

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**

**ESCUELA DE POSGRADO**



**NECESARIA REFORMA PENSIONARIA, CAMINO A UN SISTEMA MULTIPILAR  
DE PENSIONES**

**TESIS PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN  
DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

**AUTOR**

FLOR DE MARÍA LIZZETT YNGA MORALES

**ASESOR:**

DAVID JOSÉ CAMPANA ZEGARRA

Noviembre, 2019



*A mis padres, quienes motivan mi superación constante, dedico todo el esfuerzo puesto en este trabajo.*

*A los pensionistas, cuyas realidades propiciaron esta investigación.*

## RESUMEN

En nuestro país no hay plena aceptación social de los sistemas de pensiones vigentes, teniendo que diversos sectores poblacionales manifiestan que sus demandas, según sus propias necesidades, no son cubiertas por los sistemas existentes, por ejemplo el sector no contributivo que requiere del Estado el aseguramiento de una pensión; el sector contributivo afiliado al Sistema Nacional de Pensiones que demanda acceder a una pensión proporcional a su tiempo de aportación, y a montos de pensión más elevados; y el sector contributivo afiliado al Sistema Privado de Pensiones que requiere se les asegure un monto de pensión mínima cuando su fondo de capitalización individual sea insuficiente. En ese contexto, el presente trabajo tiene por propósito identificar cuáles serían las principales falencias que propician el rechazo a los actuales sistemas de pensiones, evaluados desde cuatro criterios centrales: cobertura, cuantía, financiamiento y gestión, esto con el fin de determinar los problemas que deberá resolver una potencial reforma pensionaria. Para ello, se realiza un análisis descriptivo, presentando el marco normativo nacional e internacional aplicable a la seguridad social en pensiones en el Perú, analizando su real implementación y estableciendo su relación con las falencias identificadas. Además se realiza análisis estadístico sobre ciertos cambios demográficos y económicos, que sustentan la necesidad de una reforma pensionaria. Finalmente, se presenta la evolución y propuestas de los modelos de sistema multipilar de pensiones a nivel nacional e internacional, ensayando una propuesta de reforma basada en un sistema que cuente con 3 pilares complementarios administrados por el Estado y un pilar adicional de ahorro voluntario con administración privada, señalando las razones por las cuales este modelo sería el más apropiado para nuestro país, desde el aspecto jurídico y pragmático.

# ÍNDICE

	Pág.
Hoja de respeto .....	
Carátula .....	i
Dedicatoria .....	ii
Resumen .....	iii
Índice .....	iv
Lista de Cuadros .....	vi
Lista de Gráficos .....	vii
INTRODUCCIÓN .....	1
CAPÍTULO I – SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN EL PERÚ Y LA NECESIDAD DE REFORMA .....	4
1.1.    Sistemas de Pensiones en Perú .....	4
1.2.    Diagnóstico de los sistemas vigentes .....	5
1.2.1.    Sistema Nacional de Pensiones .....	6
1.2.2.    Sistema Privado de Pensiones .....	18
1.2.3.    Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65 .....	26
1.3.    Cambios demográficos y económicos .....	31
1.3.1.    El envejecimiento de la población .....	32
1.3.2.    Protección centrada en el trabajador asalariado .....	33
1.3.3.    El trabajador independiente .....	39
1.4.    Necesidad de reforma .....	42
1.4.1.    Cobertura .....	42
1.4.2.    Cuantía .....	44
1.4.3.    Gestión .....	46
1.4.4.    Financiamiento .....	49
CAPÍTULO II - EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES EN EL PERÚ .....	51
2.1    Objetivo de la Seguridad Social .....	51
2.2    Marco constitucional del derecho a pensión .....	53
2.3    Garantía Institucional del derecho a pensión .....	56
2.4    Principios de la Seguridad Social .....	57
2.4.1    Principios fundamentales de la Seguridad Social .....	57

2.4.2	Reconocimiento de los principios sociales que sustentan el derecho a pensión .....	59
2.5	Aplicación de los Tratados Internacionales.....	61
2.5.1	Convenios Internacionales con injerencia en Seguridad Social suscritos por Perú ..	63
2.5.2	Derecho a la Seguridad social en la OIT - Convenio N° 102 .....	65
2.5.3	Importancia del Convenio N° 102 OIT para la reforma de pensiones en Perú .....	66
2.5.4	Recomendación 202 OIT – Pisos nacionales de protección social .....	76
2.6	Que debe contener la reforma en pensiones .....	79
CAPÍTULO III - SISTEMA MULTIPILAR DE PENSIÓN COMO VIABLE SOLUCIÓN. PROPUESTA PARA NUESTRO PAÍS.....		85
3.1.	Sistema multipilar, evolución y modelos .....	85
3.1.1.	Modelos propuestos a nivel internacional.....	86
3.1.2.	Modelos propuestos en Perú.....	89
3.2.	Un segundo pilar Publico y Solidario.....	91
3.3.	Ensayo de propuesta de reforma para nuestro país.....	91
3.3.1.	Primer Pilar.....	92
3.3.2.	Segundo pilar.....	95
3.3.3.	Tercer pilar .....	97
3.3.4.	Pilar de ahorro voluntario .....	98
3.4.	Porque el modelo multipilar propuesto es el apropiado para nuestro país.....	99
CONCLUSIONES .....		102
BIBLIOGRAFÍA.....		105

## LISTA DE CUADROS

CUADRO 1: Prestaciones en el SNP.....	7
CUADRO 2: Población asegurada, aportante y pensionista a cargo de la ONP 2013 – 2016. ....	7
CUADRO 3: Afiliación facultativa al SNP 2010 – 2017.....	9
CUADRO 4: Población ocupada en condición de trabajador independiente, según categoría ocupacional, 2011, 2015 y 2016. (Miles de personas).....	10
CUADRO 5: Actual forma de calcular la pensión de jubilación en el SNP. ....	12
CUADRO 6: Actuales tasas de reemplazo en el SNP. ....	12
CUADRO 7: Población asegurada vs aportante al SNP. 2013 – 2016.....	17
CUADRO 8: Afiliados beneficiados con la disposición del 25% del saldo de su CIC, diciembre 2016	24
CUADRO 9: Expansión de pensiones no contributivas en ALC. 1990 – 2013.....	27
CUADRO 10: Cobertura Nacional del Programa Pensión 65 – 2018. ....	29
CUADRO 11: Cobertura Nacional del Programa Pensión 65/ Por rango de edad, 2018.....	29
CUADRO 12: Cantidad de usuarios y transferencias realizadas anualmente. 2013-2018. ....	31
CUADRO 13: Perú: Esperanza de vida 1995 – 2020 .....	33
CUADRO 14: Perú: Tasa bruta de Natalidad (Por Mil) .....	33
CUADRO 15: Perú. Población en Edad de Trabajar, según ámbito geográfico, 2007, 2016 y 2017 (Por Miles de personas) .....	34
CUADRO 16: Perú: Población económicamente activa, según ámbito geográfico. 2009 – 2016.....	35
CUADRO 17: Perú: Cobertura del mercado previsional. 2013-2016 (Porcentajes) .....	37
CUADRO 18: Perú: Población ocupada urbana con protección en pensiones por categoría ocupacional y por sexo. 2007– 2014 (Porcentajes) .....	39
CUADRO 19 Perú Población ocupada en condición de trabajador independiente, según categoría de ocupación, 2007, 2016 y 2017 (Miles de personas).....	39
CUADRO 20: Partes del Convenio 102 de la OIT .....	67
CUADRO 21: Requisitos mínimos para la cobertura y para las tasas mínimas de prestaciones monetarias del Convenio 102 .....	70
CUADRO 22: Principales tipos de programas de seguridad social contemplados en el Convenio 102 .....	72

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: Perú: Población ocupada en condición de trabajador Independiente, según ramas de actividad, 2016 (Porcentaje) .....	10
GRÁFICO 2: Perú: Población de 14 y más años de edad afiliada a un sistema de pensión, según tipo. 2011-2016 (Porcentajes).....	21
GRÁFICO 3: Perú: Distribución de afiliados activos por AFP. Setiembre 2018 .....	26
GRÁFICO 4: Perú: PET afiliada a un sistema de pensión, según tipo. 2011-2016 (Porcentajes).....	35
GRÁFICO 5: Perú: PEA afiliada a un sistema de pensión, según condición de actividad. 2011-2016 (Porcentajes) .....	36
GRÁFICO 6: Perú: PEA Ocupada afiliada a un sistema de pensión, según grupos de edad, 2011-2016 (Porcentajes) .....	37
GRÁFICO 7: Perú. Población ocupada afiliada a un sistema de pensiones por tipo, 2017 (Porcentaje).....	38
GRÁFICO 8: Perú. Población ocupada en condición de trabajador independiente, según condición jurídica, 2017.....	40
GRÁFICO 9: Perú Ingreso promedio mensual de la población ocupada en condición de trabajador independiente, según principales características, 2017 (Soles corrientes). .....	40
GRÁFICO 10: Perú. Población ocupada en condición de trabajador independiente, según sexo y actividad que realiza en su negocio, 2017 (Porcentaje) .....	41
GRÁFICO 11: Estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la cobertura de la seguridad social y la construcción de sistemas amplios de seguridad social .....	79

## INTRODUCCIÓN

Sabemos que en el Perú no existe plena aceptación social de los sistemas de pensiones vigentes, y esto se debe a las falencias que presentan los mismos, ya sea de forma individual o en su conjunto. Estas falencias repercuten en diferentes sectores poblacionales, quienes finalmente tienen demandas específicas según sus propias necesidades, por ejemplo el sector no contributivo que requiere del Estado el aseguramiento de una pensión<sup>1</sup>; el sector contributivo afiliado al Sistema Nacional de Pensiones que demandan acceder a una pensión proporcional a su tiempo de aportación<sup>2</sup>, y a montos de pensión más elevados<sup>3</sup>; y el sector contributivo afiliado al Sistema Privado de Pensiones que requieren se les asegure un monto de pensión mínima cuando su fondo de capitalización sea insuficiente<sup>4</sup> (Ynga Morales, 2017).

Frente a esta situación, se han tratado de viabilizar diferentes proyectos legislativos en busca de soluciones, empero, casi siempre de forma aislada, es decir que hasta el momento no ha prosperado un proyecto de reforma general del sistema de pensiones que abarque a todos los sectores poblacionales y sus correspondientes demandas, por lo que sigue siendo una necesidad latente.

Por ello, la presente tesis tiene como objetivos prioritarios: I. Identificar cuáles serían las principales falencias de nuestros sistemas de pensiones vigentes, con la finalidad de determinar los problemas que deberá resolver la potencial reforma pensionaria; II. Presentar el marco normativo de la seguridad social en el Perú, con el fin de establecer su relación con las falencias identificadas; III. Ensayar una propuesta de reforma basada en el modelo multipilar de pensiones, señalando las razones por las cuales sería la más apropiada para nuestro país, desde el aspecto jurídico y pragmático.

---

<sup>1</sup> El “Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65”, está destinado sólo a un sector especialmente vulnerable de la población, y no a todos los peruanos.

<sup>2</sup> Las leyes vigentes que regulan el Sistema Nacional de Pensiones, exigen tener como mínimo 20 años completos de aportación para poder tener derecho a una pensión de jubilación, no existe pensión proporcional.

<sup>3</sup> Los montos de pensión en el Sistema Nacional de Pensiones, fluctúan entre topes mínimos y máximos establecidos por ley, siendo actualmente S/. 415.00 soles y S/. 857.00 Soles correspondientemente.

<sup>4</sup> Es común ver montos de pensión en el SPP, que son menores al monto de pensión mínima que otorga el SNP (S/. 415.00 Soles).

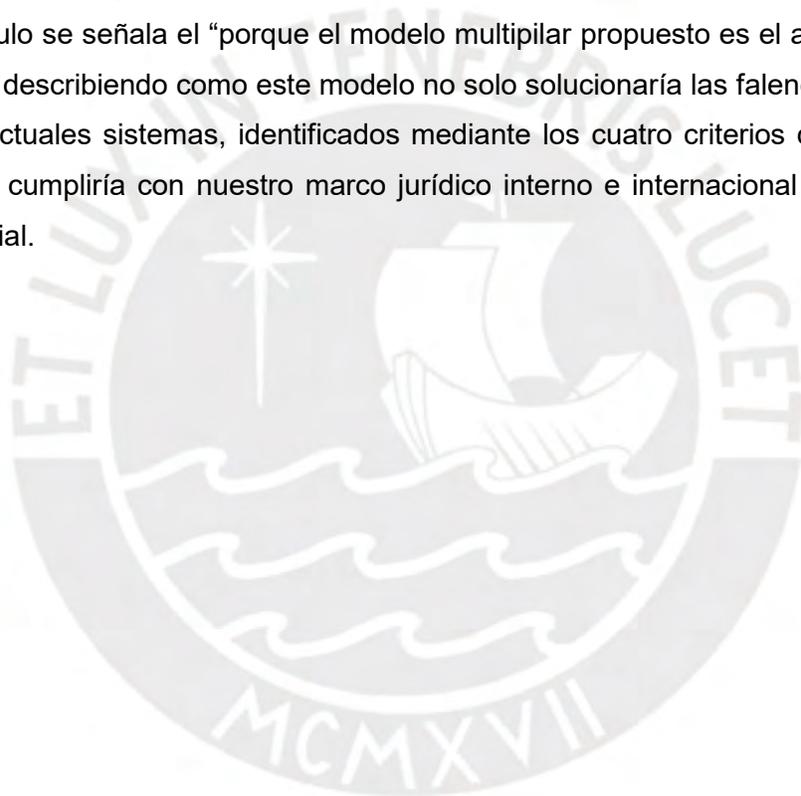
La metodología utilizada en el presente trabajo se inicia con un análisis de carácter descriptivo, que pretende dilucidar las problemáticas presentes en los sistemas de pensiones vigentes, además de realizarse análisis estadístico sobre ciertos cambios demográficos y económicos. Igualmente, pensamos que la investigación planteada tiene una finalidad explicativa respecto de nuestro marco jurídico sobre la seguridad social pensionaria. Además de una finalidad crítica y prospectiva, para así alcanzar un nivel de propuesta para una mejor reforma pensionaria, a través de un sistema multipilar de pensiones.

Para cumplir con los objetivos propuestos, en el primer capítulo se realiza un breve diagnóstico de los sistemas de pensiones vigentes, enmarcándonos en el Sistema Nacional de Pensiones, el Sistema Privado de Pensiones y el Programa de pensiones no contributivas - Pensión 65, además se presenta estadística de ciertos cambios demográficos y económicos que tienen incidencia sobre la seguridad social en pensiones.

En el segundo capítulo desarrollamos el marco jurídico de la seguridad social en pensiones en el Perú, a modo de presentar las disposiciones normativas vigentes que, se entiende, deberían ser cumplidas por los actuales sistemas de pensiones. Para ello, iniciamos esbozando el concepto de objetivo de la seguridad social, luego analizamos el marco Constitucional del derecho a pensión y la garantía institucional que propugna el Tribunal Constitucional. Seguidamente, citamos los principios fundamentales que rigen la seguridad social en pensiones y los que han sido tratados por el Tribunal Constitucional. Finalmente, señalamos la repercusión que tienen los Tratados Internacionales de seguridad social sobre nuestro ordenamiento interno, dando especial relevancia a las obligaciones asumidas a través del Convenio 102 de la OIT, y su complementación a través de las directrices de la Recomendación 202.

En el tercer capítulo se presenta la evolución y propuestas de los modelos de sistema multipilar de pensiones a nivel internacional y nacional, fundamentando nuestra posición respecto de la existencia de un segundo pilar contributivo, obligatorio, público y de reparto, para luego ensayar una propuesta de reforma de pensiones a través de un modelo multipilar que cuente con 3 pilares complementarios que serán administrados por el Estado, pero cada pilar tendrá financiamiento diferente, además de un pilar adicional de ahorro voluntario con administración privada.

Por último, en la parte final de cada capítulo se ha sintetizado lo abordado en el mismo alrededor de cuatro criterios centrales: cobertura, cuantía, financiamiento y gestión. Así, tenemos que en el primer capítulo se desarrolla “la necesidad de reforma” a través de la identificación de las falencias de los actuales sistemas de pensiones en estos cuatro criterios; en tanto que en el segundo capítulo se señala “que debe contener la reforma”, con el fin de presentar a través de estos cuatro criterios, como nuestros sistemas de pensiones no estarían cumpliendo con lo dispuesto en el marco normativo de la seguridad social, y consecuentemente se generan las falencias descritas en el primer capítulo; finalmente, en el tercer capítulo se señala el “porque el modelo multipilar propuesto es el apropiado para nuestro país”, describiendo como este modelo no solo solucionaría las falencias presentes en nuestros actuales sistemas, identificados mediante los cuatro criterios centrales, sino que, además, cumpliría con nuestro marco jurídico interno e internacional vigente sobre seguridad social.



## **CAPÍTULO I – SITUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PENSIONES EN EL PERÚ Y LA NECESIDAD DE REFORMA**

Entendemos que la evolución de los Sistemas de Pensiones se están dando a nivel mundial debido, en principio, a los cambios demográficos y económicos, así, tenemos que en los últimos 36 años en América Latina los sistemas de pensiones han sufrido importantes procesos de reforma con consecuencias económicas, sociales y políticas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018, pág. 121). Los Sistemas de Pensiones Peruanos no han sido ajenos a estas reformas, tal como veremos a continuación.

### **1.1. Sistemas de Pensiones en Perú**

Algunos autores sostienen que la Seguridad Social es una idea nativa del Perú, que se habría gestado en el Incanato donde “existía una gran solidaridad humana, y donde las necesidades sociales se atendían en todo el Imperio sin discriminación” (Anacleto Guerrero, 2010, pág. 62). Sin embargo, fue en la Época Colonial que se habló de jubilación, cuando a mediados de 1820 el Virrey Joaquín de la Pezuela comunicó, para su cumplimiento, la Real Orden emitida en 1803 que establecía un nuevo régimen de pensiones para los empleados de la administración de la Real Hacienda (Lostanau, 2018).

Ya en la República se dan un suceso de normas<sup>5</sup> que regulan los sistemas de pensiones, iniciándose con la Ley de Goces promulgada por Ramón Castilla en 1850, y pasando, entre otros, por la creación de la Caja Nacional del Seguro Social Obrero y la Caja de Pensiones del Empleado, ambas fusionadas posteriormente en una sola entidad, el Seguro Social del Perú. Hasta el año 1992, los regímenes pensionarios para obreros y empleados estaba centralizado y administrado por el Estado, sin embargo, en este año se dio una reforma en pensiones que rompió el monopolio estatal, permitiendo que entidades administradoras del sector privado ofrezcan prestaciones previsionales, a través del novísimo Sistema Privado de Pensiones.

---

<sup>5</sup> Para mayor referencia sobre la evolución normativa, se puede consultar el “Manual de la Seguridad Social” de Víctor Anacleto Guerrero, Tercera Edición. Lima: Jurista Editores, pp.62 - 64.

Actualmente, coexisten distintos sistemas de pensiones, tanto contributivos como no contributivos, administrados por el sector privado o por el Estado, de alcance general o de aplicación especial para ciertos grupos ocupacionales, teniendo los siguientes:

Entre los regímenes contributivos, “cuya principal fuente de financiación está constituida por las cotizaciones basadas y proporcionales a los salarios” (Cervantes, 2009, pág. 25), tenemos primordialmente a dos: El Sistema Nacional de Pensiones (SNP) creado por el Decreto Ley N° 19990; y el Sistema Privado de Pensiones (SPP) creado por el Decreto Ley N° 25897. El primero es administrado por el Estado y forma parte del Sistema Público de Pensiones; en tanto que el segundo es administrado por entidades privadas, las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

Asimismo, entre los regímenes no contributivos que podrían definirse como “mecanismos colectivos de solidaridad, cuya protección se otorga independientemente de la existencia de una cotización previa y de la pérdida o reducción de los ingresos profesionales y se destina a los individuos, familias y grupos que se encuentran en situación de necesidad” (Blasco, 2002, págs. 681,682), tenemos al Programa Nacional de Asistencia Solidaria denominado Pensión 65, creado por Decreto Supremo N° 081-2011-PCM; y al Programa de pensión por discapacidad severa creado por Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP.

Adicionalmente a los ya mencionados, existen otros regímenes previsionales especiales que incluyen aproximadamente el 2.4% de la PEA y alrededor de 15% de la población mayor a 65 años (Comisión de Protección Social, 2017, pág. 179). Entre estos, el régimen de Cesantía del Decreto Ley N° 20530 que regula el régimen de pensiones del Estado, el régimen de pensiones para el personal militar y policial de conformidad a lo establecido en el Decreto Ley N° 19846, el Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, y el régimen creado para los Diplomáticos según lo dispuesto en la Ley N° 28091, sin embargo, para efectos del presente trabajo no se evaluará la situación de estos otros regímenes.

## **1.2. Diagnóstico de los sistemas vigentes**

El no contar con un sistema de pensiones integrado, ha tenido como consecuencia que existan diversas falencias tanto a nivel de cada sistema, como desde una perspectiva de seguridad pensionaria general, debido a que cada régimen, sistema o programa sólo está

enfocado en un sector poblacional delimitado a quienes otorga prestaciones específicas y restrictivas, generando que, entre otros, existan sectores sin protección en pensiones, o que las prestaciones que se otorguen a quienes sí cuentan con cobertura, no sean suficientes para preservar una vida digna, tal como veremos a continuación.

El diagnóstico de los sistemas se realizará en torno a 4 puntos clave:

- a) Cobertura;
- b) Cuantía y garantía de una pensión a lo largo de la vida;
- c) Como se financia; y,
- d) Gestión

### 1.2.1. Sistema Nacional de Pensiones

En abril de 1973 se creó el Sistema Nacional de Pensiones<sup>6</sup>, como un régimen contributivo, solidario y de reparto, erigiéndose con el objetivo de ser el único sistema de pensiones, el cual abarcaría a todos los trabajadores, sea que estos prestasen servicios al sector público o al sector privado, asimismo unificó el seguro de obreros y empleados, y su administración estuvo y está a cargo del Estado, actualmente a través de la Oficina de Normalización Previsional<sup>7</sup> - ONP.

Si bien las prestaciones que otorga el SNP no han cambiado (**CUADRO 1**), ciertas condiciones dentro del régimen si han sido modificadas bajo la premisa de que este sistema es financieramente deficitario, de que “se encontraba a punto de colapsar” (Ortiz de Zevallos, 1999, pág. 35) y que era necesario implementar algunas reformas paramétricas que permitan su subsistencia (como la tasa de reemplazo, tasa de aporte, edad de jubilación, densidad de aportación mínima, topes de pensión y otros), ya que justamente “la falta de adecuación y ajustes requeridos originó que deviniera en deficitario” (Bernal, Muñoz, Perea, Tejada, & Tuesta, 2008, pág. 30).

---

<sup>6</sup> Mediante el Decreto Ley N° 19990.

<sup>7</sup> Se creó mediante el Decreto Ley N° 25967 del 19 de diciembre de 1992, pero fue modificado por la Ley N° 26323 para que a partir de su entrada en vigencia la ONP asuma la función de administrar el SNP.

**CUADRO 1: Prestaciones en el SNP.**

PRESTACIONES		
Pensiones	Derecho Propio	Derecho Derivado
	Jubilación	Viudez
	Invalidez	Orfandad Ascendientes
Otras prestaciones	Capital de defunción	

Fuente: Elaboración propia en base al Decreto Ley N° 19990.

Respecto de este régimen, debemos indicar lo siguiente:

**a) Cobertura**

En principio, el Sistema Nacional de Pensiones “se encuentra abierto a la inscripción de los trabajadores dependientes e independientes, del sector público o privado, peruanos o extranjeros, que trabajen en el país” (Olivera Angulo, 2010, pág. 21).

En cuanto a la población protegida por este sistema, se tiene que a diciembre de 2016, existen 4,4 millones de afiliados, “cifra que supera en 20% a lo observado en el año 2013; registrando con ello un crecimiento promedio anual de 6,1%, sin embargo, a dicha fecha, sólo efectuaban aportaciones 1,6 millones de afiliados” (Oficina de Normalización Previsional, 2017, pág. 12), existiendo, además, un total de 523 140 pensionistas del SNP, tal como se puede apreciar del **CUADRO 2**.

**CUADRO 2: Población asegurada, aportante y pensionista a cargo de la ONP 2013 – 2016.**

POBLACION	2013	2014	2015	2016
Asegurada (SNP)	3 704 153	4 001 521	4 255 686	4 428 233
Aportante (SNP)	1 555 727	1 577 002	1 640 198	1 627 047
Pensionista totales	508 837	528 721	542 801	559 272
• Pensionista (DL N° 19990)	481 366	493 635	507 606	523 140
• Pensionista (DL N° 18846)	20 460	20 490	20 458	20 246
• Pensionista (otros regímenes)	7 011	14 596	14 737	15 886

Fuente: Memoria Institucional 2016- ONP

[https://www.onp.gob.pe/seccion/centro\\_de\\_documentos/Documentos/1920.pdf](https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/1920.pdf)

Es importante considerar que desde su creación en 1973, el Sistema Nacional de Pensiones fue de afiliación obligatoria sólo para los trabajadores dependientes o subordinados<sup>8</sup>, no sucediendo lo mismo con los trabajadores independientes, para quienes la afiliación es facultativa<sup>9</sup>. En el año 2012, se intentó modificar la situación de los trabajadores independientes, ya que hasta dicha fecha y debido a su naturaleza voluntaria, su afiliación reflejaba un porcentaje mínimo (Abanto Revilla C. , Manual del Sistema Nacional de Pensiones, 2014, pág. 57), por lo que se estipuló su afiliación obligatoria<sup>10</sup> pudiendo optar entre el SNP o el SPP, sin embargo, debido a la presión social esta medida no prospero, y en el año 2014 fue derogada su obligatoriedad<sup>11</sup>, teniendo que, a la fecha, la afiliación de los trabajadores independientes sigue siendo voluntaria. Estos cambios pueden apreciarse en el aumento del número de afiliaciones facultativas al SNP en los años 2013 y 2014, respecto de años anteriores y posteriores, como se puede verificar en el **CUADRO 3** (Oficina de Normalización Previsional, 2019)

Al respecto, consideramos que debería reevaluarse la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes, toda vez que atañen un gran porcentaje de la PEA, teniendo que “los trabajadores independientes a nivel nacional, en el año 2016 ascendieron a 6 millones 518 mil 500 personas que representan el 40,2% del total de ocupados” (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017, pág. 145), estos datos están constituidos por trabajadores independientes que trabajan por cuenta propia, y por aquellos que a su vez son empleadores al tener su propia empresa y contar con uno o más trabajadores a su cargo (**CUADRO 4**).

---

<sup>8</sup> El artículo 3° del Decreto Ley N° 19990 determinó quienes son considerados asegurados obligatorios.

<sup>9</sup> Artículo 4° del Decreto Ley N° 19990, estableció dos tipos de asegurados facultativos: Los facultativos independientes y los asegurados de continuación facultativa.

<sup>10</sup> La Ley N° 29903 – Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, estableció en su artículo 8° las condiciones para la afiliación del trabajador independiente, en tanto su artículo 9° dispuso la forma de aportación de estos trabajadores.

<sup>11</sup> La Ley N° 30237 – Ley que deroga el aporte obligatorio de los trabajadores independientes, dispuso mediante su artículo 1° la derogación de los artículos 8 y 9 de la Ley N° 29903, reestableciéndose el aporte libre y voluntario de los trabajadores independientes.

**CUADRO 3: Afiliación facultativa al SNP 2010 – 2017.**

Resoluciones de Inscripción de asegurados facultativos al SNP		
Año	Tipo de inscripción	Cantidad de Resoluciones
2010	F-300	14,137
	F-305	3,308
2011	F-300	12,035
	F-305	2,472
2012	F-300	14,064
	F-305	2,647
2013	F-300	16,567
	F-305	2,398
2014	F-300	17,339
	F-305	2,714
2015	F-300	14,376
	F-305	2,380
2016	F-300	12,917
	F-305	2,546
2017	F-300	10,857
	F-305	3,097

F-300: Inscripción de Facultativos

F-305: Recuperación de condición de Facultativo

**Fuente:** Elaboración propia en base a la Estadísticas Institucionales ONP – “Lista de inscripción de asegurados facultativos al Sistema Nacional de Pensiones” publicado en web de la ONP el 11 de setiembre de 2018.

[https://www.onp.gob.pe/seccion/centro\\_de\\_documentos/Documentos/2394.pdf](https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/2394.pdf)

Además, “ninguna medida que en temas de seguridad social se haya sometido a la voluntad de las personas ha tenido éxito, pues –por ausencia de cultura previsional- se prioriza el gasto presente” (Abanto Revilla C. , Manual del Sistema Nacional de Pensiones, 2014, pág. 59), por lo que, al representar los trabajadores independientes poco menos de la mitad de la población ocupada, surge una gran preocupación, y es que se estaría dejando sin protección previsional obligatoria a un gran grupo de personas, quienes deberán afrontar con sus propios medios las contingencias que se presenten producto de la edad o de la realización de sus actividades independientes, pudiendo muchos de ellos quedar en situación de desamparo, y teniendo en cuenta además que las ramas de actividad con mayor demanda para este tipo de trabajadores son aquellos que implican un mayor riesgo, como lo son la agricultura, pesca, minería, manufactura y construcción (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017, pág. 150), ver **GRAFICO 1**.

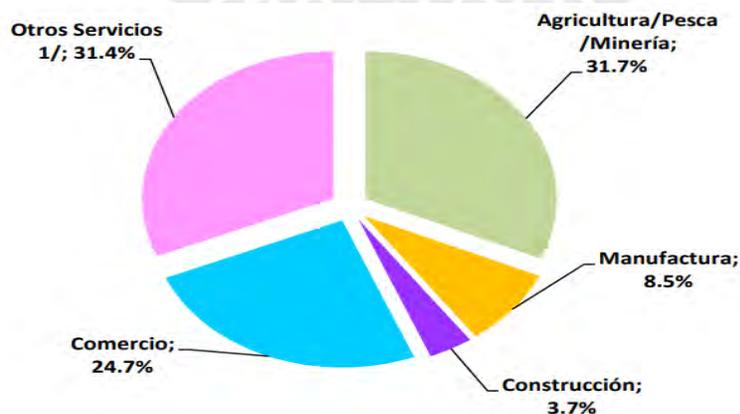
En términos de Abanto Revilla, la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes debería generar dos consecuencias positivas: “incrementar la cobertura subjetiva, lo que se traduce en mayor cantidad de personas afiliadas a la seguridad social; y, aumentar la recaudación, ya que este grupo también incluye profesionales, técnicos y personas naturales con negocios de ingresos considerables” (Abanto Revilla C. , Manual del Sistema Nacional de Pensiones, 2014, págs. 57-58)

**CUADRO 4: Población ocupada en condición de trabajador independiente, según categoría ocupacional, 2011, 2015 y 2016. (Miles de personas)**

Categoría de ocupación	2011	2015	2016
<b>Total</b>	<b>6 194,7</b>	<b>6 243,7</b>	<b>6 518,5</b>
Empleador o Patrono	812,0	664,0	700,9
Trabajador independiente (Cuenta propia)	5 382,7	5 579,7	5 817,6

**Fuente:** Tomado del INEI. Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por Departamento, 2007-2016, Cuadro N°11.1, pp. 146.

**GRÁFICO 1: Perú: Población ocupada en condición de trabajador Independiente, según ramas de actividad, 2016 (Porcentaje)**



**Fuente:** Tomado del INEI. Perú: Evolución de los Indicadores de Empleo e Ingresos por Departamento, 2007-2016, Gráfico N°11.6, pp. 150.

## b) Cuantía y garantía de pensión a lo largo de la vida

### Requisitos para tener pensión

Para obtener pensión de jubilación, inicialmente se exigía contar con un mínimo de 60 años de edad los hombre y 55 años las mujeres<sup>12</sup>, además de tener aportaciones por 15 y 13 años, respectivamente, empero, en aplicación de las reformas paramétricas, se emitieron normas que incrementaron la cantidad de aportes necesarios para la jubilación a 20 años<sup>13</sup> y la edad de jubilación a 65 años<sup>14</sup>.

Es así que, como efecto de endurecer los requisitos para la obtención de pensión de jubilación, se generó uno de los problemas que aqueja al SNP y es que los asegurados que no logren acreditar 20 años completos de aportación, no percibirán pensión, ni tampoco se les podrá devolver lo aportado, ya que todo entra al fondo común de reparto. Teniendo así, un gran número de personas que, a pesar de contar con aportes al SNP, no podrán ser cubiertas por éste frente a la contingencia de vejez.

### Cuantía

Otra de las modificaciones importantes del SNP, fue la realizada a la cuantía de la pensión, específicamente a la forma de cálculo del monto de pensión (**ver CUADRO 5**), ya que con la última modificación introducida en el año 2002<sup>15</sup>, se muestra al SNP como un régimen aún menos atractivo para los más jóvenes, ya que la tasa de remplazo se establece de forma proporcionalmente inversa a la edad que se tenía a la fecha de entrada en vigencia de la norma modificatoria (**ver CUADRO 6**), esto es, si un asegurado tenía 52 años de edad al 01 de enero del 2002, su pensión se calculará aplicando el 45% a su remuneración de referencia (RR), en tanto que un asegurado que tenía 25 años a la misma fecha, solo le corresponderá el 30% de su RR.

---

<sup>12</sup> Versión original del Artículo 38° del Decreto Ley N° 19990.

<sup>13</sup> El Decreto Ley N° 25967, modificó el Decreto Ley N° 19990, respecto al requisito de años de aportación para tener derecho a pensión, exigiendo a partir de su entrada en vigencia 20 años de aporte tanto para hombres y mujeres.

<sup>14</sup> La Ley 26504, introdujo cambios respecto al requisito de edad exigido, siendo a partir de su entrada en vigencia, 65 años para hombre y mujeres sin distinción.

<sup>15</sup> Por medio de la Ley N° 27617 (vigente desde 01/01/2002) y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 099-2002-EF.



Asimismo, se modificó el monto de pensión máxima<sup>16</sup>, que originalmente se establecía en montos fijos, y luego en porcentajes basados en la remuneración máxima asegurable. Actualmente el monto de pensión máxima es de S/857.36 soles, el cual no ha sido modificado desde el año 2001; y el monto de pensión mínima permanece en S/ 415.00 soles, siempre que se haya cumplido con por lo menos 20 años de aportes al SNP.

Como puede verse, tanto la pensión mínima como la máxima son menores a una remuneración mínima vital vigente, sin embargo, existen proyectos normativos que ya han sido aprobados por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República (PL N° 02108/2017-CR<sup>17</sup>, PL N° 3471/2018-CR<sup>18</sup>), y que buscan contrarrestar esta situación, proponiendo el establecimiento progresivo de una pensión mensual equivalente a una RMV para los pensionistas del sistema público de pensiones, empero estos proyectos deberán ser aprobados por el Pleno.

### **Garantía de pensión a lo largo de la vida**

De otro lado, se tiene que el lado atractivo del SNP radica en que la pensión de jubilación que otorga es vitalicia, por lo que, al cumplir el afiliado con los requisitos que exige la norma adquiere el derecho a una pensión que lo acompañará por el resto de su vida, esto es, que el tiempo de percepción de la misma no está supeditado a que se termine lo acumulado en un fondo individual que de agotarse, podría dejarlo en desamparo durante sus años más

---

<sup>16</sup> El Texto original del artículo 78° del Decreto Ley N° 19990 vigente desde el 01-05-1974, estableció que: “El Consejo Directivo Único de los Seguros Sociales previo estudio actuarial propondrá al Ministro de Trabajo el monto máximo de las pensiones que otorga el Sistema Nacional de Pensiones el que será fijado por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros”. Posteriormente fue sustituido mediante el artículo 2° del Decreto Ley N° 22847, vigente desde el 01-01-1980, por el texto siguiente: “La pensión máxima mensual que abonará el Seguro Social del Perú a partir del 1° de enero de 1980, será una suma equivalente al 80% de la cantidad fijada en el artículo 10”. Finalmente, mediante el artículo 3° del Decreto Ley N° 25967, se estableció como monto de pensión máxima la suma de S/. 600.00 Nuevos Soles, y su modificación mediante Decretos Supremos, que se encuentra vigente a la fecha. El Decreto Supremo N° 106-97-EF, que fijo el monto de pensión máxima en S/. 696.00 Nuevos Soles, el Decreto Supremo N° 056-99-EF, que incremento el monto de pensión máxima a S/. 807.36 Nuevos Soles, y el Decreto de Urgencia N° 105-2001, que fijo la pensión máxima en S/. 857.36 Nuevos Soles, monto de pensión máxima vigente a la fecha.

<sup>17</sup> Proyecto de Ley que propone la pensión mínima similar a una remuneración mínima vital.

<sup>18</sup> Proyecto de Ley que declara de preferente interés nacional y social, la determinación de la pensión mínima para los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones. En su primer artículo propone se otorgue como pensión un monto equivalente a una remuneración mínima vital.

vulnerables, sino que el Estado garantiza, a través del fondo común, una pensión definitiva y vitalicia.

### **c) Como se financia**

De acuerdo con el artículo 19<sup>19</sup> de la norma de creación del SNP, este operaría con base en el sistema de prima escalonada que, según Fajardo Crivillero sería “una solución intermedia entre el reparto y la capitalización, que implica una actualización periódica del porcentaje de aportación o del monto de la remuneración imponible, y la formación de reservas previsionales” (Fajardo Crivillero, 1992, págs. 147 - 148), sin embargo, como se ha comentado antes, la falta de adecuación y ajustes requeridos originó que deviniera deficitario, “además de convertirlo en un sistema de reparto simple” (Gordillo Tordoya, 1994, pág. 100).

Asimismo, según el artículo 6<sup>20</sup> de la citada norma, constituyen fuentes de financiamiento del Sistema Nacional de Pensiones:

- a) Las aportaciones de los empleadores y de los asegurados;
- b) El producto de las multas y recargos por las infracciones a este Decreto Ley y su Reglamento;
- c) El rendimiento de sus inversiones;
- d) Los intereses de sus capitales y reservas; y
- e) Las donaciones que por cualquier concepto reciba.

### **La importancia de los aportes**

Sin embargo, consideramos pertinente referirnos principalmente a las aportaciones, debido a que “la recaudación de aportes es la principal fuente de financiamiento del pago de las pensiones administradas por el SNP, contribuyendo con el 77% del monto total destinado al pago de las pensiones. El resto del financiamiento proviene del Fondo Consolidado de Reservas (FCR) y del Tesoro Público” (Comisión de Protección Social, 2017, pág. 182).

---

<sup>19</sup> El artículo 19° del Decreto Ley N° 19990 señala que “el régimen del Sistema Nacional de Pensiones operará en base al sistema de prima escalonada. Bajo responsabilidad del Gerente General de la Caja Nacional de Pensiones, en periodos no mayores de cinco años, se efectuará obligatoriamente estudios actuariales para determinar si los ingresos y reservas del Sistema Nacional de Pensiones garantizan su equilibrio financiero”.

<sup>20</sup> Artículo 6° del Decreto Ley N° 19990, sobre fuentes de financiamiento.

Además, al tener este sistema un fondo común, “las aportaciones de los trabajadores activos deben cubrir las pensiones de los jubilados, incapacitados y familiares en orfandad” (Vega-Centeno & Remenyi, 1996, pág. 375).

Inicialmente las aportaciones se pagaban entre el trabajador y el empleador, a razón de 2.5% y 5%, respectivamente, sin embargo, tanto el porcentaje como el aportante fueron modificados<sup>21</sup>, teniendo que a partir del 01 de enero de 1997, y hasta la fecha, las aportaciones al SNP son cubiertas íntegramente por el trabajador, y ascienden al 13% de las remuneraciones o ingresos asegurables.

Asimismo, como dato importante, debe tenerse presente que las modificaciones que incrementaron el porcentaje del aporte de 9% a 11% y finalmente a 13%, “se dieron de manera paralela a la implementación del SPP, con el objeto de incentivar la afiliación a este nuevo sistema” (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012, pág. 24)

En términos de Olivera, este tipo de medidas, como el incremento en la tasa de aportación para el SNP o la elevación de la edad de jubilación en el mismo, se dieron con el fin de dinamizar el SPP y equiparar las condiciones de competencia de este con el SNP, ya que antes de estas modificaciones el SPP tenía una mayor tasa de aporte, una mayor edad de jubilación y además no ofrecía (ni ofrece) pensión mínima, por lo que con estos cambios se logró levantar nuevamente el ritmo de afiliaciones al SPP (Olivera Angulo, 2010, pág. 26).

### **Evasión de aportes**

De otro lado, a pesar de que la afiliación al Sistema Nacional de Pensiones crece año tras año, el crecimiento de esta cifra no se ve reflejada en el número de aportantes, teniendo una gran diferencia entre ambos conceptos, por ejemplo, para el año 2016 existieron 4 428 233 afiliados, pero solo aportaban al sistema 1 627 047 (ver **CUADRO 7**). (Oficina de Normalización Previsional, 2017)

---

<sup>21</sup> De conformidad con el artículo 7 del Decreto Ley N° 19990, publicado el 30-04-1973, el aporte para el SNP fue pagado en razón del 2.5% por el trabajador y 5% a cargo del empleador. Posteriormente, mediante D.S. N° 077-84-PCM, vigente desde el 01-12-1984, se dispuso el pago en 3% a cargo del trabajador y 6% del empleador, dicho porcentaje se mantuvo hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 26504, publicada el 18-07-1995, que mediante su artículo 2° estableció el porcentaje de aportación en 11% exclusivamente a cargo del trabajador, y mediante su 2da Disposición Transitoria dispuso que el porcentaje de aportación sería del 13% a cargo del trabajador a partir del 01-01-1997, porcentaje que se encuentra vigente a la fecha.

Al respecto, podemos ensayar algunas posibles causas de esta diferencia:

- Los asegurados obligatorios<sup>22</sup> dejan de aportar cuando por alguna razón pierden el empleo o renuncian a él, sin embargo, siguen figurando dentro del universo de afiliados/asegurados<sup>23</sup>.
- Existe aún un “elevado índice de morosidad – aporte retenido por el empleador a sus trabajadores, pero que no es pagado al sistema” (Abanto Revilla C. , Manual del Sistema Nacional de Pensiones, 2014, pág. 54), lo cual podría configurar una apropiación ilícita. Si bien a mediados de los setenta se tipificó un tipo penal especial para ello, mediante abrogación tácita habría quedado sin efecto al ser promulgado el Código Penal de 1991<sup>24</sup>, por lo que se han presentado algunos proyectos de ley que proponen la incorporación de “delitos previsionales” en nuestro Código Penal<sup>25</sup>, pero a la fecha no han sido aprobados (Abanto, 2011).

Cabe precisar, que respecto de la evasión de aportes por parte de los empleadores, “el Estado era el más grande evasor, ya que no efectuaba aportes como empleador y con frecuencia captaba los recursos recaudados por el IPSS para financiar obras y gastos corrientes” (González Hunt, 2009, pág. 431).

- Asimismo, existe evasión contributiva cuando las aportaciones no son pagadas al SNP debido a que no se retienen aportes por pacto (ilegal) entre el empleador y empleado, es decir, esto se da cuando “los trabajadores aceptan de manera

---

<sup>22</sup> Se entiende por asegurado obligatorio al trabajador dependiente, de conformidad con el artículo 3° del Decreto Ley N° 19990.

<sup>23</sup> Según el Decreto Ley N° 19990, existe obligación de afiliación y aportación al SNP cuando se tiene la condición de trabajador dependiente, empero cuando posteriormente no se tiene empleo, el asegurado puede dejar de aportar o decidir continuar con sus aportes en base a la remuneración que percibía, bajo la condición de continuador facultativo. Sin embargo, si el asegurado obligatorio deja de aportar por un periodo prolongado no tiene como consecuencia la caducidad de su condición de afiliado, caso contrario a los asegurados facultativos, quienes, por dejar de aportar por un periodo mayor a 12 meses consecutivos, pierden la condición y deben solicitar la recuperación de la condición facultativa.

<sup>24</sup> El artículo 4° del Decreto Ley N° 20604 estableció un tipo penal especial: “Constituye delito de apropiación ilícita la falta de pago por el empleador al Seguro Social del Perú de las aportaciones correspondientes al Sistema Nacional de Pensiones (...), retenidas a los asegurados obligatorios que no fueran abonadas dentro de los 60 días contados a partir del vencimiento del término para hacerlo. La sanción será en este caso la señalada en la primera parte del Artículo 240° del Código Penal (...)”. Sin embargo, la falta de regulación llevaría a concluir que se estaría frente a una abrogación tácita, pues se optó por la figura genérica de la apropiación ilícita a que alude el art. 190° del Código Penal de 1991 (Abanto, 2011).

<sup>25</sup> Proyecto de Ley N° 1067/2002-CR.

voluntaria o bajo presión empleos que no están cubiertos por los sistemas de protección social y cuando los empleadores utilizan resquicios legales y reestructuran la forma de contratación y remuneración para no registrar a sus empleados” (Sojo, 2017, pág. 87).

Consecuentemente, esto repercute de forma negativa en el financiamiento del SNP, en principio tiene una afectación directa a los pensionistas debido a que existe menos fondo para cubrir sus prestaciones, y de forma indirecta afecta a la colectividad, debido a que “el Estado deberá subsidiar el fondo con cargo al Tesoro Público” (Abanto Revilla C. , Manual del Sistema Nacional de Pensiones, 2014, pág. 54)

**CUADRO 7: Población asegurada vs aportante al SNP. 2013 – 2016.**

Población	2013	2014	2015	2016
Asegurada (SNP)	3 704 153	4 001 521	4 255 686	4 428 233
Aportante (SNP)	1 555 727	1 577 002	1 640 198	1 627 047

Fuente: En base a la Memoria Institucional ONP 2016

#### d) Gestión

En este punto mencionaremos la evolución normativa sobre la administración del Sistema Nacional de Pensiones<sup>26</sup>.

El Sistema Nacional de Pensiones fue creado por el Decreto Ley N° 19990, y entró en vigencia el primero de mayo de 1973, consolidando en uno solo los regímenes de pensiones que venían rigiendo tanto para los trabajadores obreros como para los empleados, a los que se refiere la Caja Nacional del Seguro Social, Leyes N° 8433 y N° 13640 de obreros, y Ley N° 13724 del Seguro Social del Empleado y Decreto Ley N° 17262 del Fondo de Jubilación de Empleados Particulares (ex - FEJEP).

En el mismo año se dieron otras normas importantes, con las cuales se intentó ordenar el Sistema de Seguridad Social, sobre todo lo concerniente a su administración y dirección,

<sup>26</sup> Para mayor referencia sobre la gestión, se puede consultar el “Manual de la Seguridad Social” de Víctor Anacleto Guerrero, Tercera Edición. Lima: Jurista Editores, pp.62 – 64; así como el “Manual del Sistema Nacional de Pensiones” de César Abanto Revilla, Primera Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2014, pp. 48 – 54.

por ello mediante Decreto Ley N° 19992 vigente- también- desde el 01 de mayo de 1973, se creó la Caja Nacional de Pensiones, ya que los sistemas de pensiones de los trabajadores obreros y empleados venían siendo administrados en forma independiente por la Caja Nacional de Seguro Social y el Seguro Social del Empleado. Empero, según lo dispuesto en el Decreto Ley N° 19990, la Caja Nacional de Pensiones sería el organismo central del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social.

Prosiguiendo con la unificación de los seguros sociales y con el fin de lograr una eficiente y más racional dirección, administración y fiscalización de los regímenes que lo conforman, mediante Decreto Ley N° 20212 se creó el Seguro Social del Perú, como una Institución Pública Descentralizada del Sector Trabajo con personería jurídica de derecho interno en base a la Caja Nacional de Seguro Social, al Seguro Social del Empleado y a la Caja Nacional de Pensiones, Instituciones que quedaron fusionadas mediante dicho decreto, el cual tuvo por finalidad administrar el Sistema Nacional de Prestaciones de Salud, el Sistema Nacional de Pensiones y otros sistemas de prestaciones económicas de la Seguridad Social.

El 29 de julio de 1980, mediante el Decreto Ley N° 23161 se creó el Instituto Peruano de Seguridad Social -IPSS, que asumió las funciones, atribuciones, obligaciones y patrimonio del Seguro Social del Perú creado por Decreto Ley N° 20212, y la administración de los sistemas y regímenes de seguridad que éste tenía a su cargo, es decir, tanto el sector salud, como el de pensiones.

Sin embargo, mediante el Decreto Ley N° 25967 del 19 de diciembre de 1992, se crea la Oficina de Normalización Previsional, la que asumiría la función de administrar el Sistema Nacional de Pensiones a que se refiere el Decreto Ley N° 19990, además de la administración de otros regímenes pensionarios como son los establecidos por el Decreto Ley 18846, la Ley 20530, y otras que se le encarguen mediante ley, y que a la fecha continúa a cargo de su administración.

### **1.2.2. Sistema Privado de Pensiones**

“Entre 1980 y 2001 once países latinoamericanos implementaron reformas estructurales de pensiones que total o parcialmente privatizaron sus sistemas públicos. El pionero, Chile, lo substituyó con un sistema de cuentas individuales administradas por administradoras de fondos de pensiones (AFP)” ( Mesa-Lago, 2016, pág. 43). Sin embargo, la llegada del Sistema Privado de Pensiones al Perú<sup>27</sup> en 1992 no substituyó el sistema público, aunque según sus propulsores surgió con esa finalidad (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2012, pág. 24), sino que inició su funcionamiento en forma paralela al Sistema Nacional de Pensiones, considerando algunos que el SPP peruano “se creó para coexistir con el vigente SNP” (Olivera Angulo, 2010, pág. 21)

Respecto de este régimen, debemos indicar lo siguiente:

#### **a) Cobertura**

Al igual que el SNP, el SPP “se encuentra abierto a la inscripción de los trabajadores dependientes e independientes, del sector público o privado, peruanos o extranjeros, que trabajen en el país; y cubren el mismo tipo de riesgos: vejez, invalidez y pensiones de supervivencia” (Olivera Angulo, 2010, pág. 21).

El SPP fue implementado en 1993 como un sistema de capitalización individual, y según su norma de creación, su objetivo es contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema de previsión social en el área de pensiones, otorgando a sus afiliados prestaciones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos por sepelio. Para finales de ese mismo año, “el 30% del total de trabajadores cubiertos por algún sistema previsional – aproximadamente 600 000- se encontraban en el nuevo sistema y en 1995 la cifra llegaba al 50%” (Morón & Carranza, 2003, pág. 26).

Pudiendo considerarse que las altas cifras de afiliación a este nuevo sistema serían el resultado de, entre otros, el desincentivo que tenían los trabajadores respecto del SNP, producido por las modificaciones normativas que endurecieron las condiciones para obtener prestaciones en él<sup>28</sup>, tal como lo señaló Olivera, “estas medidas (incremento del porcentaje

---

<sup>27</sup> Mediante Decreto Ley N° 25967 se crea el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.

<sup>28</sup> Adicionalmente a las modificaciones generadas por el Decreto Ley N° 25967 en el año 1992, como el incremento de años de aportes necesarios para la Jubilación, pasando de 13 y 15 años, para mujeres y hombres respectivamente, a exigir un mínimo de 20 años para cualquiera de ellos, en el año 1995 también se

de aportación en el SNP, así como la elevación de la edad de jubilación) lograron levantar nuevamente el ritmo de afiliación en el SPP, el cual se ha estabilizado en un nivel cercano a las 20 mil incorporaciones mensuales desde fines de 1998” (Olivera Angulo, 2010, pág. 26).

A setiembre de 2018, el número de afiliados activos del SPP ascendió a 6.9 millones de personas, lo que equivale al 40,2% de la PEA (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2018, pág. 6). “En los últimos cinco años, el número promedio de nuevos afiliados anuales fue de 302 mil trabajadores, y el número de bajas (por jubilación, fallecimiento, invalidez, entre otros) alcanzó un promedio anual de 35 mil personas” (Comisión de Protección Social, 2017, pág. 186).

Así, tenemos que el SPP cuenta con más afiliados que el SNP (ver **GRÁFICO 2**), y consideramos que esta brecha se debe, en parte, a que su norma<sup>29</sup> estipula de forma expresa que cuando un trabajador no afiliado al SPP ingrese a laborar a un centro de trabajo, el empleador deberá obligatoriamente afiliarlo a la AFP que aquél elija, salvo que, expresamente y por escrito, en el plazo improrrogable de 10 días naturales manifieste su deseo de permanecer o incorporarse al SNP.

Como se aprecia, con esta disposición se daba favoritismo a la afiliación al SPP, ya que frente a la omisión del trabajador de expresar por escrito y dentro de un corto plazo, su decisión de permanecer en el SNP, el empleador está facultado para afiliarlo a una AFP, y tal como sabemos, no es posible el retorno del SPP al SNP, a excepción de los supuestos de “libre desafiliación” que cuenta con requisitos<sup>30</sup> que sólo un grupo limitado de personas cumple. Es así que algunos autores consideran que este tipo de afiliación obligatoria “es

---

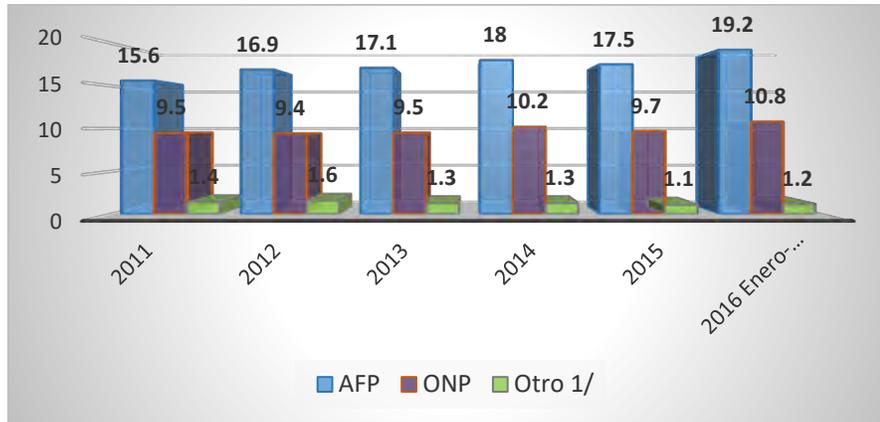
dieron modificaciones mediante la Ley N° 26504, con la cual se incrementó el porcentaje de aportaciones al SNP de 9% a 11%, y ahora sólo a cargo del trabajador (lo que es visto por el trabajador como una mayor reducción de su remuneración mensual), además se elevó la edad de jubilación en el SNP a 65 años tanto para hombres como mujeres, y se redujo la tasa de aportación en el SPP del 10% al 8%.

<sup>29</sup> Artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondo de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 054-97-EF.

<sup>30</sup> Según la Ley N° 28991, y su Reglamento, pueden desafiliarse del SPP quienes ingresaron al SNP hasta el 31 de diciembre de 1995, y al momento de solicitar la desafiliación cumplen con los años de aporte para recibir una pensión de jubilación en el SNP; asimismo, desafilan quienes al momento de afiliarse al SPP ya cumplían con los requisitos para obtener una pensión de jubilación en el SNP; y finalmente, desafilian los trabajadores que realicen labores que impliquen riesgo para la vida o la salud, que se encuentren bajo el alcance de la Ley N° 27252.

inconstitucional, ya que se afecta el derecho a la libertad de elegir el sistema de pensiones al cual se desea acceder, siendo ésa una potestad del trabajador y no del empleador” (Cervantes, 2009, pág. 62)

**GRÁFICO 2: Perú: Población de 14 y más años de edad afiliada a un sistema de pensión, según tipo. 2011-2016 (Porcentajes)**



**P/Preliminar**

**Fuente:** Encuestas Nacional de Hogares - Instituto de Estadística e Informática.

Adicionalmente, como dato importante, se tiene que a noviembre de 2016, el SPP provee pensiones de jubilación a 87 158 pensionistas, de los cuales el 80% (69 538) son mayores de 65 años. “Si bien estos últimos representan actualmente el 3% de la población adulta mayor nacional, se prevé que, a partir del 2030, el SPP esté ofreciendo pensiones a aproximadamente 40% de la población; esto debido a que, considerando afiliados activos, aquellos entre los 30 y los 50 años representan alrededor del 40% de la población nacional en dicho rango de edad” (Comisión de Protección Social, 2017, pág. 207).

## **b) Cuantía y garantía de pensión a lo largo de la vida**

### **Requisitos para tener pensión**

El sistema Privado de Pensiones no establece requisitos de años de aporte para el otorgamiento de sus prestaciones, empero, sí se basa en los aportes recaudados en la

Cuenta Individual de cada afiliado, para que, junto a la rentabilidad que haya generado, pueda cubrir las necesidades básicas a través de las pensiones. Sin embargo, existe un grupo de “afiliados de bajos ingresos del SPP, que no podrán capitalizar lo suficiente para obtener una pensión que satisfaga sus necesidades de vejez” (Olivera Angulo, 2010, pág. 12), por lo que potencialmente podría demandar mayores recursos del Estado.

### **Cuantía**

Si bien en este sistema no se ha limitado la percepción de pensiones a través de la imposición de un tope máximo, en la práctica tampoco cuenta con una pensión mínima para sus afiliados (Olivera Angulo, 2010, pág. 12), a excepción de los regímenes de garantía estatal<sup>31</sup>, supuestos donde sí se otorga pensión mínima gracias a que el Estado financia la parte no cubierta por la CIC, como el conocido “Bono Complementario de Pensión Mínima”<sup>32</sup>.

Sin embargo, Giovana Prialé, presidenta de la Asociación de AFP, mencionó que el Estado debería garantizar una pensión mínima equiparable a la del SNP, para todos aquellos pensionistas del SPP que no logren alcanzar dicho monto de pensión (Prialé, 2017), en la misma línea Olivera Angulo señala que “si bien en la práctica el SPP no cuenta con una pensión mínima, es un hecho que sus afiliados tienen como referencia el SNP, que sí otorga una pensión mínima, y querrán tener una pensión, por lo menos, equivalente a ese valor” (Olivera Angulo, 2010, pág. 12). Ante lo citado, nos surge la interrogante de ¿cuál es, entonces, la responsabilidad /riesgo que asume el SPP?, si finalmente será el Estado quién subvencione las pensiones mínimas, independientemente del sistema al que pertenezca (SPP o SNP).

Asimismo, en el SPP las pensiones se determinan de acuerdo con los fondos con los que cuenta el afiliado, su grupo familiar y su expectativa de vida, para este último factor, y con el fin de “efectuar cálculos de los niveles de pensiones el SPP utiliza Tablas de Mortalidad

---

<sup>31</sup> Regímenes de garantía estatal como el régimen extraordinario de Jubilación Anticipada por trabajo de riesgo, el régimen de pensión mínima; y el régimen de Jubilación Adelantada del Decreto Ley N° 19990.

<sup>32</sup> Este Bono se otorga al cumplir requisitos específicos: haber nacido a más tardar el 31 de diciembre de 1945, y registrar un mínimo de 20 años de aportes entre el SPP y el SNP. Asimismo, este Bono representa la garantía que asume el Estado, por intermedio de la ONP, para financiar la parte no cubierta por la CIC del afiliado que, para estos efectos, incluye los aportes previsionales que se encuentren en cobranza y el Bono de Reconocimiento, de ser el caso, a efectos que la pensión que se calcule en el SPP, resulte igual a la pensión mínima que se otorga en el SNP.

–TM” (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2005, pág. 5), teniendo que la aplicación de las mismas ha suscitado algunas críticas al SPP (Cruz-Saco, Mendoza, & Seminario, 2014, pág. 9).

Así por ejemplo, en el 2015 surgieron cuestionamientos al SPP debido a que la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) prepublicó una TM - que modificaba la TM vigente desde el 2004 y pretendía aplicarla a partir de enero de 2016 - en la cual determinaba, el aumento de la esperanza de vida para sus afiliados: 87 años para los hombres y 90 para las mujeres, surgieron tantas críticas que la SBS tuvo que emitir un comunicado señalando que dejaba sin efecto la criticada TM (Diario Perú 21, 2015).

Sin embargo, a inicios de este año 2018, se aprobó mediante Resolución SBS 886-2018 las tablas de mortalidad que entraran en vigencia a partir del 01 de enero de 2019, en ellas se estima que una persona sana que tiene 65 años en el 2017 vivirá en promedio hasta los 87.5 años si es hombre o 90.8 años si es mujer (estimación superior a la que generó críticas en el 2015), además su uso será obligatorio para las pensiones de renta vitalicia familiar y renta vitalicia diferida, y será aplicable de forma gradual a la modalidad de retiro programado.

La utilización de estas TM estarían repercutiendo negativamente en el afiliado que se jubila por retiro programado, al prorratearse sus pensiones en un lapso prolongado que supera muchas veces su real esperanza de vida, en principio, la cuantía de la pensión que perciba será menor, además de que muy probablemente el pensionista no logre cobrar todo el fondo acumulado debido al fallecimiento a una edad más temprana.<sup>33</sup> Al respecto, García Tellez, luego de ensayar distintos escenarios de un retiro programado, pudo determinar que “incluso en un escenario en el que el pensionista no tiene dependientes (o beneficiarios), un porcentaje que variará entre 20 y cerca de 50% del fondo de jubilación no regresará a manos del aportante” (García Tellez, 2014).

## **Garantía de pensión a lo largo de la vida**

---

<sup>33</sup> Véase al respecto, el reporte realizado sobre el tema por IDL –REPORTEROS. “AFP: ciudadanos y oligopolio. Fondos sin retorno” <https://idl-reporteros.pe/fondos-sin-retorno/>.

En el SPP existen varias modalidades de pensión, entre estas, el Retiro Programado; la Renta Vitalicia Familiar; Renta Vitalicia Personal; y Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida (Anacleto Guerrero, 2010, pág. 904)

Lamentablemente, el objetivo perseguido con las contribuciones obligatorias al sistema de pensiones ha sido profundamente desfigurado con la Ley que permite la extracción parcial de hasta el 25% del fondo de pensiones para la compra de una primera vivienda, y más aún con la posibilidad de retirar hasta el 95.5% del fondo al llegar a la edad de jubilación<sup>34</sup> (**ver CUADRO 8**), lo cual se traduce en riesgo de agotamiento del fondo, y consecuentemente, se dejaría latente la posibilidad de que los afiliados que decidieron retirar su fondo, queden desamparados en los últimos años de su vida, justamente cuando son más vulnerables, lo que conllevaría a que aumente la demanda de programas asistenciales. Además, estas permisiones contradicen lo reconocido en nuestra Constitución respecto de la seguridad social, así como los principios de la misma, “toda vez que se afecta el derecho de acceso a la pensión y la seguridad de la prestación durante el periodo que dure la contingencia” (Sánchez Reyes, 2016, pág. 62).

Por lo que creemos que debería tomarse de ejemplo las situaciones comparadas con otros países, a fin de evitar futuros problemas que agraven la situación actual, ya que “según el BID (2016), la evidencia internacional en los países en los que existe la posibilidad de realizar retiros a suma alzada a edades muy tempranas es contundente al respecto de la alta probabilidad de regresar algunos años después a solicitar las ayudas asistenciales o ingresar a los programas solidarios de pilar cero o primer pilar, cuando es posible” (Comisión de Protección Social, 2017, pág. 212)

#### **CUADRO 8: Afiliados beneficiados con la disposición del 25% del saldo de su CIC, diciembre 2016**

---

<sup>34</sup> La Ley N° 30425 dispuso que los trabajadores tienen opción de retirar hasta el 95.5% de su fondo acumulado, o escoger algún mecanismo de rentas que le permita obtener una pensión mensual.

Finalidad	N° afiliados	%	Monto (Mill. S/)	%
Amortización	31 858	94,6	1 235	95,2
Cuota inicial	1 819	5,4	62	4,8
<b>Total</b>	<b>33 677</b>	<b>100,00</b>	<b>1 297</b>	<b>100,00</b>

Fuente: SBS

Elaboración: Comisión de Protección Social

### c) Como se financia

#### La importancia de los aportes

La Cuenta Individual de Capitalización (CIC) se financia con aportes del trabajador que asciende al 10% de su remuneración asegurable, la renta que genera el acumulado de aportaciones (Sánchez Reyes, 2016, pág. 59), y, en ciertos casos, con los Bonos de Reconocimiento, que son recursos del Estado destinados a compensar los aportes efectuados previamente al SNP. Cabe precisar que en nuestra legislación no se ha establecido tope a la remuneración asegurable a efectos del pago de aportes al SPP.

De lo señalado en el párrafo precedente podría afirmarse que la totalidad del fondo es financiado por el trabajador, ya que el Bono de Reconocimiento se otorga para compensar anteriores aportes realizados en base a su remuneración, y la renta que genera el actual fondo en el SPP, es producto de la administración que realiza la AFP sobre el mismo, pero por el cual paga el afiliado una cierta comisión, además de también pagar la prima de los seguros (invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio), con lo que se totaliza cerca del 13% de la remuneración mensual.

#### Evasión de aportes

Asimismo, si bien en el SPP existe una mayor cantidad de afiliados, contando con 6 918 412 afiliados a setiembre de 2018, de estos solo aportan 2 933 347 afiliados (Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, 2018).

Al igual que en el SNP, el SPP afronta problemas de evasión de aportes, ya que “no son pocos los empleadores que descuentan al trabajador su aporte para pensiones, pero como son informales, se apropian indebidamente de las mismas. En otros casos, trabajadores y empleadores acuerdan no aportar ni para las prestaciones de salud, ni para las pensiones, contraviniendo de esta manera al carácter obligatorio que tienen los aportes” (Romero

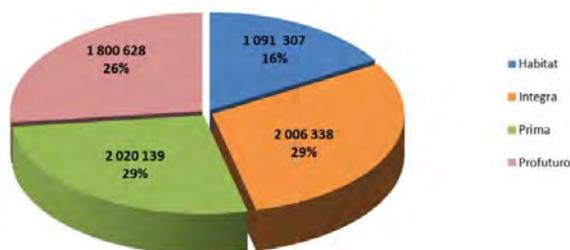
Montes, 2008, pág. 627). Sin embargo, en caso de apropiación de los aportes previsionales por parte del empleador, a diferencia del SNP, en el SPP si existe una norma que expresamente habilita al trabajador, la AFP y/o la SBS, a denunciar penalmente al empleador que de forma maliciosa incumple con el pago de las aportaciones pensionarias que retuvo<sup>35</sup> (Abanto, 2011).

#### d) Gestión

De conformidad con lo establecido en el T.U.O. de la Ley N° 25897 – Ley del SPP, corresponde a cada AFP administrar los fondos en la forma que lo faculte la ley, teniendo obligatoriamente 4 tipos de fondos<sup>36</sup>. Además las AFP se constituyen como sociedades anónimas y colocando los fondos de manera diversificada de acuerdo a los límites establecidos por ley (González Hunt, 2009, pág. 432).

A setiembre 2018, existen 4 Administradoras de Fondos de Pensiones<sup>37</sup>, que son supervisadas por la SBS, siendo estas AFP Habitat, AFP Integra, AFP Prima y AFP Profuturo, y contando cada una con la cantidad de afiliados detallado en el **GRÁFICO 3**.

**GRÁFICO 3: Perú: Distribución de afiliados activos por AFP. Setiembre 2018**



Fuente: Tomada de página web

<https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2018/Setiembre/SP-0003-se2018.PDF>

#### 1.2.3. Programa Nacional de Asistencia Solidaria – Pensión 65

<sup>35</sup> El artículo 35° del Decreto Supremo N° 054-97-EF: “Sin perjuicio de las sanciones, multas o intereses moratorios que pudieran recaer sobre el empleador por la demora o el incumplimiento de su obligación de retención y pago, el trabajador, la AFP y/o la Superintendencia pueden accionar penalmente por delito de apropiación ilícita contra los representantes legales del empleador, en el caso de que en forma maliciosa incumplan o cumplan defectuosamente con su obligación de pagar los aportes previsionales retenidos”.

<sup>36</sup> Para mayor ilustración remitirse al artículo 18 del TUO de la Ley del SPP.

<sup>37</sup> AFP Hábitat, AFP Integra, AFP Prima y AFP Profuturo.

La expansión de las pensiones no contributivas (también conocidas como “pensiones sociales”) o transferencias monetarias orientadas a las personas de la tercera edad es un fenómeno global que se presentó también en América Latina, “la mayoría de los programas se crearon a partir del año 2000, pero surgieron con mayor intensidad después de 2005” (Oliveri, 2016, pág. 126), teniendo que al 2008 se generaron nuevas pensiones no contributivas, como en Bolivia, ese mismo año, con la Renta Dignidad, y Panamá con 100 a los 70, y en el año 2011 en el Perú se creó Pensión 65 (ver CUADRO 9).

Respecto de este tipo de pensiones Oliveri afirma que “sin duda tienen un efecto en la reducción de la pobreza de los adultos mayores y sus familias” (Oliveri, 2016, pág. 145), y en la misma línea la OIT señala que “estos programas en general han sido efectivos en reducir la pobreza” (Organización Internacional del Trabajo, 2018, pág. 137).

**CUADRO 9: Expansión de pensiones no contributivas en ALC. 1990 – 2013.**

1990-2001	2001-07	2008-13
<p><b>Brasil (1991):</b> FUNRURAL Reducción de la edad de jubilación a 60 años para los hombres y a 55 años para las mujeres.</p> <p><b>Guyana (1993):</b> La pensión para adultos mayores se vuelve universal.</p> <p><b>Bolivia (1996):</b> Bonosol.</p>	<p><b>Argentina (2003):</b> Se establece la pensión en la tercera edad avanzada.</p> <p><b>Belice (2003):</b> Programa de pensión no contributiva (PNC).</p> <p><b>Colombia (2003):</b> PPSAM Programa de Protección Social para Adultos Mayores.</p> <p><b>Ecuador (2003):</b> Pensión para adultos mayores.</p> <p><b>Guatemala (2005):</b> Programa de contribución económica para adultos mayores.</p> <p><b>México (2007):</b> 70 y más.</p>	<p><b>Bolivia (2008):</b> Renta Dignidad.</p> <p><b>Chile (2008):</b> Pensión Básica Solidaria de Vejez.</p> <p><b>Ecuador (2009):</b> La pensión para adultos mayores se decreta como universal.</p> <p><b>El Salvador (2009):</b> Pensión universal básica.</p> <p><b>Panamá (2009):</b> 100 a los 70.</p> <p><b>Argentina (2010):</b> El estado proporciona una pensión vitalicia equivalente al 70% de la pensión mínima, es decir 832,64 ARS/mes.</p> <p><b>Perú (2011):</b> Pensión 65.</p> <p><b>México (2012):</b> 70 y más extendido a localidades con más de 30.000 habitantes.</p> <p><b>Colombia (2012-2013):</b> Extensión a adultos de más de 65 años sin beneficios pensionales que viven en áreas pobres y rurales.</p> <p><b>México (2013):</b> Cambio de 70 y más a 65 y más y anuncio de la universalización del programa.</p>

Fuente: Autores basados en Rofman, R., I. Apella y E. Vezza (2013), “Mas Allá de las Pensiones Contributivas: Catorce Experiencias en América Latina”, Banco Mundial, Washington, D.C.

El programa Pensión 65 se creó mediante el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM con la finalidad de entregar una subvención económica a adultos mayores que superan los 65 años de edad y que viven en extrema pobreza, y se dio como una extensión y sustitución del programa piloto de asistencia solidaria con el adulto mayor “Gratitud”, creado mediante Decreto de Urgencia N° 059-2010. Este programa busca atenuar la vulnerabilidad de los ingresos de los beneficiarios, teniendo que “de acuerdo al diseño del Programa Presupuestal, el resultado esperado es proporcionar seguridad económica a las personas

de 65 años o mayores que vivan en pobreza extrema, permitiéndoles con ello mejorar su bienestar” (Gertler & Galiani, 2016, pág. 2).

### a) Cobertura

Los beneficiarios del programa deben: Tener mínimo 65 años de edad, contar con DNI, encontrarse en situación de pobreza extrema (de acuerdo con la clasificación socioeconómica otorgada por SISFOH), y no percibir pensión de algún sistema de pensiones (SNP o SPP). Según la información del programa Pensión 65, a diciembre de 2018 existen 544 202 usuarios atendidos (InfoPensión, 2018).

Este programa tuvo inicialmente como población objetivo a quienes cumplen los requisitos para ser beneficiarios y que pertenezcan a 6 regiones específicas (Apurímac, Ayacucho, Huancavelica, Puno, Ica y Huánuco<sup>38</sup>). Sin embargo, en el año 2012 se expandió su alcance a 16 regiones, y en el 2013 empezó a cubrir todas las regiones del país, teniendo que a la fecha el 66% de los beneficiarios se encuentran en los departamentos con niveles de pobreza superior a 24%. Y en los departamentos de Amazonas, Apurímac, Ayacucho, Cajamarca, Huancavelica y Pasco, se concentra el 30% del total, esto es, 151 mil beneficiarios (Comisión de Protección Social, 2017, pág. 217).

A diciembre de 2018 se viene atendiendo a 25 departamentos, 196 provincias, 1874 distritos y un total de 544 202 usuarios atendidos (**ver CUADRO 10**). Además, del universo de usuarios atendidos, se tiene que la mayor parte de beneficiarios se concentra en personas con un rango de edad entre los 70 y 79 años (**ver CUADRO 11**).

Según Mesa –Lago, habría dos alternativas respecto a la extensión de esta pensión:

“a) otorgarla a todos los pobres no extremos de manera focalizada con la prueba de ingreso SISFOH. Las ventajas de este enfoque, probado en otros países, es que la pensión reduce la incidencia de pobreza, favorece más a las mujeres que a los hombres (mayor equidad de género), aumenta la solidaridad social del sistema y tiene un costo muy inferior al de la pensión universal; b) otorgarla a todos los

---

<sup>38</sup> De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 006-2012-MIDIS.

ciudadanos de 65 años y más, independientemente de sus ingresos” (Mesa-Lago, 2016, pág. 45).

**CUADRO 10: Cobertura Nacional del Programa Pensión 65 – 2018.**

Información Padrón Bimestral: Peru: InfoPension						
Ambito	Ene - Feb	Mar - Abr	May - Jun	Jul - Ago	Set - Oct	Nov - Dic
Departamentos atendidos	25	25	25	25	25	25
Provincias atendidas	196	196	196	196	196	196
Distritos atendidos	1,874	1,874	1,874	1,874	1,874	1,874
Usuarios atendidos	540,000	541,240	540,000	540,000	540,000	544,202
Transferencia S/.	135,000,000	135,310,000	135,000,000	135,000,000	135,000,000	136,050,500
FUENTE: PENSION 65						

Fuente: Tomada de página web - InfoPension

<https://info.pension65.gob.pe/infopension/indexCO.php>

**CUADRO 11: Cobertura Nacional del Programa Pensión 65/ Por rango de edad, 2018.**

Usuarios por Edades						
Rangos de Edad	Ene - Feb	Mar - Abr	May - Jun	Jul - Ago	Set - Oct	Nov - Dic
Varones 65 a 69 años	43,697	43,207	41,740	40,585	39,916	40,180
Varones 70 a 74 años	69,998	70,104	70,089	70,414	70,806	71,428
Varones 75 a 79 años	57,533	57,746	57,828	58,052	58,397	58,791
Varones 80 a 84 años	41,163	41,556	41,940	42,077	41,907	42,134
Varones 85 a 99 años	27,917	28,237	28,641	29,013	29,162	29,476
Varones mayores a 100 años	243	248	244	243	233	245
Mujeres 65 a 69 años	51,895	51,227	49,361	48,111	47,267	47,616
Mujeres 70 a 74 años	83,520	83,735	83,673	83,995	84,242	84,948
Mujeres 75 a 79 años	70,693	71,060	71,154	71,422	71,966	72,596
Mujeres 80 a 84 años	51,040	51,461	51,973	52,227	52,122	52,264
Mujeres 85 a 99 años	41,728	42,085	42,766	43,263	43,383	43,930
Mujeres mayores a 100 años	573	574	591	598	599	594
Total	540,000	541,240	540,000	540,000	540,000	544,202
FUENTE: PENSION 65						

Fuente: Tomada de página web - InfoPension

<https://info.pension65.gob.pe/infopension/indexCO.php>

**b) Cuantía y garantía de la pensión a lo largo de la vida**

### **Requisitos para obtener pensión**

Los beneficiarios del programa deben: Tener mínimo 65 años de edad, contar con DNI, encontrarse en situación de pobreza extrema (de acuerdo con la clasificación socioeconómica otorgada por SISFOH), y no percibir pensión de algún sistema de pensiones (SNP o SPP)<sup>39</sup>.

### **Cuantía**

El monto de la subvención económica que se entrega de forma bimestral asciende a S/ 250 Soles por persona, con la intención de que contribuya a que quienes lo perciban puedan costear necesidades básicas. Asimismo, este programa coordina con el Ministerio de Salud y el Sistema Integral de Salud (SIS) para que sus usuarias y usuarios sean asegurados automáticamente, y puedan acceder a servicios de salud de calidad (Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65, 2017, pág. 5)

### **Garantía de pensión a lo largo de la vida**

Según su norma de creación, este programa se inicia implementando estrategias de corto plazo orientadas al alivio temporal de la pobreza y reducción de la vulnerabilidad, y en forma gradual irá implementando estrategias orientadas a la generación de oportunidades principalmente las relacionadas con el acceso a los servicios básicos<sup>40</sup>.

### **c) Como se financia**

Al ser un sistema de pensión no contributiva, el mismo no se financia con los aportes de los beneficiarios, sino que el financiamiento de este programa se atiende con cargo al presupuesto institucional del Pliego 040: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social<sup>41</sup>. En ese sentido, “dicho programa de asistencia social se financia por el pago de los tributos que efectúen las personas que viven en el país; lo que implica por ende, que son ellos quienes a través del principio de solidaridad en el sistema, los que contribuyen con dotar de sustento económico al Programa Pensión 65” (Sánchez Reyes, 2016, pág. 58).

---

<sup>39</sup> El artículo 3° del Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, establece los requisitos para ser beneficiario del Programa “Pensión 65”.

<sup>40</sup> Según lo establecido en la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 081-2011-PCM.

<sup>41</sup> Artículo 5° del Decreto Supremo N° 015-2012-MIDIS, que modifica el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM que crea el Programa Nacional de Asistencia Solidaria “Pensión 65”.

Respecto del costo fiscal para la ejecución del programa Pensión 65, se tiene que la transferencia anual ha crecido en 95% desde el 2013 al 2018, pasando de 417 millones a 811 millones (**ver CUADRO 12**). “Estos incluyen el financiamiento de la pensión (en promedio 97% del total) y de los gastos operativos del programa, el cual, en promedio, es de S/ 20 por beneficiario” (Comisión de Protección Social, 2017, pág. 218).

**CUADRO 12: Cantidad de usuarios y transferencias realizadas anualmente. 2013-2018.**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Usuarios</b>	306 298	450 000	501 681	502 972	545 508	544 202
<b>Transferencia Anual</b>	417 490 069	628 659 394	708 950 750	751 486 000	784 125 000	811 360 500

**Fuente:** Elaboración propia en base a información del programa Pensión 65.

Según las proyecciones realizadas por Bernal respecto de un mayor envejecimiento o fertilidad más baja, el Perú enfrentaría una mayor presión en el gasto de pensiones al 2075, entre estas, señala que el gasto por Pensión 65 presentará un incremento importante, pasando de 0,1% a 1,1% del PBI (Bernal, Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México, 2016, pág. 101).

#### **d) Gestión**

El programa “Pensión 65” se encuentra a cargo del Estado, según su norma de creación este programa se creó a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, y su ejecución y administración es encargada al Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres – “JUNTOS”. Y desde el 1° de enero de 2012 se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS.

### **1.3. Cambios demográficos y económicos**

Hasta ahora hemos descrito brevemente el funcionamiento de los principales sistemas y programas de pensiones en el Perú, y los problemas que presentan los mismos. A continuación consideramos necesario presentar la evolución de ciertos aspectos en nuestra sociedad con la finalidad de determinar que las condiciones actuales de los sistemas de pensiones tendrían que cambiar para poder cumplir con su objetivo a largo plazo, pues tal como lo señala Montero, “en el ámbito de la realidad y de “lo común”, cabe realzar el problema social – la nueva cuestión social de las pensiones – derivado del factor estructural de la evolución demográfica (elevada esperanza de vida y bajas tasas de natalidad), el factor coyuntural de la crisis económica y del desempleo masivo (...)” (Montero, 2015, pág. 01)

### **1.3.1. El envejecimiento de la población**

A pesar de que hoy la población es relativamente joven, las tendencias demográficas indican que esta población va a envejecer, según Bernal “el envejecimiento es la combinación de una menor tasa de fertilidad y una mayor esperanza de vida. Y si bien actualmente la región se está beneficiando de un bono demográfico, que es una situación en la que hay muchos jóvenes por cada adulto mayor, este será de corta duración” (Bernal, Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México, 2016, pág. 88).

Por lo que, al haber mayor cantidad de personas adultas mayores, con una mayor esperanza de vida, esto se traduciría en que el gasto de pensiones se incrementará y se prolongará por más tiempo, afectando la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Tal como lo señala la OIT “los sistemas de pensiones se encuentran bajo presión por una serie de tendencias, entre estas, el envejecimiento de la población” (Organización Internacional del Trabajo, 2018, pág. 8).

#### **Esperanza de vida**

Según datos del INEI, entre 1995 y el 2020, la esperanza de vida en mujeres se ha incrementado en 5.9 años, y en los hombres se ha incrementado en 5.7 años, teniendo que al 2020 la esperanza de vida de las mujeres es de 77.8 años y de los hombre 72.5 años (**ver CUADRO 13**), datos que difieren de la Tabla de Mortalidad que fue aprobada por la

SBS<sup>42</sup> el año 2018, en la que se señala que la esperanza de vida de mujeres es de 90.8 años y el de varones 87.5 años.

**CUADRO 13: Perú: Esperanza de vida 1995 – 2020**

Sexo/Años	1995 - 2000	2005 - 2010	2010 - 2015	2015 - 2020
Mujeres	71.9	75.9	76.8	77.8
Hombres	66.8	70.5	71.5	72.5

**Fuente:** Elaboración propia, en base a la información del INEI-Perú, Estimaciones y Proyecciones de Población, 1995 – 2025. Boletín de Análisis Demográfico N° 37.

### Tasa de natalidad

Por el contrario, el número de nacidos vivos por cada mil habitantes, ha disminuido en 4.19 respecto del año 2005 al 2017, según se aprecia del **CUADRO 14**.

**CUADRO 14: Perú: Tasa bruta de Natalidad (Por Mil)**

AÑO	TASA
2005	22.16
2006	21.82
2007	21.48
2008	21.11
2009	20.71
2010	20.31
2011	19.91
2012	19.54
2013	19.2
2014	18.87
2015	18.56
2016	18.26
2017	17.97

**Fuente:** Encuesta nacional de hogares de los países – INEI 2017.

### 1.3.2. Protección centrada en el trabajador asalariado

Como se había señalado anteriormente, todos los asalariados están obligados por ley<sup>43</sup> a afiliarse a un sistema de pensiones contributivo, pudiendo optar por el SPP o el SNP. Al

<sup>42</sup> Tabla de mortalidad aprobada por Resolución SBS 886-2018.

<sup>43</sup> El artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondo de Pensiones aprobado por Decreto Supremo N° 054-97-EF, establece que cuando un trabajador no afiliado

respecto, la OIT define como empleo asalariado a la “condición de los trabajadores con un contrato de trabajo explícito o implícito, por lo que reciben una remuneración básica, como sueldo o salario, pero también pueden remunerarse por medio de comisiones de ventas, pagos a destajo, primas o pagos en especie tales como comida, habitación o formación (...).” (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017, pág. 65).

Por ello, con el fin de mostrar el universo de personas no cubiertas por los sistemas contributivos, presentamos los siguientes cuadros:

#### a. Población en Edad de Trabajar - PET

En principio, la Población en Edad de Trabajar está constituida por las personas aptas para ejercer funciones productivas. En el Perú, se toma como edad mínima para definir este grupo, los 14 años de edad. Asimismo, la PET se subdivide en Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI) (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018, pág. 29)

Habiendo precisado los conceptos, tenemos que existe un crecimiento de la PET desde el 2007 al 2017, en un promedio de 1.6% por año, alcanzando el 2017 los 23 millones 771 mil 700 personas. (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018, pág. 29), ver **CUADRO 15**.

**CUADRO 15: Perú. Población en Edad de Trabajar, según ámbito geográfico, 2007, 2016 y 2017 (Por Miles de personas)**

	2007	2016	2017	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2007-2017
<b>Urbana</b>	51 049,3	18 532,9	18 936,3	2,3
<b>Rural</b>	5 142,7	4 868,8	4 835,4	-0,6
<b>Total</b>	20 192,0	23 401,6	23 771,7	1,6

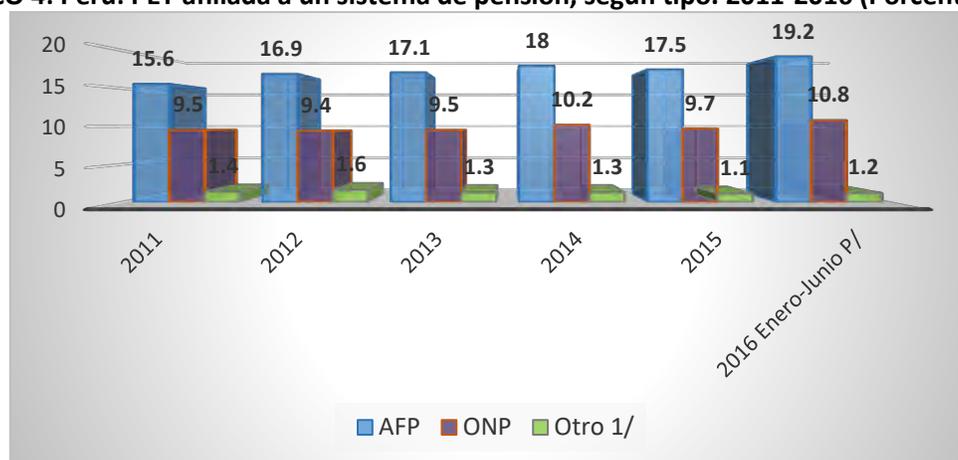
**Fuente:** Encuesta nacional de hogares de los países – INEI 2018.

---

ingrese a laborar a un centro de trabajo, el empleador deberá obligatoriamente afiliarlo a la AFP que aquél elija, salvo que, expresamente y por escrito, en el plazo improrrogable de 10 días naturales manifieste su deseo de permanecer o incorporarse al Sistema Nacional de Pensiones (SNP).

Asimismo, tenemos que la PET incrementó su afiliación a un sistema de pensiones entre los años 2013 y 2014, sin embargo, estas cayeron para el año 2015, lo que coincide con la vigencia de la Ley N° 29903, que obligaba a los trabajadores independientes a afiliarse a un sistema a de pensiones, ver **GRÁFICO 4**.

**GRÁFICO 4: Perú: PET afiliada a un sistema de pensión, según tipo. 2011-2016 (Porcentajes)**



P/Preliminar

**Fuente:** Encuestas Nacional de Hogares - Instituto de Estadística e Informática.

#### b. Población Económicamente Activa - PEA

Al año 2017, la PEA a nivel nacional alcanzó los 17 millones 215 mil 700 personas, y registra un crecimiento promedio anual de 1,5%. Cabe precisar que la PEA está compuesta tanto por población ocupada y desocupada. Ver **CUADRO 16**.

**CUADRO 16: Perú: Población económicamente activa, según ámbito geográfico. 2009 – 2016**

AÑO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
URBANA	11241.65	11591.09	11852.84	12115.12	12345.18	12436.36	12584.08	13066.05
RURAL	4209.69	4146.96	4095.97	4027.96	3981.27	3959.99	3914.29	3837.63
TOTAL	15451.35	15738.05	15948.81	16143.08	16326.45	16396.35	16498.37	16903.68

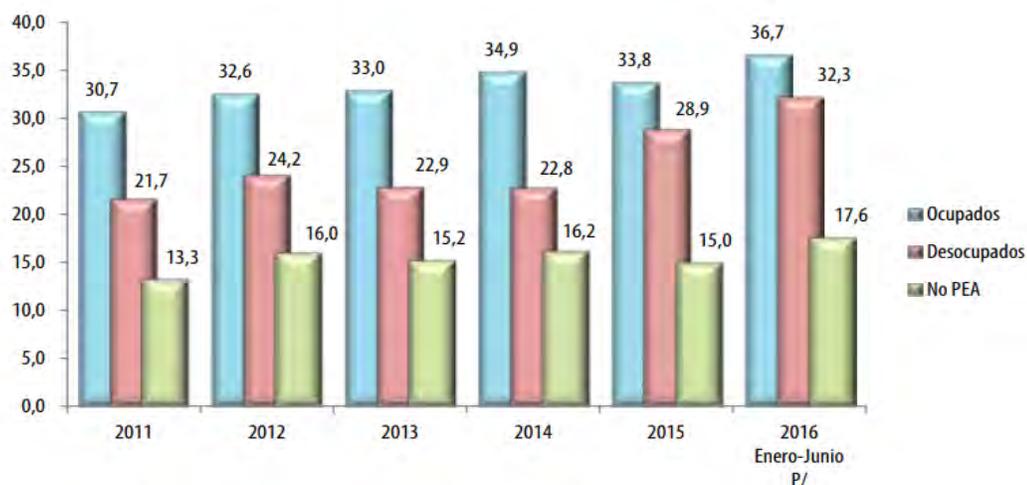
**Fuente:** Encuesta nacional de hogares de los países – INEI 2017.

### c. Población Económicamente Activa Ocupada

Cabe precisar que la población ocupada está compuesta por aquellas personas que tienen más de 14 años de edad y que durante el breve periodo de referencia de la encuesta (que puede ser una semana, mes o trimestre) estuvieron ocupadas al menos una hora (Organización Internacional del Trabajo, 2019, pág. 86).

Según datos del INEI, en cuanto a la PEA afiliada a un sistema de pensiones, se tiene que en el primer semestre de 2016, el 36,7% que equivale a 5 millones 886 mil personas de la población ocupada del país, están afiliadas a un sistema de pensión público o privado (Informática, 2016, pág. 12) **VER GRÁFICO 5**

**GRÁFICO 5: Perú: PEA afiliada a un sistema de pensión, según condición de actividad. 2011-2016 (Porcentajes)**



P/Preliminar

**Fuente:** Encuestas Nacional de Hogares - Instituto de Estadística e Informática.

Imagen tomada del Informe de INEI Perú Cobertura del Sistema de Pensiones, pp. 14.

Asimismo, según grupos de edad, se tiene la mayor cantidad de personas en edad de trabajar afiliadas a un sistema de pensiones se concentra entre los 25 y 44 años de edad, ver **GRÁFICO 6**.

**GRÁFICO 6: Perú: PEA Ocupada afiliada a un sistema de pensión, según grupos de edad, 2011-2016 (Porcentajes)**



P/Preliminar

**Fuente:** Encuestas Nacional de Hogares - Instituto de Estadística e Informática.

Del **CUADRO 17**, se puede apreciar la gran diferencia existente entre la PET y la Población Asegurada a un sistema de pensiones, independientemente de si la afiliación es al SNP o al SPP, teniendo por ejemplo que para el año 2015, de la PET ascendente a 23 mil 034, sólo 10 mil 177 se encuentra afiliada a un sistema de pensiones, coligiéndose que la diferencia ascendente a 12 mil 857 no contaría con protección en pensiones.

**CUADRO 17: Perú: Cobertura del mercado previsional. 2013-2016 (Porcentajes)**

POBLACIÓN (MILES)	2013	2014	2015	2016
PET <sup>1/</sup>	22 303	22 669	23 034	23 557
PEA <sup>2/</sup>	16 329	16 396	16 498	16 914
PEA Ocupada <sup>3/</sup>	15 684	15 797	15 918	16 331
P. Asegurada (SNP + SPP)	9 185	9 731	10 177	10 692
P. Asegurada / PEA	56%	59%	62%	63%
P. Aportante (SNP + SPP)	4 075	4 098	4 229	4 407
P. Aportante / PEA	25%	25%	26%	26%

Fuente: INEI, ONP, SBSAFP.

Notas:

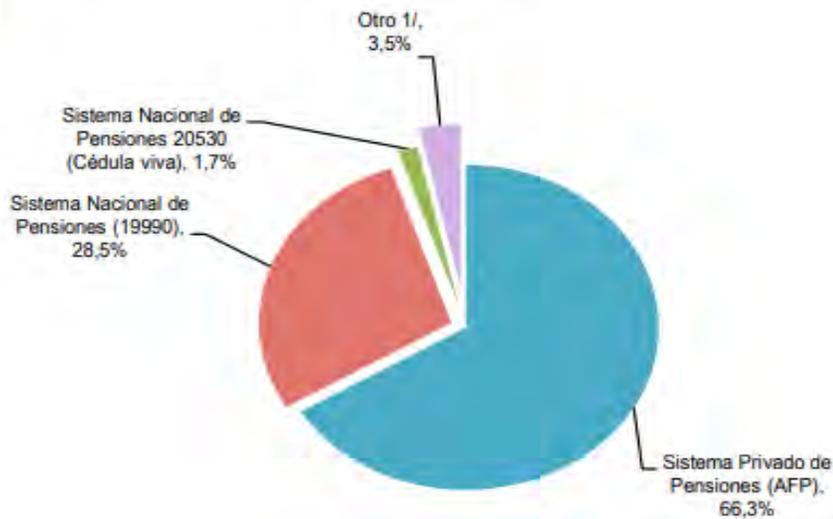
<sup>1/</sup> Población en edad de trabajar. Está conformada por las personas de 14 a más años. Para el año 2016 la información corresponde al cuarto trimestre de ese año según la ENAHO.

<sup>2/</sup> Población económicamente activa. Población que participa activamente en el mercado de trabajo, ya sea trabajando o buscando trabajo. Para el año 2016 la información corresponde al cuarto trimestre de ese año según la ENAHO.

<sup>3/</sup> Para el año 2016 la información corresponde al cuarto trimestre de ese año según la ENAHO.

Asimismo, del **GRÁFICO 7** tenemos que en el año 2017, del total de la población ocupada que está afiliada a un sistema de pensiones, el 66.3% lo está al SPP.

**GRÁFICO 7: Perú. Población ocupada afiliada a un sistema de pensiones por tipo, 2017 (Porcentaje)**



**Fuente:** Tomado del INEI. Perú: Indicadores de Empleo e Ingreso por departamento. 2007-2017, PP. 93.  
Encuesta nacional de hogares de los países – INEI 2017.

#### **d. Población Ocupada Asalariada**

Se considera población ocupada asalariada, a los obreros y empleados que perciben una retribución monetaria por su trabajo, y los que teniendo esta categoría reciben pago en especie.

Según el detalle del **CUADRO 18** se tiene que, del total de la población ocupada urbana que está afiliada a un sistema de pensiones, si bien el mayor porcentaje lo tienen los asalariados, el porcentaje de no asalariados también resulta importante, entendiendo que estos representan a los trabajadores independientes, que como ya hemos comentado antes, su afiliación a un sistema de pensiones es facultativa o voluntaria.

**CUADRO 18: Perú: Población ocupada urbana con protección en pensiones por categoría ocupacional y por sexo. 2007– 2014 (Porcentajes)**

AÑO	TOTAL	Asalariados	No asalariados	Hombres	Mujeres
2007	33,8	51	20,5	41	24,8
2008	34,3	51,1	20,5	41,6	25
2009	37,1	54,7	22,7	44,9	27,3
2010	37,7	55,2	23,8	46,1	27,3
2011	38,7	57,3	22,1	45,5	30,2
2012	40,6	58,9	20,2	47,4	32
2013	40,5	58,5	19,3	47,4	32,1
2014	42,9	61,2	21,3	49,3	34,8

**Fuente:** Encuesta nacional de hogares de los países en Panorama Laboral OIT 2012, 2015.

### 1.3.3. El trabajador independiente

Este tipo de trabajador es aquel que ejerce por su cuenta una profesión u oficio, o explota su propio negocio, pudiendo tener o no trabajadores remunerados a su cargo, en cuyo caso se denomina empleador o patrono. Para el 2017, estos trabajadores ascendieron a 6 millones 753 mil 700 personas, y representaban el 40,9% de la PEA Ocupada.

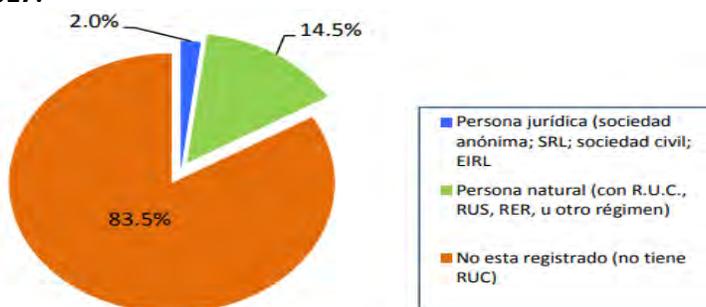
**CUADRO 19 Perú Población ocupada en condición de trabajador independiente, según categoría de ocupación, 2007, 2016 y 2017 (Miles de personas)**

Categoría Ocupacional	2007	2016	2017	Tasa de crecimiento promedio anual (%) 2007-2017
Empleador o Patrono	815,6	700,9	654,1	-2,2
Trabajador Independiente (Cuenta Propia)	943,6	5 817,6	6 099,6	2,1
<b>Total</b>	<b>5 759,2</b>	<b>6 518,5</b>	<b>6 753,7</b>	<b>1,6</b>

**Fuente:** En base al libro - INEI. Perú: Indicadores de Empleo e Ingreso por departamento. 2007-2017pp 157 Encuesta nacional de hogares de los países – INEI 2017.

Como puede apreciarse del **GRAFICO 8**, del total de la población ocupada en condición de trabajador independiente, 83.5% no está registrado en SUNAT, es decir no cuenta con Registro Único de Contribuyentes (RUC), el cual es obligatorio para quienes realicen actividad laboral de manera independiente.

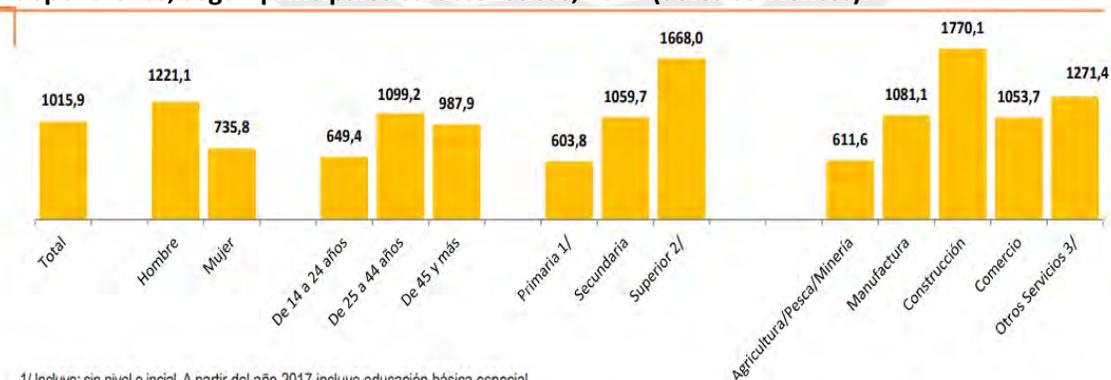
**GRÁFICO 8: Perú. Población ocupada en condición de trabajador independiente, según condición jurídica, 2017.**



**Fuente:** En base al libro - INEI. Perú: Indicadores de Empleo e Ingreso por departamento. 2007-2017pp 159 Encuesta nacional de hogares de los países – INEI 2017.

En cuanto al nivel de ingresos, se aprecia del **GRAFICO 9** que al año 2017 el ingreso promedio mensual del trabajador independiente a nivel nacional se estimó en S/. 1015,9 Soles, siendo mayor el percibido por los hombres en comparación al de las mujeres (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018, pág. 166).

**GRÁFICO 9: Perú Ingreso promedio mensual de la población ocupada en condición de trabajador independiente, según principales características, 2017 (Soles corrientes).**



1/ Incluye: sin nivel e inicial. A partir del año 2017 incluye educación básica especial.

2/ Incluye: superior no universitaria y superior universitaria.

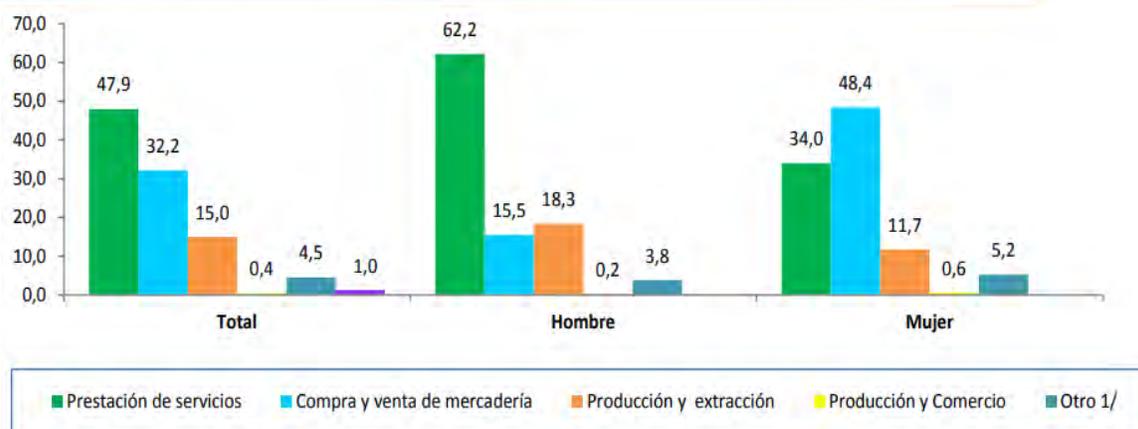
3/ Incluye: las ramas de actividad de electricidad, gas y agua, intermediación financiera, actividades de servicios sociales y de salud, otras activ. de serv. Comunitarias, sociales y personales y hogares privados con servicio doméstico.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática-Encuesta Nacional de Hogares.

**Fuente:** En base al libro - INEI. Perú: Indicadores de Empleo e Ingreso por departamento. 2007-2017pp 166.

Finalmente, respecto del trabajador independiente que cuenta con un negocio o establecimiento, consideramos importante señalar que tipo de actividad realiza en el mismo, teniendo según el **GRÁFICO 10** que los sectores que generan mayor dinamismo son la prestación de servicios y el comercio (compra y venta de mercadería) (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2018, pág. 172).

**GRÁFICO 10: Perú. Población ocupada en condición de trabajador independiente, según sexo y actividad que realiza en su negocio, 2017 (Porcentaje)**



**Fuente:** En base al libro - INEI. Perú: Indicadores de Empleo e Ingreso por departamento. 2007-2017pp 172. Encuesta nacional de hogares de los países – INEI 2017.

Luego de los datos revisados sobre el trabajador independiente, tanto del que realiza actividad independiente, como de aquel que cuenta con negocio o establecimiento y por tanto también puede ser generador de empleo, reafirmamos nuestra posición respecto de que es necesario buscar la afiliación obligatoria de estos trabajadores a un sistema de pensiones, con lo que se conseguiría incrementar la cantidad de personas cubiertas por un sistema de pensiones, y aumentaría también la recaudación, además, según considera Abanto Revilla, estos trabajadores “tendrían la disposición de formalizarse y cumplir con las disposiciones previsionales, siempre que obtengan condiciones y plazos especiales, más accesibles, y reconocimiento a atenciones de salud con costos más bajos” (Abanto Revilla C. , Manual del Sistema Nacional de Pensiones, 2014, pág. 61).

## 1.4. Necesidad de reforma

Habiendo descrito el diagnóstico de nuestros sistemas de pensiones, así como algunos cambios demográficos y económicos, a continuación, señalaremos cuáles son, a nuestro criterio, las falencias de nuestros actuales sistemas de pensiones, tomando en cuenta el intento por resolverlas mediante la reforma generada en 1992 por la creación del Sistema Privado de Pensiones, y la implementación del Programa de pensiones no contributivas como Pensión 65 en el año 2011, a modo de fundamentar la necesidad de reforma.

### 1.4.1. Cobertura

En principio, según datos al año 2016 se tiene que el 31,2% de la población de 14 y más años de edad se encuentra afiliada a algún sistema de pensiones (Sistema Público de Pensiones<sup>44</sup> y el Sistema Privado de Pensiones), es decir, 7 millones 278 mil 800 personas (INEI, 2016, pág. 5), y de la población restante<sup>45</sup> el programa Pensión 65 cubrió en el mismo año a 502 972 adultos mayores en extrema pobreza (Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65, 2016, pág. 10), pudiendo colegirse con estos datos que de un total aproximado de 23 millones 329 mil 487 personas mayores de 14 años, cerca de 16 millones 050 mil 687 no estarían cubiertos por ningún sistema de pensiones al 2016.

Consideramos que una de las razones de ello es que los sistemas contributivos (SNP y SPP) están enfocados principalmente en la población asalariada, trabajadores dependientes que según ley están obligados a afiliarse a un sistema de pensiones<sup>46</sup>, en tanto que la afiliación de los trabajadores independientes es voluntaria, por lo que registran un porcentaje de afiliación bajo debido a que “priorizan el gasto presente por ausencia de

---

<sup>44</sup> Según precisión del INEI, el Sistema Público de Pensiones está constituido por el Sistema Nacional de Pensiones creado por el Decreto Ley N° 19990 y el Régimen de Cesantía denominado Cédula Viva creado por el Decreto Ley N° 20530

<sup>45</sup> Nos referimos a población restante, ya que un requisito para ser beneficiario del Programa Pensión 65 es no percibir pensión de alguno de los sistemas existentes.

<sup>46</sup> El Artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondo de Pensiones, aprobado por Decreto Supremo N° 054-97-EF, establece que “(...) Cuando un trabajador no afiliado al Sistema Privado de Pensiones ingrese a laborar a un centro de trabajo, el empleador deberá obligatoriamente afiliarlo a la AFP que aquél elija, salvo que, expresamente y por escrito, en el plazo improrrogable de 10 días naturales manifieste su deseo de permanecer o incorporarse al Sistema Nacional de Pensiones (SNP).”

cultura previsional” (Abanto Revilla C. , Manual del Sistema Nacional de Pensiones, 2014, pág. 59) . Asimismo, la pensión no contributiva otorgada por el programa Pensión 65 tiene un alcance limitado, debido a que se enfoca sólo en personas que se encuentren calificadas en condición de extrema pobreza de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH)<sup>47</sup>.

Respecto de los trabajadores independientes, habíamos señalado que con datos al año 2016, estos “ascienden a 6 millones 518 mil 500 personas que representan el 40,2% del total de ocupados” (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017, pág. 145), y tomando en cuenta que debido a la voluntariedad de su afiliación estos registran una tasa baja, es que surge una gran preocupación, pues al seguir permitiendo que este grupo decida voluntariamente afiliarse a un sistema de pensiones, se estaría dejando latente la posibilidad de que no cuenten con protección pensionaria y consecuentemente deberán afrontar con sus propios medios las contingencias que se presenten producto de la edad o de la realización de sus actividades independientes, pudiendo muchos de ellos quedar en situación de desamparo, más aun cuando las ramas de actividad con mayor demanda para este tipo de trabajadores son aquellos que implican un mayor riesgo, como lo son la agricultura, pesca, minería, manufactura y construcción (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2017, pág. 150).

Justamente, con la intención de prevenir esta problemática, es que en el año 2012 se emitió una norma<sup>48</sup> para que la afiliación de los trabajadores independientes fuera obligatoria, empero, debido a la presión social esta norma fue derogada en el 2014, retornando la voluntariedad de la afiliación. Sin embargo, consideramos que es necesario retomar la idea de afiliar obligatoriamente a estos trabajadores, debido a que ello generaría consecuencias positivas tales como “incrementar la cobertura subjetiva, lo que se traduce en mayor cantidad de personas afiliadas a la seguridad social; y, aumentar la recaudación, ya que este grupo también incluye profesionales, técnicos y personas naturales con negocios con ingresos considerables” (Abanto Revilla C. , Manual del Sistema Nacional de Pensiones, 2014, págs. 57-58).

---

<sup>47</sup> Según el artículo 3° del Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, decreto que crea el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, uno de los requisitos para ser beneficiario del programa es encontrarse en condición de extrema pobreza de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares.

En términos de Abanto Revilla, la mayoría coincide en que es indispensable que el independiente se afilie obligatoriamente a un régimen pensionario, público o privado, “pues debe contar con un fondo previsional que lo proteja no solo en la vejez, sino también ante la invalidez o la muerte” (Abanto Revilla C. , Manual del Sistema Nacional de Pensiones, 2014, pág. 59). Sin embargo, consideramos que la cobertura en pensiones debería ir más allá de los trabajadores dependientes o independientes, debería “otorgarse a todos los ciudadanos de 65 años y más, independientemente de sus ingresos” (Mesa-Lago, 2016, pág. 45).

#### **1.4.2. Cuantía**

Actualmente, para obtener una pensión de jubilación en el Sistema Nacional de Pensiones, se deberá acreditar como mínimo 65 años de edad y 20 años de aporte, entendiéndose que el asegurado que no logre acreditar los requisitos no percibirá pensión ni se le podrá devolver lo aportado, ya que estos aportes entran al fondo común de reparto, siendo este uno de los principales problemas que aqueja a los afiliados del SNP, el que si cuentan con una cantidad inferior a 20 años de aportes no podrán gozar de una pensión, por lo que a fin de atender su justo reclamo, se ha estudiado la posibilidad de otorgar pensiones cuya cuantía sea proporcional a la cantidad de años aportados<sup>49</sup>, sin embargo a la fecha no existe norma que permita el otorgamiento de pensiones proporcionales.

Ahora bien, de lograr acreditar los requisitos de edad y aportes antes señalados, el afiliado podrá tener derecho a una pensión, sin embargo, el monto de la misma es calculado con una tasa de reemplazo que actualmente desfavorece a los más jóvenes, ya que debido a la última modificación normativa del año 2002, el monto de pensión se calcula de forma proporcionalmente inversa a la edad que tenía el afiliado a la fecha de entrada en vigencia de dicha norma modificatoria, es decir, para un afiliado que contaba con 52 años de edad al 2002, su pensión se calculará con una tasa de reemplazo del 45% de su remuneración de referencia (RR), en tanto que un asegurado que tenía 25 años a la misma fecha, solo le corresponderá como pensión el 30% de su RR<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> El 26 de mayo de 2014, Jaime Delgado presentó el proyecto de ley N° 3531/2013-CR, para que en los casos en que no se logre acreditar 20 años de aportes en el Sistema Nacional de Pensiones, se otorguen pensiones proporcionales al tiempo aportado, o por el contrario se devuelvan los aportes realizados.

<sup>50</sup> Puede verse el desarrollo de este punto en “b) cuantía y garantía de pensión a lo largo de la vida” del punto 1.2.1 Sistema Nacional de Pensiones, del presente trabajo.

Además, los montos de pensión calculados están sujetos a los topes de pensión establecidos para este sistema, siendo que ningún pensionista puede percibir menos de S/ 415.00 Soles, ni más de S/ 856.37 Soles, lo cual puede resultar en un trato desigual, ya que es beneficioso para aquellos que aportan sobre la RMV pues de resultar su pensión menor a S/ 415.00 Soles el Estado subvenciona lo que falta para completar el tope mínimo, sucediendo lo contrario con aquellas personas que realizaron aportaciones sobre montos de remuneración elevados, cuyas pensiones sobrepasarían los S/ 856.37 Soles, sin embargo no podrá otorgárseles un monto mayor al tope máximo.

Cabe precisar que los topes de pensión actualmente son menores al monto de la Remuneración Mínima Vital vigente, con lo que surge la pregunta de si las pensiones que otorga el Sistema Nacional de Pensiones ¿permiten que el pensionista conserve una vida digna? En razón a ello, ha venido trabajándose algunos proyectos normativos<sup>51</sup> que buscan contrarrestar esta situación, proponiendo el establecimiento progresivo de una pensión mensual equivalente a una RMV para los pensionistas del sistema público de pensiones, y aunque estos proyectos ya han sido aprobados por la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, aun deberán ser aprobados por el Pleno.

De otro lado, si bien en el Sistema Privado de Pensiones no se exige un mínimo de años de aportes para obtener pensión, esta se otorga en función a lo acumulado en la cuenta individual (CIC) de cada afiliado, sin embargo, existe un grupo de “afiliados de bajos ingresos, que no podrán capitalizar lo suficiente para obtener una pensión que satisfaga sus necesidades de vejez” (Olivera Angulo, 2010, pág. 12), y teniendo en cuenta que a diferencia del SNP, en el SPP no existe garantía de pensión mínima, a excepción de los regímenes de garantía estatal<sup>52</sup>, “los afiliados del SPP que tienen como referencia el SNP, que sí otorga una pensión mínima, querrán, por lo menos, que se les otorgue una pensión equivalente a ese valor” (Olivera Angulo, 2010, pág. 12).

---

<sup>51</sup> Los proyectos de Ley N° 02108/2017-CR y N° 3417/2018-CR.

<sup>52</sup> A excepción de los supuestos donde sí se otorga pensión mínima gracias a que el Estado financia la parte no cubierta por la CIC, como el conocido “Bono Complementario de Pensión Mínima”. Esto se desarrolla en el literal b) del punto 1.2.2 del presente trabajo, referente al diagnóstico del SPP.

Asimismo, para el pago de pensiones en el SPP bajo la modalidad de retiro programado, renta vitalicia familiar o diferida, el cálculo se realiza utilizando obligatoriamente Tablas de Mortalidad (TM) que, entendemos, difieren mucho de nuestra realidad, por ejemplo, según la TM aprobada a inicios del año 2018 mediante la Resolución SBS 886-2018, se estima que una persona sana que tiene 65 años en el 2017 vivirá en promedio hasta los 87.5 años si es hombre o 90.8 años si es mujer; sin embargo, según INEI<sup>53</sup>, la esperanza de vida entre el 2015-2020 en Perú, asciende a 72.8 años para los hombres y 77.8 años para las mujeres, repercutiendo esta diferencia en que al prorratearse las pensiones en un lapso más largo de tiempo, en principio, la cuantía será menor, además de que muy probablemente el pensionista no logre cobrar todo el fondo acumulado debido al fallecimiento a una edad más temprana (García Tellez, 2014).

Finalmente, otra de las diferencias importantes entre ambos sistemas contributivos, se encuentra en que las pensiones de jubilación que otorga el SNP son vitalicias, en cambio en el SPP el tiempo de pago de las pensiones está sujeto a la solvencia del fondo acumulado, además, con las últimas normas modificatorias que permiten que los afiliados del SPP pueden retirar el 25% de su fondo para la compra de una primera vivienda, o retirar el 95.5% de su fondo llegada la edad de jubilación, consideramos que con esta medida, además de alejarnos más de la seguridad social que buscamos, se estaría dejando latente la posibilidad de que aquellos afiliados que retiren sus fondos queden desamparados en los años más vulnerables, y aumente la demanda de programas asistenciales, a decir de Sánchez Reyes, “se estaría contradiciendo lo reconocido en nuestra Constitución respecto de la seguridad social, y se estaría afectando el derecho de acceso a la pensión y a la seguridad de la prestación durante el periodo que dure la contingencia” (Sánchez Reyes, 2016, pág. 62).

### **1.4.3. Gestión**

Como se ha desarrollado previamente<sup>54</sup>, los sistemas de pensiones bajo análisis vienen siendo administrados por diferentes entidades, teniendo que a la fecha el Sistema Nacional de Pensiones es administrado por el Estado a través de la Oficina de Normalización Previsional - ONP, en tanto que el Sistema Privado de Pensiones tiene administración privada a través de las Administradoras de Fondos de Pensiones - AFP, siendo supervisado

---

<sup>53</sup> Revisar CUADRO 13 del presente trabajo, sobre esperanza de vida.

<sup>54</sup> En el punto 1.2 del presente trabajo, respecto de la gestión de los sistemas de pensiones.

por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, y finalmente, el Programa Pensión 65 es administrado también por el Estado, actualmente adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS.

Frente a ello, una de las consecuencias de tener dos sistemas contributivos funcionando paralelamente, es que exista cierta competencia entre ambos, que termina perjudicando a los asegurados, pues tal como lo hemos mencionado en este capítulo, desde la creación del SPP se han dado una secuencia de normas que han modificado principalmente el SNP con el fin de desalentar la afiliación al mismo, y consecuentemente inducir a que los trabajadores opten por el SPP, tal como lo señaló Olivera “estas medidas (incremento del porcentaje de aportación en el SNP, así como la elevación de la edad de jubilación) lograron levantar nuevamente el ritmo de afiliación en el SPP” (Olivera Angulo, 2010, pág. 26); entre las modificaciones normativas se tienen:

- Con el Decreto Ley N° 25967, vigente desde el 19/12/1992, se incrementó el requisito de años de aportes necesarios para obtener pensión de jubilación a 20 años completos, cuando antes se requería 15 años a los hombres y 13 a las mujeres<sup>55</sup>.
- Con la Ley N° 26504, vigente desde el 18/07/1995, se incrementó la edad de jubilación en el SNP a 65 años para hombres y mujeres, teniendo que antes de la modificación se requería 60 años para hombres y 55 años para mujeres<sup>56</sup>.
- Mediante la misma Ley N° 26504, se modifica el porcentaje de aporte al sistema, ya que antes de 1995 las aportaciones se realizaban a razón de 3% el trabajador y 6% el empleador, empero, con la norma modificatoria, se pasó a fijar el aporte en 11%

---

<sup>55</sup> El texto original del artículo 41 del Decreto Ley N° 19990, vigente desde el 01-05-1973, dispuso que: “El monto de la pensión que se otorgue a los asegurados que acrediten las edades señaladas en el artículo 38°, será equivalente al cincuenta por ciento de su remuneración o ingreso de referencia siempre que tengan: a) Los hombres quince años completos de aportación, y b) Las mujeres trece años completos de aportación. (...)”; rigiendo hasta el 18 de diciembre de 1992, día anterior a la fecha de entrada en vigencia del Decreto Ley N° 25967, que lo modificó mediante su artículo 1°, estipulando que: “Ningún asegurado de los distintos regímenes pensionarios que administra el Instituto Peruano de Seguridad Social, podrá obtener el goce de pensión de jubilación, si no acredita haber efectuado aportaciones por un período no menor de veinte años completos, (...)”.

<sup>56</sup> El texto original del artículo 38 del Decreto Ley N° 19990, publicado el 30-04-1973, dispuso que la edad para la jubilación era de sesenta años para los hombres, y cincuenta y cinco años para las mujeres. Dicha edad se mantuvo hasta la entrada en vigencia de la Ley N° 26504, publicada el 18-07-1995, que mediante su artículo 9° estableció la edad de jubilación en 65 años para hombres y mujeres, la cual se encuentra vigente a la fecha.

solo a cargo del trabajador, y posteriormente al 13%, manteniéndose dicho porcentaje a la fecha<sup>57</sup>.

- Con el Decreto Supremo N° 099-2002-EF, vigente desde el 13/06/2002, se modificó la tasa de reemplazo para el cálculo de monto de pensión, que antes ascendía al 50% de la remuneración de referencia (RR), sin embargo, con la entrada en vigencia del citado decreto en el año 2002, la tasa de reemplazo para el cálculo de la pensión en el SNP va decreciendo en tanto se es más joven a la fecha de entrada en vigencia de la norma, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Rango de edad al 2002	% de la Remuneración de Referencia que tocará como pensión
Hasta 29 años	30%
De 30 a 39 años	35 %
De 40 a 49 años	40%
De 50 a 54 años	45%

Además, el no tener un sistema de pensiones integrado tiene como consecuencia que existan tratos inequitativos, ya que a personas con similares características se les pueda terminar otorgando beneficios muy diferentes, dependiendo de si están afiliadas al sistema privado (SPP) o al sistema nacional (SNP). Como hemos podido apreciar en cuanto a la cobertura y cuantía, ya que para el caso de 2 personas que aportaron por 15 años, la que está afiliada al SPP podrá obtener una retribución a sus aportes efectuados, en tanto que quién aportó al SNP no tendría derecho a pensión a menos que complete los años que le faltan para los 20 obligatorios. De la misma forma, para las personas que tienen mayores ingresos mensuales, el SPP puede retribuir con un mayor monto de pensión en tanto que en el SNP se le imponen topes máximos, y por el contrario, para personas con ingresos mínimos, el SNP garantiza una pensión mínima en tanto el SPP no.

---

<sup>57</sup> La Ley N° 26504 estableció en su artículo 2° que las aportaciones al SNP ascienden al 11% de la remuneración asegurable y son íntegramente de cargo del asegurado. Asimismo, mediante su Segunda Disposición Transitoria se dispuso que a partir del 1 de enero de 1997 las aportaciones al SNP no serán menores al 13% de la remuneración asegurable.

#### 1.4.4. Financiamiento

El financiamiento de los tres sistemas de pensiones bajo análisis, es diferente, siendo que el SNP se financia principalmente con los aportes, los cuales contribuyen “con el 77% del monto total destinado al pago de las pensiones. El resto del financiamiento proviene del Fondo Consolidado de Reservas (FCR) y del Tesoro Público” (Comisión de Protección Social, 2017, pág. 182). En el SPP la Cuenta Individual de Capitalización (CIC) se financia con aportes del trabajador, la renta que genera el acumulado de aportaciones, y, en ciertos casos, con los Bonos de Reconocimiento, que son recursos del Estado destinados a compensar los aportes efectuados previamente al SNP. En tanto que el Programa Pensión 65 se financia con cargo al presupuesto institucional del Pliego 040: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social<sup>58</sup>.

De lo señalado en el párrafo precedente, se tiene que el elemento esencial para el financiamiento de pensiones contributivas, es el aporte realizado al sistema, el cual actualmente está a cargo exclusivo del trabajador, cuando anteriormente aportaban tanto el trabajador como el empleador y también el Estado, considerando que debería retornarse a esa forma tripartita de aportar, pues cada uno de ellos es parte importante para el aseguramiento en pensiones.

Actualmente, se tiene que en ambos sistemas contributivos (SNP y SPP) existe un elevado índice de evasión de aportes, que podrían darse por diferentes causas, entre estas que son indebidamente retenidas por el empleador, esto es, que son “aporte retenido por el empleador a sus trabajadores, pero que no es pagado al sistema” (Abanto Revilla C. , Manual del Sistema Nacional de Pensiones, 2014, pág. 54), teniendo que “el Estado era el más grande evasor, ya que no efectuaba aportes como empleador y con frecuencia captaba los recursos recaudados por el IPSS para financiar obras y gastos corrientes” (González Hunt, 2009, pág. 431).

Asimismo, existe evasión contributiva cuando las aportaciones no son pagadas al SNP debido a que no se retienen aportes por pacto (ilegal) entre el empleador y empleado, es decir, esto se da cuando “los trabajadores aceptan de manera voluntaria o bajo presión empleos que no están cubiertos por los sistemas de protección social y cuando los

empleadores utilizan resquicios legales y reestructuran la forma de contratación y remuneración para no registrar a sus empleados” (Sojo, 2017, pág. 87).

Consecuentemente, esto repercute de forma negativa en el financiamiento de un sistema de pensiones, en principio tiene una afectación directa a los pensionistas debido a que existe menos fondo para cubrir sus prestaciones, y de forma indirecta afecta a la colectividad, debido a que “el Estado deberá subsidiar el fondo con cargo al Tesoro Público” (Abanto Revilla C. , Manual del Sistema Nacional de Pensiones, 2014, pág. 54).

Con lo antes señalado, y teniendo en cuenta que nuestros sistemas de pensiones ya han sido modificados innumerables veces con la intención de resolver sus fallas, consideramos que es momento de realizar una nueva reforma integral, que permita tener un sistema integrado que no solo cubra las deficiencias de los actuales sistemas, sino que funcione sin discriminación para todos los ciudadanos y tome en cuenta los factores económicos, sociales, demográficos y políticos que caracterizan a nuestro país (Abanto Revilla C. , El sistema de pensiones en el Perú: de la reforma y la desafiliación, 2008, pág. 652).



## CAPÍTULO II - EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN PENSIONES EN EL PERÚ

### 2.1 Objetivo de la Seguridad Social

En principio, debemos recordar que la seguridad social es un estado superado de los seguros sociales, siendo que estos últimos protegen exclusivamente a los trabajadores y sólo contra ciertos riesgos, además las prestaciones son otorgadas por cada institución o caja con su propio financiamiento, y sobre todo, no existe en ellos la idea de un plan general de protección social como parte de una política social y económica (Anacleto Guerrero, 2010, pág. 55).

Por el contrario, la seguridad social que aparece hacia el año 1942 con el “Plan Beveridge”<sup>59</sup>, tiene una concepción más amplia, ya que se orienta “a la dignificación de todas las clases sociales y a colocarlas en un plano de igualdad en cuanto a mínimas exigencias, por la simple razón de tratarse de seres humanos que se conducen adecuadamente dentro de un conglomerado social orgánico” (Alcalá-Zamora & Cabanellas, 1972, pág. 396).

Cabe mencionar que en la evolución de la normativa internacional, el paso del concepto de “seguro social” a la idea de “seguridad social”, ha sido determinado por el Convenio 102 de la OIT (Vidal Bermúdez, El derecho a la Seguridad Social en la Constitución Política y los Convenios Internacionales, 2015, pág. 51).

Ahora bien, debido a que la reciente idea de seguridad social tenía una concepción más universal algunos autores lo concebían, quizá, como un estado idealista, al señalar que “más que una institución, es un ideal y una aspiración hacia la felicidad y la paz mundial. Ideal que trasciende del individuo y se convierte en colectivo y social... tiende también a

---

<sup>59</sup> Aunque algunos autores refieren que el término de seguridad social fue empleado por primera vez por Simón Bolívar en el Congreso de Angostura en 1849, cuando señaló: “El sistema de gobierno más perfecto es aquel que produce mayor suma de felicidad, mayor suma de Seguridad Social y mayor suma de estabilidad política”, aunque no lo habría desarrollado.<sup>59</sup> (Anacleto Guerrero, 2010, pág. 57)

formar al hombre futuro, al nuevo hombre, sin las luchas e inseguridades del momento actual". (Pérez Leñero, 1956, pág. 6).

Sin embargo, con la evolución de la seguridad social que se ha ido consolidando en el tiempo, se puede tener un concepto más moderno de ella como "el conjunto de normas y principios elaborados por el Estado con la finalidad de proteger las contingencias sociales de los sujetos independientemente de su vinculación profesional a un empresario y de su contribución o no al sistema" (Toyama Miyagusuku & Angeles Llerena, Seguridad Social Peruana: Sistemas y perspectivas, 2004, pág. 198)

Entendiendo como contingencias sociales, por aquellos "acaecimientos propios de la vida humana, provenientes de cualquier orden causal, que demandan protección y atención inmediata, en virtud de que significan la pérdida o disminución de ingresos o requieren, según el caso, de mayores sumas de dinero para tratar de superarlas adecuadamente". (Fajardo Cribillero, 1975, pág. 135)

Asimismo, podría entenderse que la Seguridad Social tiene un objetivo individual y otro social, siendo que el primero persigue la suavización del consumo y la protección frente a las incertidumbres, en tanto que el objetivo social se refiere a la redistribución y alivio de la pobreza (Jiménez Lara, Quezada García, & Huete García, 2014, pág. 16)

Frente a lo mencionado, podemos colegir que la Seguridad Social ha sido concebida para proteger al ser humano de los efectos que puedan ocasionarle ciertas contingencias o riesgos sociales, que afecten tanto su salud como su capacidad laboral, y que consecuentemente afecten su situación económica, ya sea que sus ingresos disminuyan al reducir su capacidad de trabajo, o que sus ingresos no disminuyan sino que sus gastos aumenten debido a la carga familiar o los gastos médicos, por lo que, frente a estos riesgos, la seguridad social debe amparar al hombre mediante la cobertura necesaria para que este, desde que inicia el riesgo y por el tiempo que persista, conserve una vida digna.

## 2.2 Marco constitucional del derecho a pensión

El derecho a la seguridad social fue reconocido por primera vez en el Perú mediante la Constitución de 1979, cuando a través de su artículo 12° consagraba que “el Estado garantiza el derecho de todos a la seguridad social. La ley regula el acceso progresivo a ella y su financiación”. Asimismo, en sus artículos siguientes indicaba cuales eran las contingencias cubiertas, y que el financiamiento se daba de forma tripartita, con aportes obligatorios por parte del Estado, empleadores y asegurados. Además, señalaba que la existencia de entidades privadas en el campo de los seguros, no era incompatible, siempre que ofrezcan prestaciones mejores o adicionales.

Sin embargo, para efectos del presente trabajo, el análisis lo realizaremos a partir de nuestra Constitución de 1993, vigente a la fecha, la cual en su artículo 43° reconoce un modelo de Estado democrático y social de Derecho<sup>60</sup>, pudiendo inferirse que “la seguridad social se erige como el núcleo o corazón del Estado” (Aparicio Tovar, 2002, pág. 24); asimismo, mediante su artículo 58° reconoce el desarrollo de una economía social de mercado<sup>61</sup>, según el cual “el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura” (Vidal Bermúdez, El derecho a la Seguridad Social en la Constitución Política y los Convenios Internacionales, 2015, pág. 45)

Nuestra Constitución consagra en su primer artículo la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad como el fin supremo de la sociedad y el Estado, y en su artículo siguiente enumera los derechos que tiene toda persona, entre estos, el derecho a la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar.

Respecto de pensiones, el artículo 10° consagra que “el Estado reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida”.

---

<sup>60</sup> Art. 43°.- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana (...)

<sup>61</sup> Art. 58°.- La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

Como puede colegirse de la lectura del artículo citado, la seguridad social es un derecho reconocido de toda persona, y tendría un doble propósito, la protección ante determinadas contingencias, y lograr una elevación en la calidad de vida de toda persona, con ello se estaría reconociendo el “principio de universalidad respecto de la cobertura subjetiva aun cuando se señala su desarrollo progresivo” (Vidal Bermúdez, 2009, pág. 460).

Además, al señalar que es un derecho universal, se estaría refiriendo a que es de aplicación para todas las personas sin excepción, entendiéndose que “el derecho nos es inherente por el solo hecho de ser seres humanos” (González Hunt, La configuración constitucional de la seguridad social en pensiones, 2009, pág. 434). En tanto que la progresividad se refiere al acceso a este derecho, el cual se daría de manera gradual en el tiempo y dependiendo de la situación económica del país. (Abanto Revilla C. , El Derecho universal y progresivo a la seguridad social, 2005, pág. 421)

Sin embargo, los derechos subjetivos no se encuentran garantizados directamente, sino que deben ser habilitados por leyes de desarrollo (como las que norman el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado de Pensiones).

Así, si sólo contáramos con el artículo 10°, entenderíamos que la seguridad social tendría que delimitarse a cumplir con los principios que le son inherentes, como universalidad, solidaridad, integralidad, unidad e internacionalidad<sup>62</sup>. Empero, por el principio constitucional de integración de las normas, no podemos desconocer el artículo 11° de nuestra Constitución que consagrado lo siguiente:

“Artículo 11.- El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

La ley establece la entidad del Gobierno Nacional que administra los regímenes de pensiones a cargo del Estado”.

Con este artículo se faculta la implementación de sistemas que habiliten el otorgamiento de prestaciones de salud y pensiones, “que son manifestaciones de la seguridad social” (González Hunt, La configuración constitucional de la seguridad social en pensiones, 2009,

---

<sup>62</sup> Los principios de la seguridad social los desarrollamos en el punto 2.4 del presente.

pág. 434), existiendo una habilitación adicional, la posibilidad de que estas manifestaciones puedan ser atendidas desde entidades privadas o mixtas, además de las públicas.

A raíz de esta habilitación al sector privado, surgieron discusiones respecto de la convivencia paralela de los sistemas de pensiones (público y privado), primordialmente respecto de que el sistema privado de pensiones no reúne lo necesario para ser considerado como uno de seguridad social, sin embargo, a opinar de Aparicio Tovar, “no existe seguridad social privada” (Aparicio Tovar, 2002, pág. 27), entendiéndose que el Sistema Privado de Pensiones no es, ni pretende constituirse en uno de seguridad social, empero, las prestaciones que otorga si gozan de un reconocimiento constitucional, al instaurarse como un sistema alternativo al otorgado por el Estado (González Hunt, La configuración constitucional de la seguridad social en pensiones, 2009, pág. 435)

Además, mediante el mismo artículo 11° se establece que el Estado estará a cargo de supervisar el eficaz funcionamiento de las entidades que se instauren, con lo que podría decirse que “la principal función del Estado es la de garantizar el libre acceso a prestaciones, y supervisar su funcionamiento eficaz, pudiendo participar en dichos servicios tanto entidades públicas o en coparticipación con capital privado” (Abanto Revilla C. , El libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones, 2005, pág. 442)

Con lo anterior señalado, podríamos concluir que si bien la Constitución reconoce el derecho a la seguridad social a toda persona, no garantiza directamente los derechos subjetivos de los partícipes del sistema, sino que lo hace a través de las leyes de desarrollo de los artículos 10° y 11°; además es ella misma quien a través de la habilitación de empresas privadas, se aparta del concepto básico de seguridad social, para llegar a una especie de “aseguramiento social” (González Hunt, La configuración constitucional de la seguridad social en pensiones, 2009, pág. 436)

### 2.3 Garantía Institucional del derecho a pensión

El Tribunal Constitucional (TC) ha señalado que el derecho a la seguridad social se instituye como una garantía institucional del derecho a la pensión, al posibilitar su vigencia según los parámetros correspondientes a un Estado social y democrático de derecho<sup>63</sup>.

Asimismo, define a la garantía institucional como una fórmula constitucional que permite asegurar una especial salvaguarda de ciertas instituciones, es decir, "(...) no es un derecho fundamental en sentido auténtico, pero significa una protección constitucional contra la supresión legislativa, según es característico de la garantía institucional". Por lo que, la seguridad social está prevista en la Constitución como la garantía institucional del derecho a la pensión<sup>64</sup>.

Además, señala que esta garantía se concreta en un complejo normativo estructurado al amparo de la doctrina de la contingencia y la calidad de vida, requiriendo la presencia de un supuesto fáctico al que acompaña una presunción de estado de necesidad (cese, viudez, vejez, entre otros) que condicionen el otorgamiento de una prestación, regida por los principios de progresividad, universalidad y solidaridad, y fundada en la exigencia no sólo del mantenimiento, sino en la elevación de la calidad de vida.<sup>65</sup>

El TC ha establecido la definición de la seguridad social como garantía institucional, recogiendo la definición de la jurisprudencia española a partir de su regulación constitucional (Vidal Bermúdez, 2009, pág. 460), siendo que el Tribunal Constitucional español, señaló en el fundamento 3 de la Sentencia 37/1994 que la seguridad social es una garantía institucional "(...) cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales estableciendo un núcleo o reducto indisponible por el legislador (...), de tal suerte que ha de ser preservado en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar"<sup>66</sup>

---

<sup>63</sup> Fundamento 53 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 050-2004-AI y acumulados.

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Fundamento 54 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 050-2004-AI y acumulados.

<sup>66</sup> Fundamento 54 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 050-2004-AI y acumulados.

Asimismo, el mismo Tribunal Constitucional español ha referido que la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar<sup>67</sup>. Teniendo, además, que en la Constitución española la noción de garantía institucional tendría un preciso significado técnico-jurídico, la de garantía constitucional de una organización o institución. (Baño Leon, 1988, pág. 156)

Entendemos entonces, que, en términos generales, “la garantía institucional será el elemento capaz de asegurar la efectivización de un derecho, siendo la seguridad social el instrumento que se encargará de garantizar el otorgamiento efectivo del derecho a pensión” (González Hunt, La configuración constitucional de la seguridad social en pensiones, 2009, pág. 437).

Además, como consecuencia de la instauración de la seguridad social como una garantía institucional, es que este precepto se constituye como uno de configuración legal, lo que implica que requiera de elementos adicionales, de orden legal, a fin de que pueda ser efectiva en su totalidad.

## **2.4 Principios de la Seguridad Social**

En este punto nos referiremos a los principios de la seguridad social, especialmente aquellos que tienen incidencia en la regulación pensionaria, y aquellos que han sido tratados por el Tribunal Constitucional para sustentar el derecho a pensión.

### **2.4.1 Principios fundamentales de la Seguridad Social**

Describimos los principios fundamentales siguiendo lo desarrollado por Ermida Uriarte (Ermida Uriarte, 1993, pág. 14 y ss.).

---

<sup>67</sup> Fundamento 3 de la sentencia 32/1981 del Tribunal Constitucional español del 28 de julio de 1981.

a) **Respecto a los sujetos**

**La universalidad subjetiva.**

Según la cual se establece que la seguridad social comprende a todas las personas que requieran de un nivel de protección. Pudiendo indicarse que “no solo protege a asalariados, sino a toda la población en general” (De los Heros, 2006, pág. 791)

b) **Respecto a los riesgos**

**La universalidad objetiva.**

Este principio está enfocado a cubrir las contingencias que los individuos puedan padecer, “manteniendo el equilibrio entre las necesidades y los ingresos que provienen de las aportaciones de los asegurados” (Toyama Miyagusuku, Principios de la Seguridad Social, 2008, pág. 599)

c) **Respecto al financiamiento**

**La solidaridad.**

Este principio importa sobre todo “como deber social de ayuda compartida de los que contribuyen para quienes no puedan hacerlo por su situación económica. Se ha dicho que este principio es la esencia de la seguridad social, donde “todas las personas tienen que contribuir al sistema aun cuando no reciban efectivamente las prestaciones” (García Granara, 2006, pág. 865)

“El principio básico de la vida social no se asienta, pues, solamente en el individuo o solamente en la sociedad, sino en una “relación originaria y peculiar de vinculación y dependencia” entre ambos (...). Solidaridad significa, ontológicamente, vinculación recíproca, y éticamente, responsabilidad recíproca en un responder uno por otro” (Achinger, Hoffner, Muthesius, & Neundorfer, 1955, pág. 43).

**La eficiencia.**

“Significa el aprovechamiento óptimo de los recursos socialmente disponibles para enfrentar las contingencias, de tal manera que se cubran todas las necesidades de la población en forma adecuada y oportuna” (Toyama Miyagusuku, Principios de la Seguridad Social, 2008, pág. 600)

#### **d) Respecto de las prestaciones**

##### **La equidad e igualdad.**

Este principio debe entenderse en dos sentidos: primero, que quienes reciben los beneficios es porque lo necesitan, y segundo, que quienes aportan al sistema deben recibirla como contraprestación por sus aportes. Asimismo, se ha dicho que las prestaciones de la seguridad social deben ser tuteladas “contra los mismos riesgos con la misma intensidad” (Alonso Olea & Tortuero Plaza, 2002, pág. 30)

##### **La calidad.**

Se refiere a que la atención que reciba el afiliado debe ser la mejor dentro de los estándares vigentes en la sociedad, en esta línea el TC indicó que “No se puede beneficiar a un grupo minoritario de pensionistas en detrimento de la mayoría de ellos”<sup>68</sup>

#### **e) Respecto de la administración**

##### **La unidad.**

En este caso, más que un principio “se trata de un mecanismo de organización administrativa que busca que la seguridad social funcione en forma integrada y no en compartimentos estancos” (Neves Mujica, 1999, págs. 25-26)

### **2.4.2 Reconocimiento de los principios sociales que sustentan el derecho a pensión**

Al respecto, el propio Tribunal Constitucional señaló en el desarrollo de su sentencia recaída en el expediente N° 050-2004-AI y acumulados, que el derecho a pensión no es un derecho absoluto, sino relativo, empero, de existir una reforma que lo modifique, esta no debe infringir su contenido esencial, por ello al momento de intentar modificarlo debe tenerse como soporte a los principios que inspiran la interpretación de los derechos fundamentales comprometidos en cada caso, mencionando los siguientes:

---

<sup>68</sup> Sentencia del 03 de junio de 2005.

**a) El principio –derecho de la dignidad humana respecto a la pensión**

La dignidad humana<sup>69</sup>, es el presupuesto jurídico de la existencia de todos los derechos fundamentales. La persona humana no puede ser concebida como un medio, sino como un fin en sí mismo; de allí que su defensa constituya el fin supremo que debe inspirar todos los actos estatales, en particular, y los de la sociedad, en general. Por tal razón, una pensión constitucionalmente protegida sólo será aquella que se sustente en el principio de dignidad de la persona humana. (Sentencia del Pleno Jurisdiccional del TC del 03 de junio de 2005 sobre Proceso de Inconstitucionalidad, 2005, pág. Fundamento 46)

**b) El principio-derecho de igualdad respecto a la pensión**

La igualdad, además de ser un derecho fundamental<sup>70</sup>, es también un principio rector tanto de la organización del Estado social y democrático de derecho, como de la actuación de los poderes públicos. La aplicación de este principio no excluye el tratamiento diferenciado, es decir, no se vulnera dicho principio cuando se establece una diferencia de trato fundada en bases objetivas y razonables. (Sentencia del Pleno Jurisdiccional del TC del 03 de junio de 2005 sobre Proceso de Inconstitucionalidad, 2005, pág. Fundamento 47)

**c) El principio de solidaridad respecto a la pensión**

Este principio implica el compromiso directo de cada persona con los fines sociales del Estado, identificado desde la financiación, es decir, desde el régimen económico que sustenta y posibilita su funcionamiento, determinándose que la sociedad organizada asume su propia responsabilidad en procura de su propio bienestar.

La solidaridad implica, también, la creación de un nexo ético y común que vincula a quienes integran una sociedad política<sup>71</sup>. Expresa una orientación normativa dirigida a la exaltación de los sentimientos que impulsan a los hombres a prestarse ayuda mutua, haciéndoles sentir que la sociedad no es algo externo sino consustancial. (Sentencia del Pleno

---

<sup>69</sup> Artículo 1° de la Constitución Política del Perú de 1993, “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.”

<sup>70</sup> Artículo 2°, inciso 2 de la Constitución Política del Perú de 1993, “toda persona tiene derecho, a la igualdad ante la Ley. (...)”

<sup>71</sup> Artículo 44° de la Constitución Política del Perú de 1993, “son deberes primordiales del Estado: ...; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos,..., promover el bienestar general (...)”

Jurisdiccional del TC del 03 de junio de 2005 sobre Proceso de Inconstitucionalidad, 2005, pág. Fundamento 48)

**d) El principio de progresividad respecto a la pensión**

El principio de progresividad implica que, dentro de las diversas opciones que el legislador tiene para regular el ejercicio de dichos derechos, los poderes políticos tienen en principio vedado elegir supuestos de reglamentación irrazonable y, además, elegir supuestos de reglamentación que importen un retroceso en la situación de goce de los derechos económicos, sociales culturales vigentes. (Sentencia del Pleno Jurisdiccional del TC del 03 de junio de 2005 sobre Proceso de Inconstitucionalidad, 2005, pág. Fundamento 49)

**e) El principio de equilibrio presupuestal respecto a la pensión**

Constitucionalmente se ha previsto, que todo presupuesto del Estado debe contar con un equilibrio financiero que permita que la progresividad antes enunciada sea real y no ficticia. Es decir, que el Estado debe, al momento de sufragar los costes del pago de una pensión, observar el principio del equilibrio en su presupuesto. (Sentencia del Pleno Jurisdiccional del TC del 03 de junio de 2005 sobre Proceso de Inconstitucionalidad, 2005, pág. Fundamento 50)

## **2.5 Aplicación de los Tratados Internacionales**

Teniendo en cuenta que el derecho de seguridad social ha tenido su desarrollo en distintas fuentes del Derecho internacional, en este punto analizaremos primero la repercusión de los tratados internacionales en nuestro ordenamiento interno, para luego referirnos a los tratados internacionales de seguridad social vigentes para el Perú, y finalmente enfatizar en la relevancia de uno de ellos para un proceso de reforma pensionaria en nuestro país.

En principio, tenemos que el artículo 55° de nuestra Constitución consagra que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional, entendiéndose que para ser efectivos no requieren de trasvase en una norma, esto, tomando en cuenta que en el caso peruano “nuestro sistema constitucional opta por la aplicabilidad inmediata de los tratados en el Derecho interno, sin requerir el emitir un acto adicional de incorporación, solo

basta el que haya sido celebrado el tratado y que éste se encuentre en vigor” (Novak Talavera, 2005, pág. 750).

Además, al establecer nuestra Constitución que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del Derecho nacional, estaría optando “por un sistema de aplicabilidad inmediata que se acerca a una evidente y saludable comprensión monista de las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno” (Novak & Samón, 2002, pág. 113).

De otro lado, el artículo 3° de nuestra Constitución consagra que “la enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”.

De la lectura del artículo 3°, se entiende que “la identificación de los "derechos fundamentales" no solo puede realizarse a partir de los enunciados presentes en el Capítulo 1 del Título 1, sino también de otros que, mutatis mutandis, se encuentran en otros capítulos del mismo Título 1 o, incluso, fuera de él” (Carpio Marcos, 2005, pág. 336).

Esto es, que la lista de derechos fundamentales puede ampliarse con otros similares reconocidos en los tratados sobre derechos humanos. Por ello, “a este artículo 3 se le denomina “cláusula de derechos implícitos” y su función es complementar el orden constitucional con toda la gama de derechos contenidos en los instrumentos de derechos humanos” (Sánchez Reyes, 2016, pág. 6), a decir de Villavicencio, este artículo “constituye una cláusula de reconocimiento de derechos implícitos que conduce a otorgarles rango constitucional” (Villavicencio Ríos, 2009, pág. 78)

Finalmente, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución, consagra que “las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

De la lectura de la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución citada, se entiende que ésta es “una regla de interpretación de los derechos fundamentales de rango

constitucional y de carácter obligatorio para todos los que aplican e interpretan las normas relativas a los derechos y libertades que reconoce la Constitución” (Morales Saravia, 2005). Siendo que “para fines interpretativos se conforma un bloque entre los tratados y la Constitución, al que la jurisprudencia ha denominado “bloque de constitucionalidad”” (Sánchez Reyes, 2016, pág. 5).

Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido en la Sentencia recaída en el expediente N° 0047-2004-AI/TC, lo siguiente:

“Nuestro sistema de fuentes normativas reconoce que los tratados de derechos humanos sirven para interpretar los derechos y libertades reconocidos por la Constitución. Por tanto, tales tratados constituyen parámetro de constitucionalidad en materia de derechos y libertades. Estos tratados no solo son incorporados a nuestro derecho nacional –conforme al artículo 55° de la Constitución–sino que, además, por mandato de ella misma, son incorporados a través de la integración o recepción interpretativa”<sup>72</sup>.

En consecuencia, “cualquier desarrollo del legislador en relación con el derecho fundamental a la pensión, debe ceñirse al marco constitucional y al bloque de constitucionalidad que configura dicho derecho fundamental” (Sánchez Reyes, 2016, pág. 7).

### **2.5.1 Convenios Internacionales con injerencia en Seguridad Social suscritos por Perú**

El Perú ha ratificado diversos instrumentos internacionales de derechos humanos donde ha sido reconocido el derecho a la seguridad social, tanto de alcance universal: como la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDDHH), y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales ratificado por el Perú el 28 de abril de 1978; como también de alcance regional, entre estos: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana de 1948; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en

---

<sup>72</sup> Expediente N° 0047-2004-AI/TC, Caso José Claver Nina-Quispe Hernández, en representación del Gobierno Regional de San Martín.

materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador adoptado el 17 de noviembre de 1988; además de contar con el Convenio Simón Rodríguez, en el ámbito sub regional, que regula los aspectos socio – laborales de la Comunidad Andina de Naciones (CAN)<sup>73</sup>.

La mayoría de estos tratados internacionales sobre derechos humanos reconoce la universalidad del derecho a la seguridad social, además en cuanto al alcance protector existe tendencia hacia una cobertura amplia e integral, y finalmente, la mayoría inciden en la responsabilidad estatal para lograr niveles de protección adecuados teniendo en cuenta su organización y recursos (Vidal Bermúdez, *El derecho a la Seguridad Social en la Constitución Política y los Convenios Internacionales*, 2015, pág. 51)

Sin embargo, el Convenio 102 de la OIT reviste real importancia, debido a que mediante ella se establecieron las normas mínimas de la seguridad social, además, en tanto los demás convenios son declarativos y generales, este convenio “combina su flexibilidad con condiciones mínimas de cobertura, calidad y cuantía de las prestaciones, así como criterios de gestión y financiamiento” (Vidal Bermúdez, *El derecho a la Seguridad Social en la Constitución Política y los Convenios Internacionales*, 2015, pág. 62).

Adicionalmente, consideramos pertinente mencionar que el Perú también cuenta con Convenios Bilaterales de Seguridad Social, a la fecha, suscritos con España, Chile, Argentina, Uruguay, Ecuador y Canadá; además de contar con el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social , sin embargo, estos durante su negociación y a la fecha de suscripción determinaron que lo dispuesto en cada uno de ellos sería aplicable según la norma interna de cada País, esto es, que no obliga al Perú a otorgar prestaciones o dar cobertura más allá de lo que la norma interna permite. Asimismo, estos convenios sólo son aplicables para los regímenes del Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones.

---

<sup>73</sup> Para mayor detalle, se recomienda revisar: VIDAL, Álvaro. “El derecho a la seguridad social en la Constitución Política y los Convenios Internacionales”. *Laborem*. Lima: El Búho, 2015.

### **2.5.2 Derecho a la Seguridad social en la OIT - Convenio N° 102**

En principio, consideramos pertinente señalar que para la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde su fundación en 1919 (mismo año desde que el Perú es miembro), la seguridad social ha ocupado un lugar importante en sus programas, habiéndola asumido “como uno de sus ámbitos principales de actividad normativa” (Del Valle, Rabanal, & Ushakova, 2012, pág. 24), teniendo que para el año 1961 “más de la cuarta parte de los convenios y gran parte de las recomendaciones se refieren a este aspecto de la protección de los trabajadores” (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1961, pág. 161).

Los convenios de la OIT relativos a las políticas de extensión de la seguridad social, incluyen los siguientes (Organización Internacional del Trabajo, 2003):

- a) Convenio N° 102 sobre la seguridad social (norma mínima), de 22 de junio de 1952 (BOE N° 240, de 6 de octubre de 1988 y corrección de errores BOE N° 84, de 8 de abril de 1989);
- b) Convenio N° 118 sobre la igualdad de trato (seguridad social), del año 1962;
- c) Convenio N° 121 sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de 8 de julio de 1964;
- d) Convenio N° 128 sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, de 29 de junio de 1967;
- e) Convenio N° 130 sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad, de 25 de junio de 1988;
- f) Convenio N° 157 sobre la conservación de los derechos en materia de seguridad social, del año 1982;
- g) Convenio N° 168 sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, de 21 de junio de 1988;
- h) Convenio N° 183 sobre la protección de la maternidad, de 15 de junio de 2000.

Entre estos convenios, destaca el Convenio N° 102, de 22 de junio de 1952, en vigor desde el 27 de abril de 1955, debido a que fue el convenio internacional que por primera vez, define las nueve ramas clásicas de la seguridad social (asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones

familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes) y establece normas mínimas para cada una de ellas (Del Valle, Rabanal, & Ushakova, 2012, pág. 25).

Del mismo modo, fija objetivos mínimos para cada contingencia con respecto a:

- a) Un porcentaje mínimo de la población que habrá de protegerse en caso de que se presente alguna de las contingencias (arts. 9, 15, 21, 27, 33, 41, 48, 55 y 61).
- b) Un nivel mínimo de prestaciones que habrá de pagarse en caso de que se presente alguna de las contingencias (arts. 10, 16, 22, 28, 34, 36, 49, 50, 56 y 62).
- c) Las condiciones para tener derecho a recibir las prestaciones prescritas, y los periodos en que regirá ese derecho (arts. 11, 17, 23, 29, 37, 51, 57 y 63)

Los objetivos mínimos mencionados tienen que alcanzarse por medio de la aplicación de los principios fundamentales:

- La responsabilidad general del Estado en lo que se refiere al funcionamiento correcto del sistema de prestaciones y a la buena administración de las instituciones y servicios encargados de garantizarlas y suministrarlas (art. 71.3);
- La participación de las personas protegidas en la gestión de los sistemas de Seguridad Social (art. 72.1);
- La financiación colectiva de estos sistemas (art. 71.1 y 71.2);
- La garantía de las prestaciones definidas por el Estado (art. 71.3);
- La revisión del monto de las pensiones (art. 65.10 y 66.8);
- El derecho de todo solicitante de apelar en caso de que se le niegue la prestación, o en caso de queja sobre su calidad o cantidad (art. 70).

### **2.5.3 Importancia del Convenio N° 102 OIT para la reforma de pensiones en Perú**

En este punto se tendrá por objetivo destacar la importancia de las reglas contenidas en el Convenio N° 102 de la OIT en la construcción de un sistema de jubilación equitativo, eficiente y sostenible, frente a las falencias de los sistemas de pensiones existentes en el Perú (respecto de la cobertura, cuantía, financiamiento y gestión), desarrolladas previamente en el capítulo I del presente trabajo.

En principio, la Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, señaló entre sus conclusiones relativas al Convenio sobre la seguridad social N° 102 (norma mínima), que éste “ha sido concebido para definir ciertos objetivos mínimos inmediatos, a la par que un programa de protección más general. De esta forma sirve de criterio sobre la medida en que el nivel que prevé ha sido alcanzado o superado por los regímenes existentes” (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1961, pág. 163).

Cabe precisar que, respecto de las consecuencias de los convenios y su ratificación, la OIT señaló lo siguiente:

“Un Convenio es una serie de criterios firmes para la preparación de la legislación nacional y, cuando dicho Convenio es adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo que se celebra cada año, se solicita a los Estados Miembros de la OIT que, de conformidad con la Constitución de la Organización, sea puesto en conocimiento de las autoridades legislativas nacionales. En el momento oportuno, si las normas establecidas han sido integradas en la legislación nacional, los Estados interesados estarán en condiciones de ratificar el Convenio” (Organización Internacional del Trabajo, 2001, pág. 123)

Ahora bien, como ya se ha mencionado, el Convenio 102 entró en vigor el 27 de abril de 1955, siendo ratificado por el Perú el 23 de agosto de 1961, cabe recordar que nuestro país es miembro de la OIT desde el año 1990. Con fines prácticos, en el **CUADRO 20** se aprecia la estructura y contenido del Convenio 102.

**CUADRO 20: Partes del Convenio 102 de la OIT**

Partes	Contenido
I	Disposiciones generales
II	Asistencia médica
III	Prestaciones monetarias por enfermedad
IV	Prestaciones de desempleo
V	Prestaciones por vejez
VI	Prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional
VII	Prestaciones familiares
VIII	Prestaciones de maternidad

<b>IX</b>	Prestaciones por invalidez
<b>X</b>	Prestaciones de sobrevivientes
<b>XI</b>	Cálculos de los pagos periódicos
<b>XII</b>	Igualdad de trato a los residentes nacionales
<b>XIII</b>	Disposiciones comunes
<b>XIV</b>	Disposiciones diversas
<b>XV</b>	Disposiciones finales

Una característica fundamental del Convenio, es su cláusula de flexibilidad, que permite a los Estados miembros alcanzar gradualmente la cobertura universal. Esto se hace, en primer lugar, permitiendo a los Estados, aceptar, por lo menos, tres de las nueve ramas que cubren una contingencia (las referidas a las partes II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, y X), con miras a extender la cobertura a otras contingencias más adelante (Del Valle, Rabanal, & Ushakova, 2012, pág. 26).

Sin embargo, establece que de manera obligatoria deberán aplicarse las partes I, XI, XII, XIII y XIV. Siendo que “las disposiciones comunes (parte XIII), contienen importantes criterios sobre financiamiento, gestión y cumplimiento del convenio que tienen especial relevancia para nuestro país” (Vidal Bermúdez, Importancia del Convenio N° 102 de la OIT en la implementación de una reforma solidaria en pensiones, 2009, pág. 466).

Teniendo en cuenta lo indicado, el Perú consideró como partes obligatorias en su ratificación las referidas a asistencia médica, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones por vejez, prestaciones por maternidad y prestaciones por invalidez (Organización Internacional del Trabajo, 2018).

Además, el Convenio es flexible con los Estados cuyas economías y recursos estén insuficientemente desarrollados, permitiéndoles acogerse a determinadas excepciones temporales, las cuales “autorizan, por ejemplo, para cada tipo de actividad, el abarcar a un número más reducido de personas protegidas, que se determina en relación con la cifra de mano de obra empleada en las empresas que presentan cierta importancia, lo cual facilita la aplicación de la norma mínima en los países menos industrializados” (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 1961, pág. 163), siendo ello así,

el Perú se acogió a las excepciones sobre cobertura y duración de las prestaciones médicas, prestaciones monetarias por enfermedad, prestaciones por vejez y prestaciones por maternidad (Organización Internacional del Trabajo, 2018).

Ahora bien, para fines del presente trabajo, consideramos conveniente mencionar los aspectos sustanciales del Convenio 102, respecto del ámbito subjetivo (afiliación obligatoria), prestaciones y acceso (configuración mínima de cada rama), financiamiento, y responsabilidad general del Estado, los cuales también han sido desarrollados por (Vidal Bermúdez, 2009), en base al Estudio General realizado por la Comisión de expertos en aplicación de Convenios y recomendaciones –OIT en el marco de la Conferencia Internacional del Trabajo, 100ava reunión, 2011, sobre la que se desarrolla el Convenio 102.

#### **a) Afiliación obligatoria**

El artículo 5° del Convenio establece disposiciones sobre la afiliación obligatoria en los siguientes términos:

Cuando, a los efectos del cumplimiento de cualquiera de las partes II a X de este Convenio que hubieren sido mencionadas en su ratificación, un Miembro esté obligado a proteger a categorías prescritas de personas que en total constituyan por lo menos un porcentaje determinado de asalariados o de residentes, dicho Miembro deberá cerciorarse de que el porcentaje correspondiente ha sido alcanzado, antes de comprometerse a cumplir dicha parte.<sup>74</sup>

Al respecto, en el punto 63 del Estudio General realizado por la Comisión de expertos en aplicación de Convenios y recomendaciones –OIT, en adelante “Estudio General”, se menciona que el Convenio exige que los Estados miembros establezcan en su legislación qué categorías de trabajadores asalariados o de la población económicamente activa quedarán comprendidas entre las personas protegidas en cada rama de la seguridad social. Asimismo, señala que “la afiliación obligatoria de las personas protegidas ha sido una característica constante de las normas internacionales en materia de seguridad social, ya que la obligatoriedad permite distribuir (compartir) los riesgos entre el mayor número posible

---

<sup>74</sup> Cita literal del artículo 5 del Convenio sobre la seguridad social N° 102 (norma mínima).

de afiliados” (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones - OIT, 2011, pág. 30).

En el **CUADRO 21** se muestran los “requisitos mínimos respecto de la cobertura subjetiva obligatoria, determinada como un porcentaje de asalariados o un porcentaje de la población económicamente activa, según la rama de la seguridad social de que se trate” (Vidal Bermúdez, El derecho a la Seguridad Social en la Constitución Política y los Convenios Internacionales, 2015, pág. 56). Debiendo recordar que el Perú estableció su excepción sobre cobertura y duración, respecto de las prestaciones médicas, prestaciones de vejez y prestaciones por maternidad, excepciones que “limitan el compromiso de personas cubiertas a que se restrinja el alcance a categorías menores (por ejemplo al 50 por ciento de los asalariados que trabajen en las grandes empresas industriales en las que estén empleadas, como mínimo, 20 personas)” (Caristo & Pugliese, 2011, pág. 82).

**CUADRO 21: Requisitos mínimos para la cobertura y para las tasas mínimas de prestaciones monetarias del Convenio 102**

Ramas	Cobertura	Prestación S/.
Prestación de enfermedad	Al menos el 50 % ciento de todos los residentes; o la población económicamente activa, que constituya al menos el 20 % de todos los residentes; o todos los residentes con medios por debajo de un límite determinado.	45 <sup>(a)</sup>
Prestación de desempleo	Al menos el 50 % de asalariados; o todos los residentes cuyos recursos no excedan de límites prescritos.	45
Prestación de vejez	Al menos el 50 % de todos los asalariados; o la población económicamente activa que constituya al menos el 20 por ciento de todos los residentes; o todos los residentes cuyos recursos no excedan de límites prescritos.	40
Prestación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales	Al menos el 50 % de todos los asalariados.	
• Corto plazo		50
• Invalidez		50
• Sobrevivientes		45
Prestación familiar	Al menos el 50 % de todos los asalariados; o al menos el 20 % de todos los residentes; o todos los residentes cuyos recursos no excedan de límites prescritos.	3 (o 1,5) <sup>(a)</sup>
Prestación de maternidad	Todas las mujeres de categorías prescritas que constituyan al menos el 50 % de todos los asalariados; o todas las mujeres de categorías prescritas de la población económicamente activa que constituyan al menos el 20% de todos los residentes.	45

Prestación de invalidez	Al menos el 50 % de todos los asalariados; o la población económicamente activa que constituya al menos el 20 % de todos los residentes; o todos los residentes cuyos recursos no excedan de límites prescritos.	40
Prestación de sobrevivientes	Cónyuges e hijos de al menos el 50 % de todos los asalariados; o Cónyuges e hijos del sostén de familia de las categorías de la población económicamente activa que constituyan al menos 20 % de todos los residentes; o Todas las viudas residentes o hijos residentes cuyos recursos no excedan de límites prescritos.	40

- (i) Porcentaje del salario de referencia correspondiente; ya sea a las ganancias anteriores (prestaciones relacionadas con las ganancias), ya sea el salario de un trabajador de sexo masculino no calificado (prestaciones de tasa fija).
- (ii) Porcentaje del salario de referencia multiplicado por el número total de hijos de personas protegidas (de todos los residentes).

Fuente: Tomado de (Vidal Bermúdez, 2015, pág. 55)

## b) Prestaciones y acceso

En el punto 65 del Estudio General se señala que las partes II a X del convenio establecen las normas mínimas de protección de cada rama, las cuales incluyen los siguientes parámetros cualitativos y cuantitativos que configuran mínimamente cada rama:

- i) La definición de la contingencia.
- ii) Las personas protegidas.
- iii) El tipo y monto de las prestaciones.
- iv) La duración del periodo de calificación.
- v) La duración de la prestación y periodo de espera

En conjunto, los valores asignados a estos parámetros determinan la norma mínima de protección en la rama correspondiente de la seguridad social. En consecuencia, si bien es posible elevar el nivel de protección, por ejemplo, reduciendo la extensión del período de calificación, incrementando la duración de la prestación, estableciendo cualquiera de los parámetros básicos en infracción de valores por debajo del umbral establecido en el Convenio implicaría el incumplimiento de la norma mínima prescrita en el mismo. (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones - OIT, 2011, pág. 30)

La vinculación entre los parámetros que determinan el tipo de régimen y el monto de las prestaciones, se muestra en el **CUADRO 22**.

## CUADRO 22: Principales tipos de programas de seguridad social contemplados en el Convenio 102

Personas protegidas	Tipo de programa	Fuente de financiación	Tipo de prestación	Monto de la prestación
Asalariados	Seguro social obligatorio	Cotizaciones	En función del salario (artículo 65)	Por lo menos 40-45-50 por ciento del salario anterior del beneficiario
Población económicamente activa	Seguro social voluntario	Cotizaciones o impuestos	cuantía uniforme (artículo 66)	Por lo menos 40-45-50 por ciento del salario de referencia nacional
Todos los residentes	Asistencia social basada en derechos Regímenes universales	Impuestos	En función del ingreso (artículo 67)	Monto mínimo establecido
		Impuestos	Cualquiera sea el monto	

**Fuente:** Tomado de (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones - OIT, 2011, pág. 31)

### c) Financiamiento colectivo

El artículo 71° del Convenio establece en sus numerales 1 y 2, disposiciones referentes al financiamiento en los siguientes términos:

1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez, en forma que evite que las personas de recursos económicos modestos tengan que soportar una carga demasiado onerosa y que tenga en cuenta la situación económica del Miembro y la de las categorías de personas protegidas.
2. El total de cotizaciones de seguro a cargo de los asalariados protegidos no deberá exceder del 50 por ciento del total de recursos destinados a la protección de los asalariados y de los cónyuges y de los hijos de éstos. Para determinar si se cumple esta condición, todas las prestaciones suministradas por el Miembro, en aplicación del presente Convenio, podrán ser consideradas en conjunto, a excepción de las prestaciones familiares y en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, si estas últimas dependen de una rama especial.<sup>75</sup>

Como puede apreciarse del artículo citado, se establecen hasta tres formas de financiamiento para la aplicación del convenio, supeditado siempre a que este financiamiento sea colectivo. Al respecto, en el punto 67 del Estudio General se señala que

<sup>75</sup> Cita literal de los artículos 71.1 y 71.2 del Convenio sobre la seguridad social N° 102 (norma mínima).

el “Convenio admite diversos métodos para el suministro de protección a través de los mecanismos de seguro social, de asistencia social o de servicio público universal, con lo cual abre más opciones a los Estados Miembros en cuanto a la elección de los métodos organizativos, así como de financiación y administración de los regímenes de prestaciones”<sup>76</sup> (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones - OIT, 2011, pág. 32)

Además, en términos de Vidal, esta apertura a métodos de financiamiento está supeditado a que respete el principio de financiación colectiva. Según el cual “el costo de las prestaciones así como los gastos de administración deben ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o impuestos, o ambos mecanismos a la vez” (Vidal Bermúdez, El derecho a la Seguridad Social en la Constitución Política y los Convenios Internacionales, 2015, pág. 59).

Asimismo, consideramos conveniente mencionar que la importancia del financiamiento colectivo y equitativo se manifestó durante los trabajos preparatorios del Convenio 102, en los cuales se señaló que:

El problema principal relativo a los recursos financieros que debe considerarse en una reglamentación internacional parece ser el de la distribución apropiada de las responsabilidades financieras entre los asegurados, los empleadores y el Estado. (...) Forma parte esencial del concepto de la seguridad social que el riesgo considerado debe ser atendido mediante la arrogación colectiva de la carga financiera que representa el pago de prestaciones. Existen diversas combinaciones posibles, de cotizaciones o de impuestos, para llevar a cabo esta idea. La redacción del cuestionario no trata de contrariar estos conceptos, excepto que no permite las soluciones que impliquen recargar demasiado a las personas de escasos recursos. El cuestionario también sugiere la conveniencia de fijar un límite máximo a la participación de los asalariados, a fin de que por lo menos la mitad de los recursos de los sistemas de seguridad social se obtengan en forma más equitativa a través de las subvenciones estatales o de cotizaciones de los empleadores.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Punto 67 del Estudio General.

<sup>77</sup> OIT (1950). Informe IV (1). pp. 134 – 136.

#### **d) Responsabilidad general del Estado y gestión participativa**

Finalmente, respecto de la gestión participativa el artículo 72.1 del Convenio 102 establece lo siguiente:

72.1. Cuando la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociados a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas; la legislación nacional podrá prever asimismo la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas.<sup>78</sup>

Asimismo, sobre la responsabilidad general del Estado, los artículos 71.3 y 72.2 del referido convenio, establecen lo siguiente:

71.3. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.

72.2. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general de la buena administración de las instituciones y servicios que contribuyan a la aplicación del presente Convenio.<sup>79</sup>

Al respecto, el Estudio General señala en los puntos 68 y 69 que “para compensar la no inclusión de disposiciones pormenorizadas sobre la financiación y administración de la seguridad social, en los instrumentos de la OIT relativos a la seguridad social se ha conferido al Estado la responsabilidad general de velar por la correcta administración de las instituciones y servicios de seguridad social, así como por el suministro adecuado de sus prestaciones” (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones - OIT, 2011, pág. 32). Así, en términos de Vidal “el Estado miembro debe de asumir la responsabilidad general de las prestaciones concedidas en aplicación del convenio y adoptar todas las medidas necesarias para ese fin” (Vidal Bermúdez, El derecho a la

---

<sup>78</sup> Cita literal del artículo 72.1 del Convenio sobre la seguridad social N° 102 (norma mínima).

<sup>79</sup> Cita literal de los artículos 71.3 y 72.2 del Convenio sobre la seguridad social N° 102 (norma mínima).

Seguridad Social en la Constitución Política y los Convenios Internacionales, 2015, pág. 60).

Además, en caso la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociadas a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas en el convenio; pudiendo la legislación nacional prever, la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas. (Vidal Bermúdez, El derecho a la Seguridad Social en la Constitución Política y los Convenios Internacionales, 2015, pág. 60)

El Estudio General ha señalado, además, que entre las principales formas institucionales de diálogo social en relación con la seguridad social cabe mencionar la constitución de órganos tripartitos encargados de las políticas económicas y sociales, la participación de representantes de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en los órganos de gestión y consejos asesores de los regímenes de seguridad social, así como el establecimiento y la regulación de programas complementarios mediante convenios colectivos.

Con todo lo antes señalado, y teniendo en cuenta que “en caso que un país haya hecho una selección, el Convenio obliga solo para las contingencias, beneficios y niveles de cobertura con las que el país se haya comprometido, existiendo libertad en la asunción del compromiso y los términos de éste, pero una vez definido el compromiso y ratificado el Convenio, éste se convierte, en vinculante y de cumplimiento obligatorio” (Caristo & Pugliese, 2011, pág. 86), concluiríamos en que la ratificación del Convenio N° 102 por nuestro país, conlleva a que estamos obligados a cumplir con lo que el convenio propugna como “obligatorio”, entre otros, en lo referente a la cobertura mínima de los sistemas de seguridad social, la calidad y cuantía de las prestaciones, el financiamiento solidario y la eficiencia de la administración, previamente desarrollados.

#### **2.5.4 Recomendación 202 OIT – Pisos nacionales de protección social**

Según la OIT, las recomendaciones son instrumentos internacionales similares a los Convenios, pero no están sujetas al proceso formal de ratificación, debido a que:

“Una Recomendación establece normas pormenorizadas que sería deseable fueran cumplidas, a menudo en torno a cuestiones para las cuales un Convenio es considerado como un procedimiento demasiado rígido. Cuando el Convenio es acompañado de una Recomendación, esta última esboza algunas líneas de progreso más allá de los límites definidos en los artículos más exigentes del Convenio” (Organización Internacional del Trabajo, 2001, pág. 124).

Cabe precisar además, que el concepto de Piso Básico Social fue propuesto por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (Organización Internacional del Trabajo, 2014, pág. 20), y se refiere a un “piso socio-económico” o “piso social” que significa “un conjunto de derechos, servicios y medios sociales básicos de los que debería gozar el ciudadano global, para asegurar niveles mínimos de los derechos plasmados en los tratados de derechos humanos” (Caristo & Pugliese, 2011, pág. 78).

Como antecedente, tenemos que fue en reacción a la crisis económica global de 2008, que la Junta de Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas, en abril de 2009, definió nueve iniciativas a ser promovidas por las Naciones Unidas, entre ellas la introducción de un Piso de Protección Social, aprobándose el Pacto Mundial para el Empleo que incluye, entre las respuestas a la crisis y sobre la base del concepto de “Trabajo Decente”, el fortalecimiento de la protección social existente y su ampliación por medio de un Piso de Protección Social, para incorporar a las poblaciones vulnerables sin acceso a derechos en materia de protección social (Organización Internacional del Trabajo, 2014, pág. 21).

Así, tenemos que la Recomendación 202 de la OIT referente a los pisos de protección social, dada el 14 de junio de 2012 en el marco de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, estaría complementando los Convenios y Recomendaciones existentes sobre seguridad social, principalmente “asistiendo a los países miembros en la protección de las personas desprotegidas, de los pobres y de los más vulnerables, incluyendo a los trabajadores de la economía informal y a sus familias, buscando garantizar

que todos los miembros de la sociedad gocen al menos un nivel básico de seguridad social durante su ciclo de vida” (Organización Internacional del Trabajo, 2010).

En ella se refrenda la necesidad de la extensión de cobertura en seguridad social y se propone una serie de orientaciones generales para la elaboración de estrategias “nacionales”, diseñadas a la medida de cada país y basadas en consultas nacionales realizadas a través de un diálogo social efectivo y de la participación social, que permitan el establecimiento de garantías básicas y progresivas en esta materia. Además, se tiene que “esta Recomendación es el primer instrumento jurídico internacional que reconoce explícitamente el triple papel de la seguridad social como un derecho humano universal y una necesidad económica y social” (Escobar, 2017, pág. 5).

En su artículo 3 recoge un valioso conjunto de principios, entre otros, el de universalidad de la protección basada en la solidaridad social; el derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional; inclusión social, en particular de las personas que trabajan en la economía informal; solidaridad en la financiación; gestión financiera y administración sana; sostenibilidad financiera, fiscal y económica; y la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores. Estos principios “operan en algunos casos como directrices y en otros como principios en sentido estricto que permiten orientar el desarrollo e implementación de políticas en materia de seguridad social, para mejorar la cobertura, la gestión (institucional), el financiamiento y las prestaciones” (Sánchez Reyes, 2016, pág. 4).

En tanto que en su artículo 4, se señala que los estados miembros deberían establecer lo más rápidamente posible y mantener pisos de protección social propios que incluyan garantías básicas en materia de seguridad social. “Dichas garantías deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tenga acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso que aseguren conjuntamente un acceso efectivo a los bienes y servicios definidos como necesarios a nivel nacional” (Sánchez Reyes, 2016, pág. 56).

De igual manera, se reconoce la importancia de tomar las medidas necesarias para asegurar la sostenibilidad financiera, fiscal y económica de los pisos de protección social nacionales, tomando en consideración la capacidad contributiva de los distintos grupos de

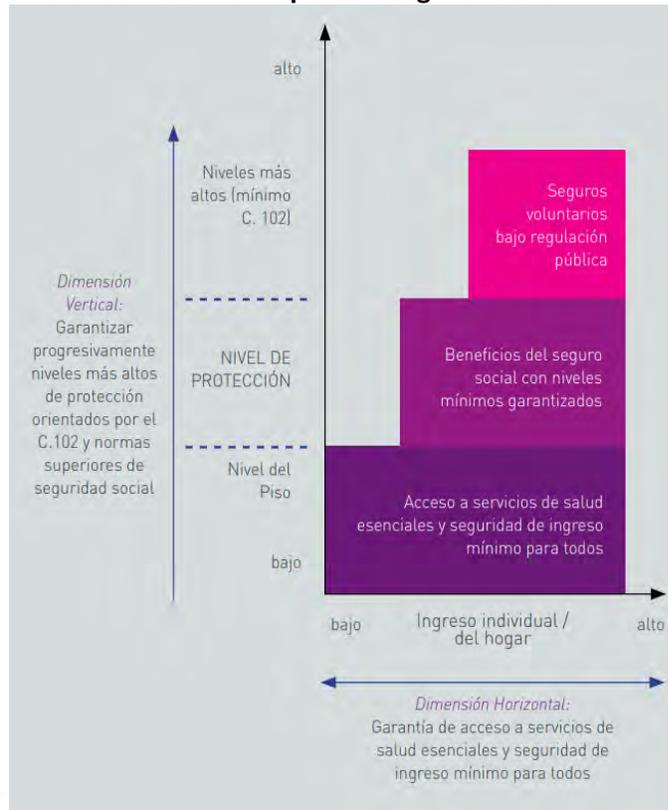
población y considera que esto es asequible a través de la ampliación de la base de recaudación, del incremento del cumplimiento fiscal contributivo, la redefinición del gasto público y el combate al fraude.

Así, el Piso de Protección Social cumple un papel de organizador de las políticas de protección social, combinando medidas preventivas, promocionales y activas, así como prestaciones de servicios. No considerándose un sustituto de los regímenes clásicos y universales de seguridad social, sino una vía para ampliar rápidamente la protección social en situaciones aún no cubiertas por los regímenes tradicionales (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

Siendo que para implementar un Piso de Protección Social se requiere de la coordinación de las políticas sociales con políticas de empleo y promoción de la actividad económica, fomentándose especialmente el empleo formal. Además, un aspecto fundamental es que la financiación del Piso debe ser realizada con recursos nacionales para asegurar su sostenibilidad en el largo plazo. Desde esa perspectiva, la Recomendación 202 alienta la articulación y coordinación de los componentes contributivos y no contributivos en la búsqueda de la cobertura universal. (Organización Internacional del Trabajo, 2014).

En consecuencia, al ser el Perú un Estado Miembro de la OIT desde el año 1919, debería tomar en cuenta las directrices propuestas en la Recomendación 202, entre las cuales se encuentra la de seguridad básica para las personas de la tercera edad, así como las especificaciones respecto de los principios en los que debe basarse los sistemas de seguridad social, tales como la universalidad de la protección basada en la solidaridad nacional, el derecho a las prestaciones prescrito por la legislación nacional, gestión financiera y administración sana, responsables y transparentes, y la participación tripartita, definiendo el campo de aplicación, los recursos y las estrategias de extensión en base a nuestra realidad y experiencia nacional.

**GRÁFICO 11: Estrategia bidimensional de la OIT para la extensión de la cobertura de la seguridad social y la construcción de sistemas amplios de seguridad social**



**Fuente:** Tomado de (Organización Internacional del Trabajo, 2014, pág. 24)

## 2.6 Que debe contener la reforma en pensiones

### Incumplimiento de la normatividad vigente

En principio, debemos precisar que nuestros actuales sistemas de pensiones no estarían cumpliendo con lo dispuesto en el marco normativo de la seguridad social desarrollado en el presente capítulo, respecto de lo consagrado en nuestra Constitución, los principios que la rigen y lo determinado en los Tratados Internacionales, por lo que, a modo de ilustración, consideramos pertinente presentar, mediante algunas especificaciones, lo afirmado desde 4 puntos previamente tratados en el primer capítulo, referentes a la cobertura, cuantía, gestión y financiamiento de los sistemas de pensiones vigentes.

## **Cobertura**

Como bien lo habíamos mencionado, con datos al año 2016 existirían cerca de 16 millones 050 mil 687 personas mayores de 14 años que no estarían cubiertos por ningún sistema de pensiones vigente (SNP, SPP y Pensión 65), es decir, que los actuales sistemas de pensiones no cubren a toda la población, debido principalmente a que los sistemas contributivos (SNP y SPP) están enfocados en los trabajadores asalariados y el sistema no contributivo (Pensión 65) está enfocado en los adultos mayores en extrema pobreza.

Frente a ello, podemos colegir que esto se debe a que no estaríamos cumpliendo, entre otros, con uno de los principios fundamentales de la seguridad social, el referido a la universalidad subjetiva, según la cual la seguridad social reconoce como sujetos de protección a todas las personas sean trabajadores o no, sin limitaciones ni discriminaciones, debiendo todos los ciudadanos ser amparados por ella (Anacleto Guerrero, 2010, pág. 86).

Tampoco se estaría cumpliendo lo dispuesto en el artículo 5° del Convenio 102 de la OIT, que establece disposiciones sobre la afiliación obligatoria, las cuales son de obligatorio cumplimiento para quienes ratifican el convenio. Teniendo, además que la Comisión de expertos en aplicación de Convenios y recomendaciones –OIT, señaló que “la obligatoriedad de afiliación permite distribuir (compartir) los riesgos entre el mayor número posible de afiliados” (Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones - OIT, 2011, pág. 30).

## **Cuantía**

Habíamos señalado que existen falencias tanto en el SNP como en el SPP, teniendo que en el SNP una de las actuales falencias es que muchos afiliados no gozarán de una pensión si no aportan por un periodo completo de 20 años, problema que no afecta al SPP debido a que en éste no es necesario aportar por un periodo determinado, ya que se basa en lo acumulado en un fondo individual. Así, tenemos por ejemplo que, si dos personas aportaron por 15 años y llegados los 65 años de edad solicitan pensión de jubilación, la afiliada al SNP no tendría pensión, en tanto la afiliada al SPP sí. De ello podemos inferir, que sería una consecuencia de no estar cumpliendo con el principio de igualdad de la seguridad social, según el cual “donde se presente la misma necesidad cualquiera que sea la causa que la origina, deben otorgarse las mismas prestaciones para cubrirla” (Anacleto Guerrero, 2010, pág. 89), este principio tiende al otorgamiento a todos los beneficiarios, de prestaciones semejantes en calidad y cantidad (Cervantes, 2009, pág. 18).

De la misma forma, no se estaría cumpliendo el principio de igualdad, al existir diferencia de trato entre los afiliados al SNP y los afiliados al SPP, respecto del otorgamiento de una pensión mínima, ya que el SNP otorga una pensión mínima que asciende actualmente a S/ 415.00 Soles, en tanto que en el SPP no la garantiza, existiendo afiliados del SPP de bajos recursos que no tendrían un fondo insuficiente para recibir una pensión que satisfaga sus necesidades de vejez.

De otro lado, tenemos que la actual forma de calcular el monto de pensión en el SNP es desventajosa para los más jóvenes, debido a las 4 tasas de reemplazo establecidas en la última modificación del año 2002, con las cuales se debe aplicar una tasa de reemplazo más baja para los más jóvenes (desde el 30%) con referencia a los mayores (hasta 45%), peor aún si tenemos en cuenta que antes de esa modificación la tasa de reemplazo era del 50% para cualquiera (independientemente de la edad). Entendiendo que esta norma modificatoria se dio sin tener en cuenta el principio de progresividad respecto a la pensión, según el cual el TC ha señalado que dentro de las diversas opciones que el legislador tiene para regular el ejercicio de derechos, los poderes políticos tienen en principio vedado elegir supuestos de reglamentación que importen un retroceso en la situación de goce de los derechos económicos, sociales culturales vigentes.

Finalmente, tenemos las últimas modificaciones introducidas en el SPP con las cuales se permite el retiro del fondo individual en un 25% o 95.5%, que a decir de Sánchez Reyes, con estas disposiciones “se estaría contradiciendo lo reconocido en nuestra Constitución respecto de la seguridad social, y se estaría afectando el derecho de acceso a la pensión y a la seguridad de la prestación durante el periodo que dure la contingencia” (Sánchez Reyes, 2016, pág. 62).

### **Gestión**

Como lo habíamos comentado, los sistemas de pensiones analizados en el primer capítulo tienen distinta administración, teniendo que el SNP es administrado por el Estado a través de la ONP, el SPP es administrado por el sector privado a través de las AFP, y el programa de pensiones no contributivas - Pensión 65 se encuentra sujeto al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, por lo que no se estaría cumpliendo con el principio de unidad de la seguridad social, el cual se refiere a un mecanismo de organización administrativa que busca que la seguridad social funcione en forma integrada y no en compartimentos estancos.

Además, tampoco se estaría cumpliendo lo dispuesto en el artículo 72 del Convenio 102 de la OIT sobre gestión participativa (parte obligatoria), donde se señala que en caso la administración no esté confiada a una institución reglamentada por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental responsable ante un parlamento, representantes de las personas protegidas deberán participar en la administración o estar asociadas a ella, con carácter consultivo, en las condiciones prescritas en el convenio; pudiendo la legislación nacional prever, la participación de representantes de los empleadores y de las autoridades públicas. (Vidal Bermúdez, El derecho a la Seguridad Social en la Constitución Política y los Convenios Internacionales, 2015, pág. 60)

### **Financiamiento**

Los actuales sistemas tienen formas de financiamiento diferentes, siendo que los sistemas contributivos (SNP y SPP) tienen como principal elemento el aporte, el cual está a cargo íntegramente del trabajador y solo en el SNP cierta parte de la pensión viene siendo subvencionada por el Estado.

Además, si bien el SNP funciona bajo el esquema de reparto, en el SPP las pensiones son financiadas de forma individual, a través de las cuentas personales de los afiliados, lo cual no estaría acorde con lo dispuesto sobre financiamiento en el Convenio 102 de la OIT (parte obligatoria), donde se señala que hay hasta tres formas de financiamiento para la aplicación del convenio en la seguridad social de los países miembro, sin embargo, estas formas siempre están supeditadas a que el financiamiento sea colectivo, teniendo que “el costo de las prestaciones como los gastos de administración deben ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o impuestos, o ambos mecanismos a la vez” (Vidal Bermúdez, El derecho a la Seguridad Social en la Constitución Política y los Convenios Internacionales, 2015, pág. 59).

Asimismo, esta forma de financiación del SPP a través de las cuentas individuales, no es afín al principio de solidaridad de la seguridad social, el cual consiste en que todos los recursos que se alleguen para el mantenimiento del sistema, se consideran como una unidad para garantizar las prestaciones causadas a los sujetos protegidos. Se ha dicho también, que este principio es la esencia de la seguridad social, es un deber social de ayuda compartida de los que contribuyen para quienes no puedan hacerlo por su situación económica.

## **Cuál es el camino que debe tomar la reforma en pensiones**

Con lo antes señalado, se ha tratado de demostrar que las falencias que tienen nuestros sistemas de pensiones actuales, se deben, entre otros, a que estos sistemas no se enmarcan en lo que nuestro ordenamiento jurídico establece sobre la seguridad social, por ello es necesario que estos resultados sean estudiados para una potencial reforma en pensiones. Además, se deberá tener en cuenta que la seguridad social debe cubrir riesgos o contingencias cambiantes, ya que “cada periodo histórico tiene un ideal de cobertura al que se aproxima el sistema de cada país, habiendo sido tendencia moderna, por ejemplo, – cuando menos desde comienzos del siglo XX- la ampliación de los riesgos cubiertos” (Alonso Olea & Tortuero Plaza, Instituciones de Seguridad Social, 2001, pág. 21)

En el mismo sentido Monereo Pérez señala que “la Seguridad Social es la síntesis de múltiples esfuerzos en vistas de corregir las consecuencias de los mecanismos económicos para adoptar los recursos de los individuos y de sus familias a sus necesidades teniendo en cuenta las circunstancias cambiantes de todo tipo” (Monereo Pérez, 2001-II, pág. 190).

Por lo que, a modo de concluir el presente capítulo, consideramos conveniente señalar que la reforma en pensiones a implementar no solo debe cubrir las deficiencias de los actuales sistemas, desarrollados brevemente en el primer capítulo, así como tomar en cuenta los cambiantes factores económicos, sociales, demográficos y políticos, sino que es imprescindible afrontar el debate de la reforma en pensiones desde un enfoque que abarque el desarrollo que ha tenido el derecho a la seguridad social en nuestra Constitución, la jurisprudencia y en el Tribunal Constitucional (a través de la garantía estatal que esta propugna).

Además deberá regirse en los principios fundamentales de la seguridad social, y cumplir con las obligaciones adquiridas mediante la ratificación de instrumentos que desarrollan la seguridad social, como el Convenio 102 OIT, complementado con las directivas de la Recomendación N° 202 y sus principios, los cuales “operan en algunos casos como directrices y en otros como principios en sentido estricto que permiten orientar el desarrollo e implementación de políticas en materia de seguridad social, para mejorar la cobertura, la gestión (institucional), el financiamiento y las prestaciones” (Sánchez Reyes, 2016, pág. 4), y por último, tener en cuenta lo que han establecido los órganos de control de la OIT

como es la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, sobre el derecho a la seguridad social.

Para ello, creemos que la reforma que se proponga, establecida como una política de desarrollo, debe darse desde un enfoque de derechos, el cual considera el derecho internacional sobre derechos humanos como un marco aceptado internacionalmente, que es capaz de orientar la formulación, implementación y evaluación de políticas en el campo de desarrollo. Además, este enfoque “procura cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derecho a demandar determinadas prestaciones y conductas” (Abramovich, 2006, pág. 36).



## **CAPÍTULO III - SISTEMA MULTIPILAR DE PENSIÓN COMO VIABLE SOLUCIÓN. PROPUESTA PARA NUESTRO PAÍS**

En este último capítulo se presentará la evolución y propuestas teóricas de modelos multipilares de pensión, y ensayaremos una propuesta de modelo multipilar de pensiones para nuestro país, que contaría con cuatro pilares: pilar de pensión no contributiva universal, pilar de pensión contributiva solidaria, pilar de pensión contributiva de cuenta individual y pilar de ahorro previsional privado. Finalmente, examinaremos la compatibilidad del modelo multipilar con los fundamentos constitucionales e internacionales.

### **3.1. Sistema multipilar, evolución y modelos**

Un sistema multipilar puede entenderse como la “organización de un sistema de pensiones sustentado en un conjunto de pilares que persigan diversos objetivos, como forma de afrontar la dificultad que supone conciliar los objetivos individuales y sociales” (Jiménez Lara, Quezada García, & Huete García, 2014, pág. 14). Por lo que, al estar cada pilar enfocado en un objetivo distinto, este modelo tendría mayores ventajas que los sistemas de un solo pilar ya que “los factores que afectan a un pilar no están correlacionados con los que afectan a otro” (Olivera Angulo, 2010, pág. 6).

Algunos autores señalan que para que se conforme un sistema multipilar, este debe contar por lo menos con dos pilares, uno que garantice el alivio de la pobreza y cierto nivel de redistribución, y otro que tenga una función de ahorro y seguro con el fin de suavizar el consumo mediante prestaciones que tengan una adecuada tasa de reemplazo (Jiménez Lara, Quezada García, & Huete García, 2014, pág. 14).

Sin embargo, a la fecha se han presentado diversos modelos que cuentan con más de dos pilares, como los elaborados por el Banco Mundial o el Organismo Internacional del Trabajo, entre otros, empero el primer modelo con tres pilares fue formalizado por el Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de seguridad social.

### **3.1.1. Modelos propuestos a nivel internacional**

Si bien en los modelos de sistema multipilar que citaremos a continuación, la distinción entre los pilares se ha mantenido en el tiempo, siempre ha existido y existen controversias referentes a su organización y estructura.

#### **a) Primer modelo de 3 pilares**

Como lo habíamos mencionado, el primer modelo multipilar con tres pilares fue formalizado por el Proyecto de Código para la armonización de las legislaciones nacionales europeas de seguridad social, elaborado por la Universidad de Lovaina en 1977, contando con la siguiente estructura:

- “Un primer pilar básico, que es universal y cubre a toda la población, haya o no aportado cotizaciones a un sistema de prestaciones, financiado con cargo a impuestos generales.
- Un segundo pilar, llamado profesional, financiado con aportaciones de empresas, trabajadores y autónomos, que otorga prestaciones a las personas que han desempeñado una actividad empresarial, laboral o profesional, y que tiene, por lo tanto carácter contributivo.
- Y un tercer pilar, libre, al que cada persona, cubierta o no por el segundo nivel, puede adherirse, separada e individualmente, de acuerdo con sus necesidades” (Jiménez Lara, Quezada García, & Huete García, 2014, pág. 17)

#### **b) Modelo propuesto por el Banco Mundial**

Posteriormente, el Banco Mundial mediante su informe “Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de ancianos y la promoción del crecimiento” de 1994, elaboró una estructura de tres pilares que se constituyó como base para muchas de las reformas de carácter privatizador en la segunda mitad de los años noventa, esta estructura contaba con las siguientes características:

- “Un primer pilar público, financiado por impuestos que mantenga a las personas de la tercera edad fuera de la pobreza y cuya función radique en la redistribución.

- Un segundo pilar obligatorio, privado y totalmente capitalizado, con prestaciones estrechamente relacionadas con las contribuciones y cuya función sea el ahorro.
- Un tercer pilar voluntario para las personas que deseen mejores prestaciones” (Banco Mundial, 1994, pág. 282)

### **c) Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social**

En el año 2000, la OIT y la AISS mediante el informe “Social security pensions. Development and reform”, propusieron una estructura con diferentes niveles de protección que coordinaran entre ellos con el objetivo de garantizar un nivel suficiente de ingresos para los adultos mayores y de conseguir una mayor relación entre las prestaciones que se otorgue y las cotizaciones a realizarse. Esta nueva estructura se contrapone a la del Banco Mundial, teniendo como principal diferencia que el de la OIT estructura su eje central sobre dos niveles contributivos y obligatorios, además que “refuerza la función de los elementos redistributivos en los sistemas de seguridad social, que habían quedado postergados en las teorías economicistas” (Águila Cazorla, 2014, págs. 481 - 482).

La estructura propuesta contaba con los siguientes pilares:

- “Un primer pilar asistencial, con el objetivo de combatir la pobreza, financiado con ingresos generales del Estado y con prestaciones sujetas a prueba de la necesidad.
- Un segundo pilar con prestaciones definidas, que sea contributivo, de afiliación obligatoria y administrado por el Estado, con tasas de sustitución entre el 40 -50% del salario medio de toda la vida laboral e indexado totalmente.
- Un tercer pilar de contribución definida, de afiliación obligatoria hasta determinado nivel, administrado por instituciones privadas y con prestaciones en forma de rentas vitalicias.
- Un cuarto pilar de contribuciones definidas, de afiliación voluntaria, sin límites para aportaciones y administrado por las instituciones privadas” (Jiménez Lara, Quezada García, & Huete García, 2014, pág. 15).

#### d) Segunda propuesta del Banco Mundial

Finalmente, el Banco Mundial elaboró una segunda propuesta mucho más compleja, con hasta seis pilares, cada uno de los cuales depende de una forma diferente para recaudar y gestionar el fondo de un plan de pensión. Estos pilares son complementarios entre sí y servirían para asegurar que la mayoría de las personas del país que lo implemente cuente con una pensión durante su vejez. La propuesta cuenta con la siguiente estructura:

- “Un pilar cero, con planes de asistencia social, donde el dinero se extrae de los ingresos generales para ayudar a asegurar que los ancianos más necesitados no caigan en pobreza.
- Un primer pilar que esté relacionado con los ingresos, sin financiamiento, con beneficios definidos del tipo “reparto” o pagos con cargo a los ingresos corrientes.
- Un segundo pilar de ahorros obligatorios, de contribución definida y con financiamiento total.
- Un tercer pilar de planes para trabajadores dependientes, donde los empleadores fijen un plan de ahorro para sus empleados, generalmente con contribuciones definidas y financiamiento.
- Un cuarto pilar de planes personales y voluntarios, en los cuales la persona pueda crear una cuenta de ahorro privada para depositar dinero adicional. A este pilar podrían también asociarse beneficios tributarios.
- Un quinto pilar de plan familiar, donde se pague una pensión a los miembros supervivientes de la familia que no tengan empleo” (Jiménez Lara, Quezada García, & Huete García, 2014, pág. 16)

Estas propuestas de Sistema multipilar de Pensiones han sido tomadas como base de reforma previsional en diferentes países, y tal como lo habíamos mencionado antes, siempre ha existido discrepancia respecto de su estructura, toda vez que pueden existir sistemas con diferente número de pilares, con diferentes tipos de cobertura (tanto cobertura de contingencias, como respecto del grupo poblacional objetivo) , así como con diferentes formas de administración y financiamiento por cada pilar, todo ello, entendemos, dependiendo de las propias necesidades y los recursos con que cuente el país en que se implemente.

### 3.1.2. Modelos propuestos en Perú

Nuestro país no ha sido ajeno a esta corriente, toda vez que ha habido algunos intentos por implementarla, o por lo menos de ponerla en agenda parlamentaria<sup>80</sup>, asimismo, algunos autores han presentado interesantes propuestas sobre este modelo, las cuales consideramos pertinentes citar.

#### a) Propuesta del Dr. Abanto Revilla

Algunos autores nacionales como el Dr. Abanto en (Abanto Revilla C. , 2015) señalan que en el Perú se necesitaría un sistema multipilar que cuente solo con dos pilares complementarios y adicionalmente uno no contributivo, presentando la siguiente estructura:

- Pilar cero, que estaría conformado como un pilar no contributivo.
- Primer pilar: que garantizaría a todos los aportantes una pensión mínima, básica o universal.
- Segundo pilar: que se sumaría al monto de la pensión mínima del primero.

#### b) Propuesta del Dr. Olivera Angulo

Asimismo, el Dr. Olivera<sup>81</sup> en (Olivera Angulo, 2010) propuso crear un sistema multipilar para todos los afiliados del SPP y del SNP, donde tengan los mismos derechos, indistintamente del sistema de procedencia, realizando un estudio en el que comparte las

---

<sup>80</sup> Se han presentado varios proyectos de ley para reestructurar los sistemas de pensiones, entre estos, en el año 2014 el Grupo Parlamentario Acción Popular – Frente Amplio, a iniciativa del congresista Manuel Dammert Ego Aguirre, presentó el Proyecto de Ley N° 3721/2014-CR80 mediante el cual se propuso elaborar un sistema previsional multipilar público y privado, el cual lamentablemente fue desestimado. Este proyecto de ley propuso entre los criterios de reestructuración “2.1. El cambio a incorporar aportes tributarios y no solamente derivados de los ingresos laborales. 2.2. Un primer escalón público y obligatorio universal y solidario basado en un fondo común que garantice una mayor cobertura y equidad a los afiliados, organizado en base a la actual ONP y parte de los fondos de afiliados de cotización intermitente y de los aportes tributarios públicos que se establezcan. 2.3. Otro escalón público privado que administre los aportes de afiliados que deseen. 2.4. Un tercer escalón de carácter voluntario donde las personas puedan contratar con una AFP o institución financiera especializada con fines de ahorro voluntario y productos de rentabilidad de largo plazo. 2.5. En el primer escalón se dará cobertura con una pensión social al sector poblacional no contributivo, extendiendo el programa Pensión 65 destinado a la población en extrema pobreza. (...)”

<sup>81</sup> OLIVERA ANGULO, Javier. *Recuperando la solidaridad en el sistema de pensiones peruano: una propuesta de reforma*, op. Cit., pp.6.

recomendaciones del Banco Mundial para la creación de un modelo mixto de pensiones, bajo el cual habrían tres pilares:

- Un primer pilar: público obligatorio organizado como capitalización colectiva o reparto, en este pilar los afiliados recibirían una pensión básica o mínima.
- Un segundo pilar: obligatorio con cuentas individuales de capitalización (CIC), donde los afiliados capitalizarían de acuerdo con su nivel de ingresos para obtener pensiones más altas.
- Un tercer pilar: voluntario con cuentas individuales de capitalización que permita al afiliado incrementar aún más su pensión esperada.

### **c) Propuesta de la Comisión de Protección Social**

El año 2017, mediante Resolución Ministerial N° 017-2017-EF/10 se conformó la Comisión de Protección Social con el fin de que elaboren una propuesta de reforma del sistema de pensiones, así, mediante su informe final propusieron un sistema único e integrado por tres pilares complementarios, teniendo la siguiente estructura:

- “Un primer pilar: en este pilar se establecería una pensión básica e universal mediante subsidio público, el cual se focalizaría en los más pobres.
- Un segundo pilar: de ahorro individual con fines previsionales, que sería una versión modificada y fortalecida del SPP actual.
- Un tercer pilar: en el cual se desarrolle un mercado de rentas vitalicias y de esquemas de retiro programado y gradual de los ahorros del trabajador, también como una versión fortalecida del sistema actual” (Comisión de Protección Social, 2017, págs. 30 - 31)

Como podemos apreciar, existe una común opinión de que nuestro actual sistema de pensiones debe ser reformado bajo un modelo de sistema multipilar, sin embargo, la diferencia se centra en la estructura que este debe tener, y en principio si el segundo pilar debe ser de capitalización individual o regirse bajo el esquema solidario y de reparto. Al respecto, nuestra posición es que el segundo pilar sea solidario y de administración pública,

por lo cual consideramos pertinente señalar las razones por las cuales este pilar debe tener esta forma de financiamiento y gestión, a fin de fundamentar nuestra posición.

### 3.2. Un segundo pilar Público y Solidario

Respecto de la unificación de los regímenes pensionarios, se tiene que el TC en su fundamento 163 de la Sentencia del Pleno Jurisdiccional del 03 de junio de 2005, sobre proceso de inconstitucionalidad contra la Ley N° 28389, de reforma constitucional de régimen pensionario, y contra la Ley N° 28449, de aplicación de nuevas reglas pensionarias previstas en el Decreto Ley N° 20530, considera que:

“(…) en tanto que todos los regímenes previsionales administrados por el Estado comparten el objeto de proveer a los pensionistas o a sus sobrevivientes de los recursos necesarios para su mantenimiento o sustento, la reforma implementada debe ser tomada como un primer paso para su unificación progresiva.

Dicha unificación implicaría la consolidación de los principios de universalidad, progresividad y solidaridad, inherentes al sistema de seguridad social, según reza el artículo 10 de la Constitución” (Sentencia del Pleno Jurisdiccional del TC del 03 de junio de 2005 sobre Proceso de Inconstitucionalidad, 2005) (El subrayado es nuestro)

### 3.3. Ensayo de propuesta de reforma para nuestro país

Al respecto, consideramos que podría mejorarse tales propuestas tomando como referencia la estructura elaborada en el año 2000 por la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, cuyo enfoque ha sido utilizado en diferentes países latinoamericanos como Bolivia y Uruguay, entre otros. Nuestra propuesta considera la siguiente estructura:

- **Primer Pilar:** Pensión No contributiva otorgada a todos los peruanos sin exclusión por su condición económica - Universal, con financiamiento gubernamental, y asegurando una pensión básica.
- **Segundo Pilar:** Pensión Contributiva administrada por el Estado mediante el sistema público de reparto, de afiliación y aportación obligatoria, financiada con

contribuciones ligadas a los ingresos de los trabajadores (dependientes o independientes) y a aportes de los empleadores (empresas), su monto se adicionaría al de la Pensión Universal, y garantizaría una pensión mínima en retribución a los aportes efectuados.

- **Tercer Pilar:** Pensión Contributiva de administración pública mediante cuentas de capitalización individuales (similares a las de las actuales AFP), de afiliación y aportación obligatoria, financiada con contribuciones de los afiliados que estarían ligadas a niveles de ingresos superiores, el monto de este pilar se adicionaría al monto del segundo y primer pilar.
- **Pilar de Ahorro:** ahorro individual voluntario, administrado por entidades financieras, en el que se permite al afiliado incrementar aún más su pensión esperada, si así lo deseara.

### 3.3.1. Primer Pilar

**Pensión No contributiva otorgada a todos los peruanos sin exclusión por su condición económica - Universal, con financiamiento gubernamental, y asegurando una pensión básica o mínima.**

Para entender este Primer Pilar, es necesario conocer la diferencia entre los sistemas previsionales contributivos y no contributivos.

Así pues, respecto de los sistemas previsionales contributivos, Cervantes Anaya refiere que son aquellos cuya principal fuente de financiación está constituida por las cotizaciones basadas y proporcionales a los salarios y que son abonadas por empresarios y trabajadores (Cervantes, 2009, pág. 25). Estos sistemas están orientados hacia el mantenimiento, cuando sobrevenga un riesgo como el accidente o la vejez, del nivel de ingresos de que se disponía con anterioridad. Esto es, proporcionan prestaciones proporcionales al ingreso al que reemplazan, a menudo con un límite máximo para la cuantía de las prestaciones, paralelo a otro límite para las cotizaciones.

Este sistema también es llamado germánico o continental, teniendo las siguientes características (Anacleto Guerrero, 2010, pág. 26):

- a) Su campo subjetivo está constituido por concretos colectivos asegurados, determinados según el principio de la profesionalidad, esto es, en tanto prestadores de servicios, no necesariamente laborales.
- b) Se cubren determinados riesgos sociales, no todas las situaciones de necesidad.
- c) Existe una rígida relación entre la cuantía de las prestaciones que se otorgan y de las cotizaciones previas realizadas por los beneficiarios. (Siendo esta última la que explica su carácter normativo).

Respecto de los Sistemas No Contributivos, el Dr. Fajardo Crivillero, lo describe como aquella pensión que no tiene soporte económico dentro de las reservas institucionales, por cuya causa se otorgan exclusivamente con autorización legal expresa, a diferencia de las contributivas que sí tienen sustento económico y que sirven a título de derecho exigible por sus beneficiarios (Fajardo Crivillero, 1975, pág. 168). Este sistema también es llamado asistencial, pues está basado en la ruptura del binomio cotización prestación, de modo que dicha correlación deja de ser necesaria, pasándose a tener derecho a determinadas prestaciones sin que sea imprescindible una previa cotización (Anacleto Guerrero, 2010, págs. 84 - 85).

Algunos autores como Blasco Lahoz, señalan que esta protección asistencial puede definirse como un mecanismo colectivo de solidaridad, cuya protección se destina a los individuos, familias y grupos que se encuentran en situación de necesidad y cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan débiles que quedan excluidos de los modos de vida mínimos aceptables en el Estado en el que residan (Blasco, 2002, pág. 681).

Asimismo, el referido autor señala que para la existencia de este sistema es imprescindible la reunión de los siguientes elementos:

- a) “La protección se reconocerá con independencia de que el interesado haya realizado una contribución (cotización) previa al organismo competente, lo que supone la no necesidad de que se hubiera producido una pérdida o reducción de los ingresos profesionales.
- b) Es necesario que el posible beneficiario se encuentre en una verdadera y probada situación de necesidad.

- c) Su contenido fundamentalmente consistirá en el otorgamiento de rentas que permitan la subsistencia de las personas que se encuentran en situación de necesidad y carezcan de los recursos necesarios para la solvencia.”

Como bien sabemos, en el Perú solo existían pensiones contributivas ya sean administradas por el Estado o por el sector privado. Sin embargo, en el año 2011 se creó mediante el Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, y como respuesta del Estado ante la necesidad de brindar protección a un sector especialmente vulnerable de la población, el “Programa Nacional de Asistencia Solidaria, Pensión 65”, del cual el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – MIDIS, Ente Rector del Sistema de Desarrollo e Inclusión Social, está a cargo.

Posteriormente, mediante la Ley N° 29973- Ley General de la Persona con Discapacidad, se estableció otorgar pensión no contributiva a las personas con discapacidad severa y que se encuentren en estado de necesidad, estipulando en su artículo 53° que *“la persona con discapacidad severa que se encuentre en situación de pobreza bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH) y que no tenga un ingreso o pensión que provenga del ámbito público o privado recibe una pensión no contributiva a cargo del Estado. (...)”*. (El subrayado es nuestro)

En ese sentido, entendemos que hasta la fecha las pensiones no contributivas otorgadas en nuestro país, están vinculadas por ley al estado de necesidad o situación de pobreza del beneficiario, situación que en la práctica es de difícil comprobación (pues consideramos que es discrecional el determinar el “estado de necesidad”) y se presta a diversas irregularidades durante su ejecución -pago.

Por ello, y tomando en cuenta dos puntos clave para nosotros: **a)** Lo señalado por nuestra Constitución política de 1993 que estipula que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley (numeral 2 de su artículo 2°), así como la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por la Asamblea General de la O.N.U. en 1948, establece que “Toda persona tiene todos los derechos y libertades... sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o de cualquier otra condición” (art. 2° - 1); y **b)** Todos los peruanos hemos aportado con nuestro trabajo al desarrollo del país, sea este trabajo dependiente,

independiente o no referido al empleo (amas de casa, etc.); consideramos que esta pensión No Contributiva a otorgarse en el Pilar Cero, debería ser Universal, para todos los peruanos sin exclusión por su condición económica o estado de necesidad, la cual tendrá un monto mínimo fijo y deberá ser administrado y financiado por el Estado. Asimismo, de tener derecho el asegurado y beneficiario de este Pilar Cero a una pensión en el Segundo Pilar, administrado también por el Estado, este último solo cubriría la diferencia del monto que le correspondería como pensión luego del cálculo realizado con sus aportes y los de su empleador.

En Bolivia, por ejemplo, en el año 2008 se aprobó la “Ley del BONOSOL”, en la que el Estado dispuso que *“todos los ciudadanos bolivianos residentes en el territorio nacional que hubieren cumplido veintiún años al 31 de diciembre de 1995, tienen derecho, a partir de los sesenta y cinco años de edad y hasta su muerte, al beneficio anual y vitalicio denominado Bono Solidario BONOSOL”*. Asimismo, se dispuso que el derecho de los beneficiarios al BONOSOL y a los Gastos Funerarios, formaran parte de los derechos fundamentales del régimen social de la Constitución Política del Estado Boliviano.

De similar forma, en Finlandia existe la denominada Pensión Nacional que es financiada por el Estado y administrada por Kela, el organismo de pensiones nacionales, la cuantía de esta pensión nacional depende del tiempo que el interesado haya vivido y trabajado en Finlandia, sin embargo, a diferencia de nuestra propuesta y del BONOSOL en Bolivia, esta pensión está pensada para aquellos que no tengan una pensión laboral.

Finalmente, consideramos conveniente señalar que según el diagnóstico realizado por la Universidad del Pacífico, concluyen que con mayores ingresos por recaudación del Impuesto a la Renta y del IGV, el Estado podría pagar una pensión de S/ 200 Soles mensuales a toda la población mayor de 65 años, sin perjudicar al fisco.

### **3.3.2. Segundo pilar**

**Pensión Contributiva administrada por el Estado mediante el sistema público de reparto, de afiliación y aportación obligatoria, financiada con contribuciones ligadas a los ingresos de los trabajadores (dependientes o independientes) y a aportes de los empleadores (empresas), su monto se adicionaría al de la Pensión Universal.**

Tomando en cuenta los conceptos de sistemas contributivos y no contributivos desarrollados en el punto anterior, este Segundo Pilar se configuraría dentro de los sistemas contributivos, y sería administrado por el Estado mediante el sistema público de reparto, con afiliación y aportación obligatoria, financiada por contribuciones de los trabajadores (porcentaje de su remuneración o ingreso) y aportes de los empleadores, es decir, sería un pilar que tenga una funcionalidad similar a la que actualmente tiene el Sistema Nacional de Pensiones.

Asimismo, dentro de la Teoría de la Seguridad Social este sistema está catalogado como de régimen contributivo, es decir, que para poder percibir algún beneficio de éste, previamente debe existir una contribución (aporte) al régimen. En este modelo, son los asegurados los que asumen el pago de una parte importante de los gastos de la seguridad social, formando entre todos ellos una masa, un conglomerado, en el cual los riesgos deben ser soportados en común (De Ferrari, pág. 144). Es por estas consideraciones que el Decreto Ley N°19990 identifica al universo protegido en sus artículos 3° y 4°<sup>82</sup>, otorgando cobertura a los trabajadores dependientes en el sector privado y público, así como a los trabajadores independientes. Asimismo, señala que los ingresos que éste régimen tiene están atribuidos a aportaciones de estos asegurados, según lo establece en su artículo 6°<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> El artículo 3° del Decreto Ley N° 19990, establece como asegurados al Sistema Nacional de Pensiones, “*Son asegurados obligatorios del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, con la excepción a que se refiere el artículo 5, los siguientes: a) Los trabajadores que prestan servicios bajo el régimen de la actividad privada a empleadores particulares, cualesquiera que sean la duración del contrato de trabajo y/o el tiempo de trabajo por día, semana o mes; b) Los trabajadores al servicio del Estado bajo los regímenes de la Ley N° 11377 o de la actividad privada; incluyendo al personal que a partir de la vigencia del presente Decreto Ley ingrese a prestar servicios en el Poder Judicial, en el Servicio Diplomático y en el Magisterio; c) Los trabajadores de empresas de propiedad social, cooperativas y similares; d) Los trabajadores al servicio del hogar; e) Los trabajadores artistas; y f) Otros trabajadores que sean comprendidos en el Sistema, por Decreto Supremo, previo informe del Consejo Directivo Único de los Seguros Sociales.*” Asimismo, su artículo 4° establece que: “*Podrán asegurarse facultativamente en el Sistema Nacional de Pensiones en las condiciones que fije el reglamento del presente Decreto Ley: a) Las personas que realicen actividad económica independiente; y b) Los asegurados obligatorios que cesen de prestar servicios y que opten por la continuación facultativa.*”

<sup>83</sup> El artículo 6° del Decreto Ley N° 19990, concordado con el artículo 2° de la Ley N° 26504, estipula que “*Constituyen fuentes de financiamiento del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social: a) Las aportaciones de los empleadores<sup>83</sup> y los asegurados; b) El producto de las multas y recargos por las infracciones a este Decreto Ley y su Reglamento; c) El rendimiento de sus inversiones; d) Los intereses de sus capitales y reservas; y e) Las donaciones que por cualquier concepto reciba.*”

En esa línea, el artículo 7° del Decreto Ley N° 19990, determinó que “Las aportaciones a que se refiere el inciso a) del artículo anterior equivalen a un porcentaje del monto de la remuneración asegurable o ingresos totales que percibe el trabajador, porcentaje que se fijará, en cada caso, por Decreto Supremo (...)”, entendiéndose así, que la aportación de un asegurado se fija en base a un porcentaje del monto de su remuneración asegurable. Sin embargo, si bien estas aportaciones constituyen una de las fuentes de financiamiento para dicho Sistema Previsional, esto sería diferente para este Segundo Pilar, toda vez que consideramos que en éste deberían aportar tanto el trabajador como el empleador, como sucedía en el Sistema Nacional de Pensiones antes de la modificación introducida por la Ley N° 26504, esto es, cuando aportaba el trabajador el 3% y el empleador el 9%.

En consecuencia, si bien el Segundo Pilar que proponemos tendría una funcionalidad similar al actual Sistema Nacional de Pensiones, se diferenciaría de éste régimen en que solo se aportará al Segundo Pilar sobre un límite máximo de ingresos, es decir, si el administrado tiene ingresos mayores al tope pensionable establecido para este pilar, deberá seguir aportando a la seguridad social por la diferencia pero éste se destinará al Tercer Pilar donde la forma de administración e inversión podría ser de mayores resultados pero con mayores riesgos. Las pensiones que se otorgaran en este pilar tendrán tope máximos y mínimos, y se adicionarían a la Pensión Universal entregada por el Primer Pilar, es decir, cubriría el monto diferencial entre la pensión del Primer Pilar y la pensión calculada en este Segundo Pilar.

### **3.3.3. Tercer pilar**

**Pensión Contributiva de administración pública mediante cuentas de capitalización individuales (similares a las AFP o las Pensiones Sociales de las mypes), de afiliación y aportación obligatoria, financiada con contribuciones de los afiliados que estarían ligadas a niveles de ingresos superiores, el monto de este pilar se adicionaría al monto del segundo y primer pilar.**

El Tercer Pilar se configuraría dentro de los sistemas contributivos, y sería administrado también por el Estado mediante el sistema de cuentas de capitalización individual, es decir, tendría una funcionalidad similar a la que actualmente tiene el Sistema Privado de Pensiones; con afiliación y aportación obligatoria, financiada por contribuciones de los

afiliados y los empleadores (porcentaje en función de la remuneración o ingreso del afiliado).

A este pilar ingresaría un porcentaje de las remuneraciones que superen el máximo establecido para el Segundo Pilar, y su administración se realizaría por fondos similares a los que actualmente utilizan las Administradoras de Fondo de Pensiones (Fondo de Pensiones Tipo 0 o Fondo de Protección de Capital; Fondo de Pensiones Tipo 1 o Fondo de Preservación de Capital; Fondo de Pensiones Tipo 2 o Fondo Mixto; y Fondo de Pensiones Tipo 3 o Fondo de Apreciación del Capital), u otro tipo de administración e inversión que pueda generar ciertos riesgos pero mayores ingresos para los asegurados.

El monto de pensión calculado en este pilar se adicionará a los montos resultantes en el Primer y Segundo Pilar, teniendo en cuenta que no todas las personas podrán obtener una pensión dentro de este Pilar, pues está destinado para aquellos cuya remuneración sea mayor al máximo pensionable a que se refiere el Primer Pilar, con lo cual se busca compensar las limitaciones hoy existentes.

#### **3.3.4. Pilar de ahorro voluntario**

**Ahorro individual voluntario, administrado por entidades financieras, en el que se permite al afiliado incrementar aún más su pensión esperada, si así lo deseara.**

Este pilar estaría compuesto por distintos planes de ahorro voluntario, (Ahorro Previsional Voluntario, Ahorro Previsional Voluntario Colectivo y Cuentas de Ahorro Voluntario), que otorgarían una protección adicional para aquellas personas que desean una pensión superior a la que podrían obtener mediante el o los pilares obligatorios. Estos ahorros también serían administrados por entidades privadas, principalmente entidades financieras, y su principal objetivo sería incrementar el monto de jubilación, permitiéndoles obtener una pensión adicional al momento de jubilarse.

Al no ser un pilar obligatorio, no existiría un porcentaje mínimo establecido sobre el cual aportar, así como tampoco existiría un porcentaje de aportación respecto de la renta, remuneración o ingreso del asegurado, existiendo total libertad de oferta y demanda entre las entidades financieras y las personas que deseen ahorrar con este fin.

### **3.4. Porque el modelo multipilar propuesto es el apropiado para nuestro país**

En este punto consideramos pertinente mencionar, las razones por las cuales el modelo multipilar propuesto sería el más conveniente para nuestro país, teniendo en cuenta lo desarrollado en el primer y el segundo capítulo del presente trabajo, respecto de las falencias de los actuales sistemas de pensiones en cobertura, cuantía, gestión y financiamiento, y sus causas, referentes al no cumplimiento cabal del marco jurídico de la seguridad social vigente para nuestro país.

#### **Cobertura**

Debido a la estructura del sistema multipilar propuesto, donde contaríamos con un Primer Pilar de pensión no contributiva y universal, se solucionaría el actual problema de la cobertura insuficiente, ya que se estaría otorgando cobertura (por lo menos en el pilar base) a todos los peruanos sin exclusión por su condición laboral y/o económica, respetando así el principio fundamental de la seguridad social referente a la universalidad subjetiva, además de hacer posible la extensión de la cobertura de la seguridad social que propugna el Convenio 102 de la OIT.

#### **Cuantía**

En el modelo propuesto las pensiones se otorgarán en forma complementaria, teniendo que en el Primer Pilar se asegura la pensión básica no contributiva, a la que se adicionaría un monto de pensión calculado en base a las contribuciones realizadas al Segundo Pilar, pudiendo complementarse aún más, con el monto que resulte de lo aportado al tercer pilar (de haber percibido en actividad remuneración o ingreso mayor a la remuneración máxima pensionable que se debe establecer para el Segundo Pilar).

Con este tipo de distribución de pensiones en cada pilar, de forma complementaria, no tendríamos los problemas actuales respecto de:

- Dejar a un afiliado sin pensión, pues a diferencia del actual SNP donde si no completas los 20 años de aportes no te otorgan una pensión. En el sistema multipilar ya tienes asegurada una pensión básica desde el Primer Pilar.

- Desaparecería la desigualdad de trato entre los afiliados, ya que no existirían sistemas de pensiones contributivas que funcionen en paralelo (como actualmente el SNP y el SPP), sino que sería un sistema de pensiones complementarias.

Además, se estaría cumpliendo con el principio fundamental de la igualdad, ya que todos los afiliados tendrían el mismo trato respecto de la forma de calcular su pensión.

## **Gestión**

De igual forma, esta propuesta de sistema multipilar estaría cumpliendo con el principio de Unidad, ya que tanto el Primer, como el Segundo y Tercer Pilar, serían administrados de forma integrada por el Estado. Cumpliéndose además con lo dispuesto en el artículo 72 del Convenio 102 de la OIT, referente a la gestión participativa.

## **Financiamiento**

El financiamiento del sistema multipilar sería colectivo, obligatorio y tripartito (afiliados, empleadores y Estado), lo que sería acorde a lo dispuesto sobre financiamiento en el Convenio 102 de la OIT (parte obligatoria), donde se señala que hay hasta tres formas de financiamiento para la aplicación del convenio en la seguridad social de los países miembro, sin embargo, estas formas siempre están supeditadas a que el financiamiento sea colectivo.

Además, se cumple con el principio de solidaridad, el cual consiste en que todos los recursos que se alleguen para el mantenimiento del sistema, se consideran como una unidad para garantizar las prestaciones causadas a los sujetos protegidos.

Finalmente, en forma general consideramos que el Sistema Multipilar de Pensiones propuesto sería más conveniente para nuestro país, debido a que, como hemos apreciado, cumpliría con los principios fundamentales de la seguridad social, entre estos, los más característicos como la Universalidad, la Igualdad, la Solidaridad, la Unidad y el de progresividad respecto a la pensión. Además de estar acorde a las obligaciones asumidas mediante la ratificación del Convenio 102 de la OIT.

Asimismo, con este sistema, el Estado, los asegurados, así como los empleadores, de corresponder, contribuirán con un porcentaje establecido para la Seguridad Social en

Pensiones, teniendo como finalidad, garantizar que ningún peruano se quede sin protección previsional llegada la edad de jubilación o retiro. Además, la “estructura de diferentes pilares de cobertura puede ser el camino para aprovechar ventajas y minimizar desventajas a fin de asumir de la manera más responsable, la importante decisión de la sociedad de brindar protección a la vejez” (Gruat, 2001, pág. 73).

Finalmente, señalar que este modelo es compatible con los artículos 10° y 11° de nuestra Constitución de 1993, ya que el Estado participaría de la seguridad social en pensiones de manera directa, con lo que se configuraría la real garantía institucional que propugna el TC.



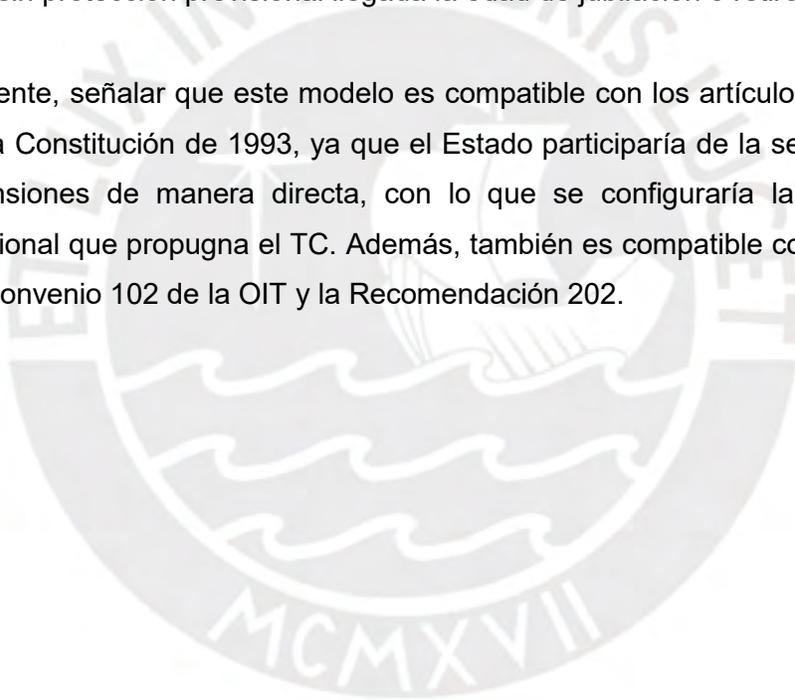
## CONCLUSIONES

- Consideramos que los Sistemas de Pensiones Peruanos necesitan ser reformados, toda vez que existen diferentes sectores poblacionales que vienen siendo afectados por estos, a pesar de que anteriormente ya hubo una reforma bajo el “Modelo Paralelo” permitiendo que coexistan el sistema privado de capitalización con el sistema público de reparto.
- Estos sectores tienen demandas específicas según sus propias necesidades, como por ejemplo el sector no contributivo que requieren del Estado el aseguramiento de una pensión; el sector contributivo afiliado al Sistema Público de Pensiones que demandan acceder a una pensión proporcional a su tiempo de aportación, y a montos de pensión más elevados; el sector contributivo afiliado al Sistema Privado que requieren se les asegure un monto de pensión mínima cuando su fondo de capitalización sea insuficiente; y en general el sector contributivo constituido por trabajadores dependientes, quienes requieren que la afiliación y aportación a un sistema de pensiones sea voluntario y no obligatorio.
- Entre estas afectaciones tenemos que actualmente no se otorga cobertura de forma universal, ya que con datos al año 2016 cerca de 16 millones 050 mil 687 personas no estarían cubiertos por ningún sistema de pensiones. Esto se debería en principio a que los sistemas contributivos están enfocados en la población asalariada, en tanto que los trabajadores independientes no se encuentran obligados a afiliarse.
- Asimismo, existe trato desigual entre afiliados al SNP y afiliados al SPP, teniendo que en el SNP una de las actuales falencias es que muchos afiliados no gozarán de una pensión si no aportan por un periodo completo de 20 años, problema que no afecta al SPP debido a que en éste no es necesario aportar por un periodo determinado. De igual forma, respecto del otorgamiento de una pensión mínima, ya que el SNP otorga una pensión mínima que asciende actualmente a S/ 415.00 Soles, en tanto que en el SPP no la garantiza.
- Existe también desigualdad, en cuanto a la forma de calcular la pensión en el SNP, al establecerse tasas de remplazo bajas lo que conlleva a montos de pensión

reducidas, en tanto que en el SPP se utilizan tablas de mortalidad que difieren de la esperanza de vida informada por el INEI, y consecuentemente los montos de pensión serán menores y probablemente el titular fallezca sin gozar de todo su fondo acumulado.

- Ante esta situación, ya se han tratado de viabilizar diferentes proyectos legislativos para solucionar dichos problemas, empero, siempre de forma aislada, por lo que de haber prosperado alguno de estos proyectos, no hubiera solucionado la totalidad de los problemas existentes. En consecuencia, consideramos que, para hacer frente a esta situación, debería reestructurarse todo el Sistema Previsional Peruano, estableciéndose un Sistema multipilar de pensiones, cimentando sus bases en las particularidades y condiciones de nuestro país.
- La reforma en pensiones a implementar no solo debe cubrir las deficiencias de los actuales sistemas, desarrollados brevemente en el primer capítulo, así como tomar en cuenta los cambiantes factores económicos, sociales, demográficos y políticos, sino que es imprescindible afrontar el debate de la reforma en pensiones desde un enfoque que abarque el desarrollo que ha tenido el derecho a la seguridad social en nuestra Constitución, la jurisprudencia y en el Tribunal Constitucional.
- Además, la reforma deberá regirse en los principios fundamentales de la seguridad social, y cumplir con las obligaciones adquiridas mediante la ratificación de instrumentos que desarrollan la seguridad social, como el Convenio 102 OIT, complementado con las directivas de la Recomendación N° 202, y por último, tener en cuenta lo que han establecido los órganos de control de la OIT como es la Comisión de Expertos en aplicación de convenios y recomendaciones, sobre el derecho a la seguridad social.
- El Sistema multipilar propuesto, integra la totalidad de principios que rigen la Seguridad Social, tales como la universalidad subjetiva y objetiva, el principio de solidaridad (intergeneracional e intrageneracional), entre otros, y de esta forma establecer un sistema previsional que se aleje del “Seguro Social” que ofrece y se aproxime más a la “Seguridad Social” que consagra nuestra constitución política y la normatividad internacional.

- Por ello consideramos que nuestra propuesta de Sistema multipilar de pensiones basada en la estructura elaborada en el año 2000 por la Organización Internacional del Trabajo y la Asociación Internacional de la Seguridad Social, es la más acorde a nuestras necesidades, además de contar con viabilidad en cuanto a la cobertura, beneficios otorgados y sostenibilidad financiera, necesarios para que este sistema pueda persistir en el tiempo.
- En el sistema multipilar, tanto el Estado, los asegurados, así como los empleadores, de corresponder, contribuirán con un porcentaje establecido para la Seguridad Social en Pensiones, teniendo como finalidad, garantizar que ningún peruano se quede sin protección previsional llegada la edad de jubilación o retiro.
- Finalmente, señalar que este modelo es compatible con los artículos 10° y 11° de nuestra Constitución de 1993, ya que el Estado participaría de la seguridad social en pensiones de manera directa, con lo que se configuraría la real garantía institucional que propugna el TC. Además, también es compatible con lo dispuesto en el Convenio 102 de la OIT y la Recomendación 202.



## BIBLIOGRAFÍA

- Abanto Revilla, C. (2005). El Derecho universal y progresivo a la seguridad social. En *La Constitución comentada. Tomo I* (págs. 431 - 438). Lima: Gaceta Jurídica.
- Abanto Revilla, C. (2005). El libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones. En W. G. (Director), *La Constitución comentada Tomo I* (págs. 439 - 450). Trujillo: Gaceta Jurídica.
- Abanto Revilla, C. (2008). El sistema de pensiones en el Perú: de la reforma y la desafiliación. En S. P. Social, *Trabajo y seguridad social. Estudios jurídicos en homenaje a Luis Aparicio Valdez* (págs. 635 - 656). Lima: Grijley E.I.R.L.
- Abanto Revilla, C. (2014). *Manual del Sistema Nacional de Pensiones*. Lima: Gaceta Jurídica.
- Abanto Revilla, C. (2015). Regímenes complementarios de jubilación en el Perú: ¿una opción paralela? *Derecho PUCP N° 75*, 253 - 282.
- Abanto, C. (15 de 10 de 2011). *El blog de César Abanto Revilla*. Obtenido de <http://pensionesperuabanto.blogspot.com/2011/10/la-apropiacion-ilicita-de-los-aportes.html>
- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *CEPAL N° 88*, 35 - 50.
- Achinger, Hoffner, Muthesius, & Neundorfer. (1955). *Los Seguros Sociales*. Madrid: Rialp.
- Águila Cazorla, O. (16 de marzo de 2014). *Transformación y reforma de los sistemas de pensiones: ¿hacia un nuevo modelo? Tesis Doctoral*. Obtenido de <https://eprints.ucm.es/10353/1/T31579.pdf>
- Alcalá-Zamora, L., & Cabanellas, G. (. (1972). *Tratado de Política Laboral y Social - Tomo III*. Buenos Aires: Heliasta.
- Almanza Pastor, J. (1989). *Derecho de la seguridad social*. Madrid: 544 - 546.
- Alonso Olea, M., & Tortuero Plaza, J. (2001). *Instituciones de Seguridad Social*. Madrid: Civitas.
- Alonso Olea, M., & Tortuero Plaza, J. (2002). *Instituciones de la seguridad social*. Madrid: Civitas.
- Anacleto Guerrero, V. (2010). *Manual de la Seguridad Social*. Lima: Jurista Editores E.I.R.L.
- Aparicio Tovar, J. (2002). La evolución regresiva de la Seguridad Social en el periodo 1996-2002 hacia el seguro y el asistencialismo. *Revista de Derecho Social N° 19*, 19 - 52.
- Avanza proyecto para establecer que pensión mínima sea igual a una RMV. (26 de setiembre de 2018). *Gestión*.
- Banco Mundial. (1994). *Envejecimiento sin crisis: Políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento*. Washington: Oxford University Pres.
- Baño Leon, J. (1988). La distinción entre derecho fundamental y garantía institucional en la constitución española. *Revista Española de Derecho Constitucional N 24 Año 8*, 155 - 179.

- Bernal, N. (2016). Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México. *APUNTES 79. Revista de Ciencias Sociales. Universidad del Pacífico.*, 50.
- Bernal, N., Muñoz, A., Perea, H., Tejada, J., & Tuesta, D. (2008). *Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones. Diagnóstico y propuestas*. Lima: BBVA.
- Blasco, J. y. (2002). *Curso de Seguridad Social*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Caristo, A., & Pugliese, L. (2011). Aportes a la discusión de la aplicabilidad del Convenio Internacional del Trabajo N° 102 para la ampliación de la cobertura en Seguridad Social. *Comentarios de Seguridad Social N° 30*, 67 - 86.
- Carpio Marcos, E. (2005). Los derechos no enumerados. En W. G. (Director), *La Constitución comentada* (págs. 334 - 346). Lima: Gaceta Jurídica.
- Cervantes, D. (2009). *Derecho de la Seguridad Social y Previsional*. Lima: Editorial Rodhas SAC.
- Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones - OIT. (2011). *Estudio General relativo a los instrumentos de la seguridad social a la luz de la Declaración de 2008 sobre la justicia social para una globalización equitativa*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. (1961). *La Norma Mínima de Seguridad Social. Tercera parte*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo - OIT.
- Comisión de Protección Social. (2017). *Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Panorama Social de América Latina 2017*. Santiago.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012). *Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: Un balance tras 20 años*. Santiago: CEPAL.
- Cruz-Saco, M., Mendoza, J., & Seminario, B. (2014). *El sistema previsional del Perú: Diagnóstico 1996-2013, proyecciones 2014-2050 y reforma*. Lima: Universidad del Pacífico.
- De Ferrari, F. (s.f.). *Los Principios de la Seguridad Social*.
- De los Heros, A. (2006). Nuevos desafíos del sistema provisional peruano: modelo complementario o alternativo de pensiones. En *Derechos laborales, Derechos pensionarios y justicia constitucional. II Congreso Nacional de la Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social spdtss*. Arequipa: SPDTSS.
- Del Valle, J., Rabanal, P., & Ushakova, T. (2012). *Derecho de Seguridad Social. Tercera edición*. Madrid: CINCA.
- Diario Perú 21. (11 de 11 de 2015). *Perú 21*. Obtenido de <https://peru21.pe/economia/sbs-dejo-efecto-aplicacion-nuevas-tablas-mortalidad-202523>
- Ermida Uriarte, O. (1993). Los principios de la seguridad social. En *La seguridad social en Uruguay*. Montevideo.

- Escobar, M. (2017). *Pisos de Protección Social en El Salvador: Conceptos y Legislación Nacional e Internacional*. El Salvador: Friedrich Ebert Stiftung.
- Fajardo Cribillero, M. (1975). *Derecho de la Seguridad Social*. Lima.
- Fajardo Crivillero, M. (1992). *Teoría general de seguridad social*. Lima: Ediciones Luis Alfredo.
- García Granara, F. (2006). La sostenibilidad financiera en los regímenes de pensiones. En S. P. SPDTSS, *Derechos laborales, Derechos pensionarios y justicia constitucional. II Congreso Nacional de la Sociedad Peruana del Derecho de Trabajo y de la Seguridad Social, SPDTSS*. Lima: SPDTSS.
- García Tellez, L. (28 de 04 de 2014). *IDL - REPORTEROS*. Obtenido de AFP: ciudadanos y oligopolio. Fondos sin retorno: <https://idl-reporteros.pe/fondos-sin-retorno/>
- Gertler, P., & Galiani, S. (2016). *Evaluación de Impacto del Programa Pensión 65: Nueva evidencia causal de las pensiones no contributivas en Perú*. Lima: Innovations for Poverty Action (IPA).
- González Hunt, C. (2009). La Configuración Constitucional de la Seguridad Social en Pensiones. En R. Mejía, J. Toyama, M. Ugaz, & L. (. Vinatea, *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social - Libro Homenaje a Javier Neves Mujica* (págs. 425 - 440). Lima: Grijley E.I.R.L.
- González Hunt, C. (2009). La configuración constitucional de la seguridad social en pensiones. En J. T. Renato Mejía, *Estudios de derecho del trabajo y de la seguridad social. Libro homenaje a Javier Neves Mujica* (págs. 425 - 440). Trujillo: Grijley E.I.R.L.
- Gordillo Tordoya, E. (1994). Apuntes sobre los argumentos a favor de la privatización: Los grandes engaños colectivos. En CEDAL, *Sistema privado de pensiones: desafíos y respuestas* (págs. 85 - 114). Lima: CEDAL.
- Gruat, J.-V. (2001). Pertinencia, principios de la seguridad social y reforma de las pensiones. En A. B. Conte-Grand, *Pensiones en América Latina: dos décadas de reforma*. Lima: OIT.
- INEI, I. N. (2016). *Perú. Cobertura del sistema de pension. Síntesis estadística*. Lima: INEI.
- InfoPensión. (2018). *Pensión65*. Obtenido de *Pensión65*: <https://info.pension65.gob.pe/infopension/indexCO.php>
- Informática, I. N. (2016). *Perú. Cobertura del sistema de pension. Síntesis estadística*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Perú: Evolución de los indicadores de Empleo e Ingresos por Departamento, 2007 - 2016*. Lima: INEI.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (setiembre de 2018). Perú: Indicadores de Empleo e Ingreso por departamento 2007-2017. Lima, Perú.
- Jiménez Lara, A., Quezada García, M., & Huete García, A. (2014). *Estudio sobre LA PERSPECTIVA DE GÉNERO en los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica*. Madrid: Secretaría General de la OISS.

- Lostanau, A. (06 de 02 de 2018). *noticierolibre.com*. Obtenido de <http://noticierolibre.com/929960993715040/la-corona-espanola-y-la-pension-de-los-empleados-publicos-en-el-peru-a-inicios-del-siglo-xix/>
- Mesa-Lago, C. (2016). Sugerencias para la re-reforma de pensiones en el Perú. *Apuntes. Revista De Ciencias Sociales*, 43(78), 41-60.
- Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2005). *Tablas de mortalidad para los sistemas de pensiones del Perú. Boletín de transparencia Fiscal - Informe Especial. Número 46. Año 4*. Lima: Ministerio de Economía y Finanzas del Perú.
- Monereo Pérez, J. (2001-II). La reforma negociada del Sistema de Seguridad Social. *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales N°5*, 147 - 2001.
- Montero, J. L. (2015). Las reformas de las pensiones. Un análisis global del proceso reformista. En *La pensión de jubilación. Estudio analítico y crítico tras los último procesos de reforma* (págs. 1-57). Granada: Comares.
- Morales Saravia, F. (2005). Interpretación de las normas relativas a los derechos y a las libertades. En W. G. (Director), *La Constitución Comentada. Tomo II* (págs. 1160 - 1168). Lima: Gaceta Jurídica.
- Morón, E., & Carranza, E. (2003). *Diez años del sistema privado de pensiones. Avances, retos y reformas*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Murro Oberlin, E. (13 de 02 de 2001). Reformas en la protección social en América Latina. Problemas y desafíos. *Ponencia presentada en la 39° sesión de la Comisión de Desarrollo social de la Organización de las Naciones Unidas*. Nueva York.
- Neves Mujica, J. (1999). Aplicación de los principios del derecho del trabajo a la previsión social. *Asesoría Laboral*, 25-26.
- Neves, J. (2010). Los sistemas públicos y privados de pensiones: de la relación alternativa a la complementaria. *Laborem N° 10*, 71 - 84.
- Novak Talavera, F. (2005). Tratados. En W. G. (Director), *La Constitución comentada Tomo I* (págs. 746 - 759). Lima: Gaceta Jurídica.
- Novak, F., & Samón, E. (2002). *La obligaciones internacionales del Perú en materia de Derechos Humanos*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Oficina de Normalización Previsional. (18 de agosto de 2017). *Memoria Institucional 2016 - ONP*. Obtenido de [https://www.onp.gob.pe/seccion/centro\\_de\\_documentos/Documentos/1920.pdf](https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/1920.pdf)
- Oficina de Normalización Previsional. (9 de enero de 2019). *Oficina de Normalización Previsional*. Obtenido de [https://www.onp.gob.pe/seccion/centro\\_de\\_documentos/Documentos/2522.pdf](https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/2522.pdf)

- Olivera Angulo, J. (2010). *Recuperando la solidaridad en el sistema de pensiones peruano: una propuesta de reforma*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES y Universidad de Piura.
- Oliveri, M. (2016). Pensiones sociales y pobreza en América Latina. *APUNTES 78. Revista de Ciencias Sociales*, 121 - 157.
- Organización Internacional del Trabajo. (2001). *Principios de la Seguridad Social*. Ginebra: OIT.
- Organización Internacional del Trabajo. (06 de 06 de 2003). *International Labour Organization - Hechos Concretos sobre la Seguridad Social*. Obtenido de [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_067592.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_067592.pdf)
- Organización Internacional del Trabajo. (16 de 06 de 2010). *La Iniciativa del Piso de Protección Social OIT - ONU*. Obtenido de [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS\\_141821/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_141821/lang--es/index.htm)
- Organización Internacional del Trabajo. (2014). *La Estrategia de Desarrollo de los Sistemas de Seguridad Social de la OIT. El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Organización Internacional del Trabajo. (2018). *Panorama Temático Laboral. Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe*. Lima: Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo. (10 de 11 de 2018). *Ratificaciones de Perú*. Obtenido de [https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200\\_COUNTRY\\_ID:102805](https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102805)
- Organización Internacional del Trabajo. (2019). *Panorama Laboral 2018. América Latina y el Caribe*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Ortiz de Zevallos, G. (1999). *La Economía Política de las Reformas Institucionales en el Perú: Los casos de educación, salud y pensiones*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pérez Leñero, J. (1956). *Fundamentos de la Seguridad Social*. Madrid: Aguilar.
- Prialé, G. (20 de 10 de 2017). ¿Cuál es la actual situación del sistema privado de pensiones? (P. Butters, Entrevistador)
- Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65. (2016). *Memoria anual 2016*. Lima: Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65.
- Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65. (2017). *Memoria Anual 2017*. Lima: Programa Nacional de Asistencia Solidaria - Pensión 65.
- Romero Montes, F. (2008). Lineamientos para ampliar la seguridad social. En S. P. Social, *Trabajo y seguridad social. Estudios jurídicos en homenajes a Luis Aparicio Valdez* (págs. 619 - 634). Lima: Grijley E.I.R.L.

- Sánchez Reyes, C. (2016). *Diagnóstico y perspectivas sobre el Sistema de Pensiones en el Perú*. Lima: Organización Internacional de Trabajo - OIT.
- Sentencia del Pleno Jurisdiccional del TC del 03 de junio de 2005 sobre Proceso de Inconstitucionalidad, Expedientes N° 050-2004-AI/TC, 051-2004-AI/TC, 004-2005-PI/TC, 007-2005-PI/TC, 009-2005-PI/TC (Tribunal Constitucional del Perú 03 de 06 de 2005).
- Sojo, A. (2017). *Protección social en América Latina: La desigualdad en el banquillo*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Superintendencia de Banca, Seguros y AFP . (2018). *Superintendencia de Banca, Seguros y AFP*. Obtenido de <https://intranet2.sbs.gob.pe/estadistica/financiera/2018/Setiembre/SP-0003-se2018.PDF>
- Toyama Miyagusuku, J. (2008). Principios de la Seguridad Social. En S. P. Social, *Trabajo y seguridad social estudios jurídicos en homenaje a Luis Aparicio Valdez* (págs. 593 - 618). Lima: Grijley.
- Toyama Miyagusuku, J., & Angeles Llerena, K. (2004). Seguridad Social Peruana: Sistemas y perspectivas. *THEMIS 48*, 197 - 228.
- Vega-Centeno, M., & Remenyi, M. (1996). El sistema previsional en el Perú: Sistema Nacional de Pensiones vs. Sistema Privado de Pensiones. *Economía . Volúmen 19. Número 37-38*, 291 - 404.
- Vidal Bermúdez, Á. (2009). Importancia del Convenio N° 102 de la OIT en la implementación de una reforma solidaria en pensiones. En J. T. Renato Mejía, *Estudios de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Libro homenaje a Javier Neves Mujica* (págs. 457 - 479). Trujillo: Grijley E.I.R.L.
- Vidal Bermúdez, Á. (2015). El derecho a la Seguridad Social en la Constitución Política y los Convenios Internacionales. *Laborem N° 15/2015*, 45 - 67.
- Villavicencio Ríos, A. (2009). Los tratados sobre derechos humanos y sus interpretaciones como parte de bloque de constitucionalidad. En *Temas centrales del Derecho del Trabajo en el Siglo XXI*. Lima: ARA Editores.
- Ynga Morales, F. (2017). Necesaria reforma previsional, camino a un sistema multipilar de pensiones. *Trabajo académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Pontificia Universidad Católica del Perú.