traducidas en tres acciones específicas: proteger, respetar y garantizar. La piedra angular del derecho a la seguridad social en materia previsional, al igual que el de todos los derechos humanos radica en la dignidad del hombre, así como en los cuatro valores que la comprenden, como son la libertad, la seguridad, la igualdad y la solidaridad, teniendo como base a estos dos últimos valores.

**TERCERA:** La seguridad social (a nivel previsional) se interrelaciona con otros derechos, tales como el derecho a la propiedad (el monto de las aportaciones pasaría a formar parte de la propiedad del individuo) y el derecho a la igualdad (todos tenemos derecho a recibir un monto como pensión de jubilación en relación a los aportes que hayamos efectuado durante la vida laboral activa), tal y como lo han manifestado las Cortes Regionales en Derechos Humanos en diversos pronunciamientos.

**CUARTA:** En la actualidad del 100% del total de la PEA (población económicamente activa) asalariada mayor de edad de Perú, sólo un 34,4% se encuentra afiliada a un sistema de pensiones, con lo cual estamos hablando de un porcentaje ascendente al 65,6% que no se encuentra bajo resguardo de sistema previsional alguno; lo que en un aproximado de 20 a 25 años traería como consecuencia que el Perú cuente con una población por encima de los 65 años, no activa económicamente, y sin ningún tipo de remuneración en una época tan delicada para el ser humano, como lo es la denominada “vejez”. Esta situación se da principalmente por dos causas precisas: el alto índice de informalidad laboral existente en el Perú y la falta de confianza en los actuales sistemas pensionarios. Dada esta situación, se hace necesaria el ajuste de la actual política previsional, a fin de poder adaptarla a un modelo de pilares múltiples.

**QUINTA:** Para la posible implementación de la política reajustada (en este caso), se han identificado a los actores primarios, constituidos por la ONP, SBS, MEF, SUNAT, y MTPE. A nivel internacional, contamos con ejemplos de modelos exitosos al aplicar el modelo de pilares múltiples, como son los sistemas previsionales de Noruega, Uruguay y España, logrando con ello garantizar el derecho a la seguridad social en materia previsional de su población al incluir dentro del mismo a la ciudadanía en general.

**SEXTA:** De poder aplicarse el reajuste a la política pensionaria nacional (desde el enfoque en derechos humanos), no sólo se garantizaría contar con el dinero antes referido, sino que se desarrollaría la conciencia solidaria, y fomentando el ahorro a nivel de la población con fines previsionales, garantizándose con ello el derecho a la seguridad social (entendido éste como un derecho de la ciudadanía y un deber por parte del Estado) en materia de pensiones. En esa misma línea el Estado velaría porque los ciudadanos contaran con un respaldo económico y con una vida digna en la época de la vejez, dentro de los estándares establecidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.



### Bibliografía

1. ABRAMOVICH, Víctor y Christian COURTIS (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta.
2. ALONSO OLEA, Manuel y José Luis TORTUERO PLAZA (2005). *Instituciones de la Seguridad Social*. Madrid: Civitas.
3. BARDACH, Eugene (2004). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Tercera reimpresión. México D.F.: CIDE
4. CALDERA, Alex Ricardo (2005). *Material de enseñanza*. México D.F.: Universidad Autónoma de Aguascalientes

5. CENTRANGOLO, Oscar (2009). *La seguridad social en América Latina y el Caribe: una propuesta metodológica para su medición y aplicación a los casos de Argentina, Chile y Colombia*. Chile: Fondo Editorial de CEPAL-PNUD.
6. DOUBLET Jacques y Lavau GEORGES (1958) *Seguridad social (Sécurité sociale)*. Francia: Population, año 13 , n°4
7. HENAO VARGAS, Ana e Italo VELASQUEZ (2016) *Guía teórica y metodológica para la elaboración de políticas públicas en derechos humanos*. Instituto Colombiano de Derechos Humanos. Colombia
8. MESA LAGO, Carmelo (2010). *Política y Reforma de la Seguridad Social en América Latina*. En Revista Nueva Sociedad: Democracia y Política en América Latina. Buenos Aires
9. MOORE, M. (2005). *Creating Public Value - Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press
10. NETTER, Francis (1982) *La seguridad social y sus principios*. México: Instituto Mexicano del Seguro Social, 1982, colección Salud y Seguridad Social, serie Manuales Básicos y Estudios
11. NEVES MUJICA, Javier (1998). *La Seguridad en la Constitución*. Ponencia presentada en el Quinto Congreso Peruano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Lima: UNMSM. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
12. OLVARARRIA GAMBI, Mauricio (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. INAP- Instituto de Asuntos Públicos. Departamento de Gobierno y Gestión Pública. Universidad de Chile
13. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2011). *Seguridad social: un nuevo consenso. Resolución y conclusiones relativas a la seguridad social*. Conferencia Internacional del Trabajo. 89 Sesión Anual
14. PARRA, Oscar, María A., VILLANUEVA, MARTIN, Agustín (2008). *Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Sistema Universal y Sistema Interamericano)*. Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Editorial del IIDH
15. PECES BARBA, Gregorio (1999) *Curso de Derechos Fundamentales: Teoría General*. Madrid.
16. SCHNEIDER, Friedrich (2004). *El tamaño de las economías sumergidas de 145 países de todo el mundo: primeros resultados durante el período de 1999 a 2003*. Instituto para el Estudio del Trabajo. Suiza: Universidad de Linz

17. SUBIRATS, Joan; Peter KNOEPFEL; Corinne LARRUE y Frédéric VARONE (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
18. TOYAMA MIYAGUSUKU, Jorge, ANGELES LLERENA, Karen (2004) Seguridad Social peruana: sistemas y perspectivas, Themis, Revista de Derecho, Nro. 48
19. VIDAL, Álvaro; Fernando CUADROS, y Christian SANCHEZ (2012). *Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas. Un balance tras 20 años*. Chile: Fondo Editorial de CEPAL- GIZ.
20. VILLANUEVA, L.A. (1992) *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
21. VILLANUEVA AGUILAR, Luis (2009) *El estudio de las políticas públicas*. Maestría de Administración Pública y Política Pública. España. Miguel Angel Porrúa Grupo Editorial

#### Infomatografía:

22. ALZA BARCO, Carlos (2006) El enfoque basado en derechos ¿qué es y cómo se aplica a las políticas públicas? Pontificia Universidad Católica del Perú. [https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp\\_pdf/DHPP\\_Manual\\_v3.51-78.pdf](https://www.upf.edu/dhes-alfa/materiales/res/dhpp_pdf/DHPP_Manual_v3.51-78.pdf).
23. BERSTEIN JAUREGUI, Solange (2010). El Sistema Chileno de Pensiones (Séptima Edición). Superintendencia de Pensiones. [http://www.safp.cl/portal/informes/581/articulos-7206\\_libroVIIedicion.pdf](http://www.safp.cl/portal/informes/581/articulos-7206_libroVIIedicion.pdf)
24. Comisión Estatal de Derechos Humanos (México) (2014) [http://cedhj.org.mx/principios\\_constitucionales.asp](http://cedhj.org.mx/principios_constitucionales.asp)
25. COMISIÓN EUROPEA: Comisión de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión. *La Seguridad Social en España* (2012). [http://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Spain\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/empl_portal/SSRinEU/Your%20social%20security%20rights%20in%20Spain_es.pdf)
26. Contribuyentes por Respeto (2013). <http://respeto.pe/costo-beneficio>
27. Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (2013). [http://www.fiap.cl/prontus\\_noticia/site/artic/20131014/pags/20131014131236.html](http://www.fiap.cl/prontus_noticia/site/artic/20131014/pags/20131014131236.html)
28. Gestión – Revista (2015)

- <http://gestion.pe/economia/sppsnp-2149735>
29. INFOBAE (América) (2014). <http://www.infobae.com/2014/10/01/1598855-conozca-cual-es-el-mejor-pais-del-mundo-envejecer>
  30. Instituto Nacional de Estadística de España (2014). <http://www.ine.es/>
  31. Instituto Nacional de Estadística e Informática (2012). [http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1154/cap06.pdf](http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1154/cap06.pdf)
  32. Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017). <https://www.inei.gob.pe/biblioteca-virtual/boletines/produccion-nacional/1/>
  33. La República - Diario (2014) <http://larepublica.pe/17-08-2014/32-de-aportantes-a-la-onp-se-queda-sin-pension-por-no-justificar-20-anos-de-aportes>
  34. LOAYZA, Norman (2006). Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú (Estudios Económicos). <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Publicaciones/Revista-Estudios-Economicos/15/Estudios-Economicos-15-3.pdf>
  35. NAVARRO FALLAS, Román (2002). El derecho fundamental a la seguridad social, papel del estado y principios que informan la política estatal en seguridad social. En: [http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1409-12592002000100002](http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592002000100002)
  36. Oficina de Normalización Previsional. <https://www.onp.gob.pe/>
  37. Organización de los Estados Americanos [http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-70\\_derechos\\_humanos\\_personas\\_mayores\\_firmas.asp](http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-70_derechos_humanos_personas_mayores_firmas.asp)
  38. Organización Internacional del Trabajo. Hechos Concretos sobre la Seguridad Social (2011). [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)
  39. Organización Mundial de la Salud (OMS). <http://www.who.int/es/>
  40. Organización Mundial de Trabajo. Informe Mundial sobre la protección Social 2014-2015 (Resumen Ejecutivo).

[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_245156.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245156.pdf)

41. ORTEGON, Edgar, PACHECO, Juan, y PRIETO, Adriana (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. ILPES –CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile. [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518\\_es.pdf;jsessionid=F512AB5ADBDF8EBEC8F7CB4BD580164E?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5607/S057518_es.pdf;jsessionid=F512AB5ADBDF8EBEC8F7CB4BD580164E?sequence=1)
42. PEREZ LUÑO, Antonio (1983). *Revista de Estudios Políticos Nueva Era* (Núm. 35). <file:///C:/Users/Downloads/Dialnet-LaFundamentacionDeLosDerechosHumanos-26757.pdf>
43. RADIO ONU (2015). *En América Latina, la informalidad laboral es un problema crónico*. [http://www.unmultimedia.org/radio/spanish/2015/04/en-america-latina-la-informalidad-laboral-es-un-problema-cronico/#.Vhsl3PI\\_Oko](http://www.unmultimedia.org/radio/spanish/2015/04/en-america-latina-la-informalidad-laboral-es-un-problema-cronico/#.Vhsl3PI_Oko)
44. Revista Semana Económica. <http://semanaeconomica.com/article/mercados-y-finanzas/previsional/158952-afp-vs-onp-el-sistema-privado-de-pensiones-lleva-la-delantera/>
45. Superintendencia de Banca, Seguros y AFP. <http://www.sbs.gob.pe/usuarios/categoria/sistema-privado-de-pensiones/1538/c-1538>
46. THOENIG, Jean Claude (1997) *Política pública y acción pública*. [http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/11713/1/DOCT2064257\\_ARTICULO\\_2-VOLVINUM1.PDF](http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/11713/1/DOCT2064257_ARTICULO_2-VOLVINUM1.PDF)
47. *Una Mirada al Sistema Peruano de Pensiones (Diagnóstico y propuestas)* (2008) [http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/Unamiradaalsistemaperuanodempensiones\\_tcm346-189603.pdf?ts=1052013](http://serviciodeestudios.bbva.com/KETD/fbin/mult/Unamiradaalsistemaperuanodempensiones_tcm346-189603.pdf?ts=1052013)

**Tesis:**

48. DEL AGUILA CAZORLA, Olimpia (2010). *Transformación y Reforma de los Sistemas de Pensiones: ¿Hacia un Nuevo Modelo?* Tesis de doctorado en Derecho. España: Universidad Complutense de Madrid: Departamento del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. España
49. RIVERA DOMINGUEZ, Rebeca (2012). *La pensión de jubilación antes y después de la reforma de la seguridad social, modalidades, requisitos y cuantía*. Tesis de maestría en Protección Jurídica de las Personas y Grupos Vulnerables. Universidad de Oviedo. España



## **Normativa:**

50. Constitución Política del Perú de 1993
51. Convención Americana sobre Derechos Humanos
52. Convenio sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, 1969 (núm. 130)
53. Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168)
54. Convenio sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, 1982 (núm. 157)
55. Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social), 1962 (núm. 118)
56. Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102)
57. Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1967 (núm. 128)
58. Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121)
59. Declaración Universal de los Derechos Humanos
60. Naciones Unidas: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 3: *la índole de las obligaciones de los Estados Partes.*
61. Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
62. Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"

## **Jurisprudencia:**

63. CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS (2002). Caso Azinas vs. Chipre, Comunicación Nro. 56679/00, sentencia de 20 de julio de 2002.
64. CORTE EUROPEA DE DERECHOS HUMANOS. (1999). Caso Bellet, Huertas y Vialatte vs. Francia, Comunicaciones Nros. 40832/98, 40833/98 y 40906/98, decisión sobre admisibilidad de 27 de abril de 1999

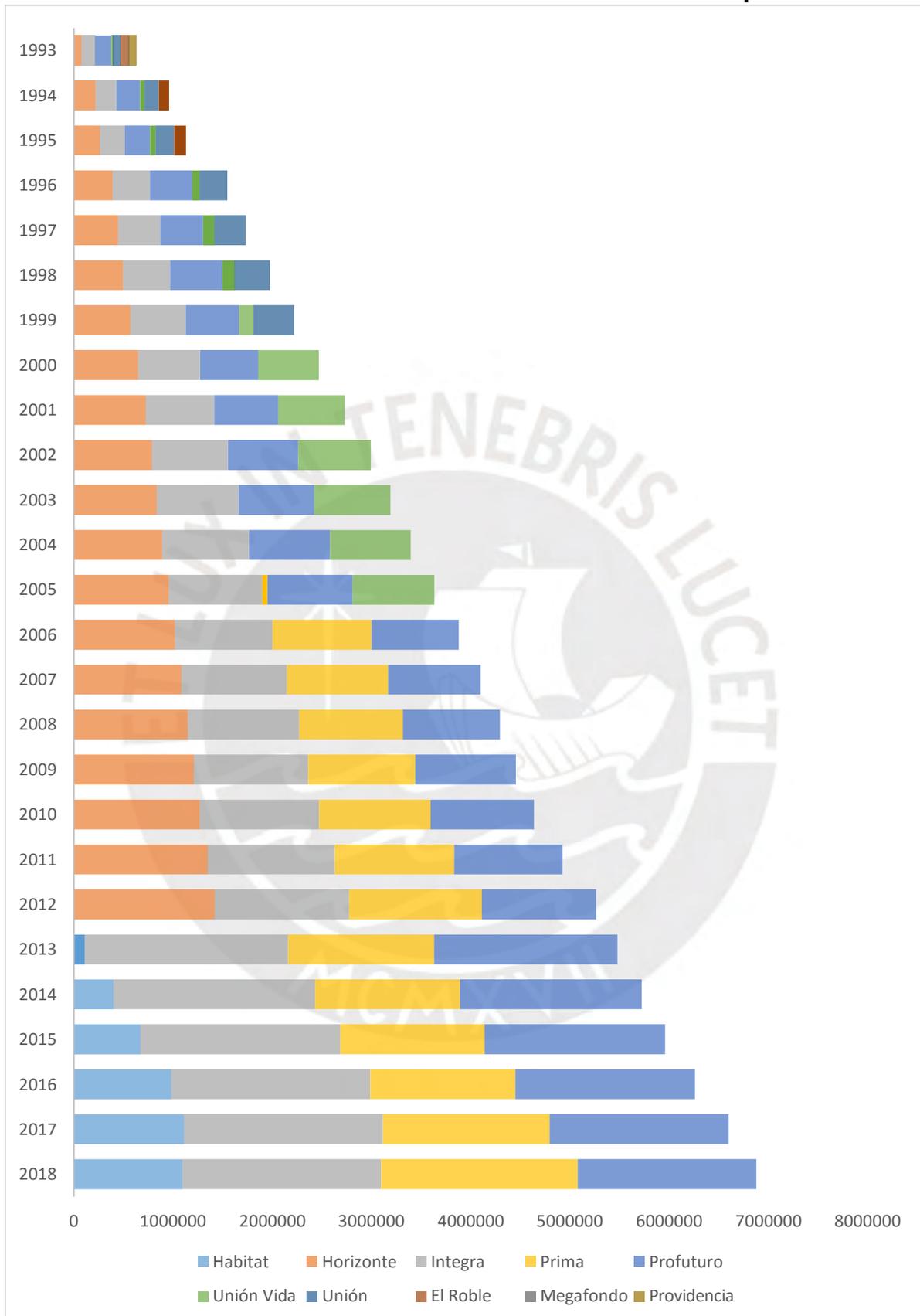
65. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (1989). Opinión Consultiva OC-10/89: Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos solicitada por el Gobierno de Colombia. Serie A No. 10
66. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2003). Caso "Cinco Pensionistas" vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia: 28 de febrero de 2003
67. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2009). Caso Acevedo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia: 01 de julio de 2009
68. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2005). Exp. N.º 1417-2005-AA/TC. Sentencia: 08 de julio de 2005.
69. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2014). Exp. N.º 03610-2013-PA/TC. Sentencia: 05 de mayo de 2014

**Diapositivas:**

70. ARENAS DEMESA, Alberto (2010). *El gran acuerdo de la reforma previsional chilena de 2008*. Chile. Centro de Micro datos de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. [http://www.um.edu.uy/docs/presentacion\\_arenasdemesa.pdf](http://www.um.edu.uy/docs/presentacion_arenasdemesa.pdf)
71. TEJADA, Johanna (2007). Una Mirada al Sistema de Pensiones Peruano al 2050. Diagnóstico y Propuestas. BBVA. Lima.



**ANEXO: Nro. 1 Evolución del Número de Afiliados Activos por AFP**



Fuente: Superintendencia de Banca y Seguros (2018)

Elaboración propia

Nota:

- AFP Megafondo se fusionó con AFP Horizonte en setiembre de 1994.
- AFP Providencia se fusionó con AFP Nueva Vida en noviembre de 1994.
- AFP El Roble se fusionó con AFP Profuturo en septiembre de 1996.
- AFP Unión se fusionó con AFP Nueva Vida en enero de 2000.
- AFP Unión Vida se fusionó con Prima AFP en diciembre de 2006.
- Al cierre de agosto de 2012 AFP Horizonte dejó de existir. El fondo y los afiliados de AFP Horizonte se dividieron y fusionaron con los fondos y afiliados de Integra AFP y Profuturo AFP respectivamente.
- Los datos del año 2018 fueron contabilizados hasta el mes de agosto, siendo ésta la última actualización de la SBS

