

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ**  
**ESCUELA DE POSGRADO**



**Título**

**LA REFORMA DE LAS PENSIONES DE JUBILACIÓN  
EN EL PERÚ: UN NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN  
SOCIAL POR ARMAR**

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

**AUTOR**

JAVIER PAITÁN MARTÍNEZ

**ASESOR**

ELMER GUILLERMO ARCE ORTIZ

Enero, 2020

## RESUMEN

Frente a la jubilación, tenemos un modelo de protección social *sui generis*, condicionado por la evolución histórica del país, así como por sus normas constitucionales y legislativas que, con sus avances y sus retrocesos, ha permitido la coexistencia, en un primer momento, de dos sistemas contributivos y obligatorios: uno público (administrado por la Oficina de Normalización Previsional – ONP), y otro privado (administrado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones – AFP). A estos sistemas se sumaron los regímenes complementarios, los regímenes voluntarios; y, recientemente, el sistema no contributivo de forma asistencial (Pensión 65 y Pensión para personas con discapacidad severa), aunque éste último todavía de manera incipiente. Se ha heredado del pasado, la idea de brindar pensiones de jubilación solo a la clase trabajadora que pasa al retiro (cobertura focalizada) y no a toda la ciudadanía que también llega a la etapa de la vejez (cobertura universal), lo cual persiste en nuestros tiempos, como la narrativa hegemónica. Por ello, en la presente tesis, luego de abordar el estudio de los antecedentes y del panorama global de los sistemas de pensiones, seguido por el breve repaso de los regímenes jubilatorios existentes luego de las reformas de los años 1992 y 1993 (reforma constitucional), se plantea la deslaboralización de la seguridad social. Condición impostergable y urgente para platear la implementación de un modelo multipilar, en el que se combinen e integren las ventajas que presentan los regímenes jubilatorios contributivos y los no contributivos: Un nuevo modelo de protección social por armar; ante la inminente vejez de la sociedad cambiante, que siempre requiere de pensiones dignas, adecuadas y eficientes ante dicho riesgo social.

**Palabras Clave:** Pensiones, jubilación, sistema de pensiones, reforma, deslaboralización y modelo multipilar.

*A la memoria de mi padre y de mi madre, los entrañables eternos.*



### Agradecimientos

Quiero expresar mi más profundo agradecimiento al profesor Elmer Arce, asesor de esta tesis, por sus consejos, su comprensión y su excelente disposición a ayudarme en todos los momentos, siempre con la calidad de gran persona que lo caracteriza.

Asimismo, quiero reconocer las grandes ideas y los aportes brindados por mi maestro (César Abanto Revilla) y mis amigos sanmarquinos (Oscar A. Almidón, Jairo A. Vásquez y Daniel Paniura), para la concreción de este trabajo.

## ÍNDICE

RESUMEN .....	2
INTRODUCCIÓN .....	8
CAPÍTULO I. FASES Y EVOLUCIÓN DE LA JUBILACIÓN EN EL PERÚ, EN LOS SIGLOS XIX Y XX: DE LAS CAJAS DE PREVISIÓN SOCIAL AL SISTEMA PRIVATIZADO .....	11
1. La institución jurídica de la jubilación: Antecedentes y delimitación.....	13
1.1. Etimología.....	13
1.2. Definición .....	14
a) La jubilación, desde el ámbito laboral .....	14
b) La jubilación, desde el ámbito previsional.....	15
c) La jubilación, desde lo social .....	15
2. La previsión social desde mediados del Siglo XIX hasta 1936.....	16
2.1. La previsión social de los empleados públicos.....	18
2.2. La previsión social del personal militar y policial.....	21
3. Desarrollo de los seguros sociales en las décadas de 1936 y 1968 .....	23
3.1. El seguro social de los obreros .....	27
3.2. El seguro social de los empleados .....	30
3.3. Los regímenes complementarios .....	32
4. La unificación de los seguros sociales del obrero y del empleado en la década de 1973: La creación del Sistema Nacional de Pensiones.....	35
4.1. El Sistema Nacional de Pensiones .....	37
5. La privatización del sistema de pensiones en la década de 1990: La creación del Sistema Privado de Pensiones.....	39
5.1. El Sistema Privado de Pensiones .....	40
CAPÍTULO II. LA JUBILACIÓN EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES (PÚBLICO Y PRIVADO) DEL PERÚ. DE LOS REGÍMENES JUBILATORIOS CONTRIBUTIVOS A LOS NO CONTRIBUTIVOS .....	46
1. La Constitución de 1993 y el “nuevo” modelo normativo de protección social en pensiones de jubilación .....	47
1.1. El derecho humano fundamental a la seguridad social.....	47
1.2. El derecho fundamental a la pensión de jubilación .....	50
1.3. El sistema de pensiones en el marco de la Constitución de 1993.....	51
2. La jubilación en los sistemas pensionales públicos, al estilo (parcial) de los seguros sociales de Bismarck .....	53
2.1. La pensión de jubilación y sus modalidades en el régimen del Decreto Ley N° 19990.....	54
2.2. La pensión de cesantía en el régimen del Decreto Ley N° 20530 (cerrado definitivamente) .....	59

2.3. La pensión de cesantía en el régimen del Decreto Ley N° 19846 (cerrado actualmente) .....	62
2.4. Las pensiones de jubilación y de cesantía en el régimen del Decreto Legislativo N° 894 .....	66
3. La jubilación en los sistemas pensiones privados, a los estilos (parciales) de los seguros privados y los seguros sociales de Bismarck.....	69
3.1. La pensión de jubilación y sus modalidades en el régimen del Decreto 25897 .	72
4. La jubilación en los sistemas pensionales complementarios, a los estilos (parciales) de las mutualidades y de los seguros sociales de Bismarck.....	74
4.1. La pensión de jubilación en algunos regímenes complementarios públicos y privados .....	74
5. La jubilación en los sistemas pensiones no contributivos, al estilo (incipiente) de la seguridad social de Beveridge .....	76
5.1. La pensión de jubilación no contributiva para los adultos mayores de 65 años .	77
5.2. La pensión de jubilación no contributiva para las personas en estado de discapacidad severa en situación de pobreza .....	79
6. El sistema de pensiones peruano en una encrucijada .....	81
6.1. El problema de los regímenes jubilatorios público y privado en constante competencia, frente a un mercado fragmentado.....	82
6.2. El problema de la cobertura de los regímenes jubilatorios.....	84
6.3. El problema de la sostenibilidad fiscal de los regímenes jubilatorios.....	87
7. El sistema de pensiones a la peruana: Regímenes jubilatorios contributivos, laboralizados e individualistas .....	88
<b>CAPÍTULO III. EL DERECHO A LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN, EN UNA SOCIEDAD EN TRANSFORMACIÓN: HACIA LA DESLABORALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL .....</b>	<b>93</b>
1. El fenómeno del envejecimiento poblacional moderado del Perú .....	96
2. La narrativa hegemónica de protección social de los trabajadores ante su vejez: La laboralización del derecho de la seguridad social.....	101
3. La narrativa contrahegemónica de protección social de la ciudadanía ante su vejez: La deslaboralización del derecho de la seguridad social.....	102
3.1. La autonomía del derecho de la seguridad social frente al derecho del trabajo	102
3.2. La reafirmación de los principios de la seguridad social para el reconocimiento de las pensiones de jubilación .....	103
a) Universalidad en la cobertura.....	104
b) Igualdad, equidad o uniformidad en el trato .....	104
c) Solidaridad y redistribución del ingreso .....	105
d) Comprensibilidad y suficiencia de las prestaciones .....	106
e) Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión	107
f) Sostenibilidad financiera .....	109
4. La proclividad de la seguridad social hacia su deslaboralización .....	111

5. La reinención del derecho de la seguridad social en pensiones .....	112
<b>CAPÍTULO IV. LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL SIGLO XXI: HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN RENOVADO MODELO DE PENSIONES MULTIPILAR .....</b>	<b>115</b>
1. Un repaso de las propuestas de reforma del sistema de pensiones, planteadas por los diferentes actores internacionales y nacionales.....	116
1.1. El Plan de Beveridge de 1942 y el planteamiento de los tres pilares en un sistema de pensiones .....	117
1.2. El Banco Mundial y el planteamiento del sistema multipilar de pensiones en los años 1994 y 2005.....	118
1.3. El Colegio de Abogados de Arequipa y el planteamiento del sistema multipilar de pensiones en el año 2006.....	119
1.4. La Comisión de Protección Social del Perú y el planteamiento del nuevo sistema pensional conformado por tres pilares complementarios en el año 2017 .....	120
1.5. La Organización Internacional del Trabajo y el planteamiento del modelo de pensiones multipilar en el año 2018.....	121
1.6. La Organización Internacional del Trabajo y el planteamiento de la reversión de la privatización de las pensiones y reconstrucción de los sistemas públicos (modelo multipilar de pensiones), en el año 2019.....	123
1.7. La OCDE y el planteamiento de reforma de pensiones en el año 2019 .....	126
1.8. El Ministerio de Economía y Finanzas y el planteamiento de reforma del sistema de pensiones para el año 2020.....	128
2. Hacia la implementación del renovado modelo multipilar de pensiones deslaboralizado: ¿Elección o imposición? .....	129
2.1. El esquema complementario como base para la reforma del sistema de pensiones	129
2.2. La constitucionalidad de un nuevo modelo multipilar (global y deslaboralizado) de pensiones .....	131
2.3. El renovado modelo de protección social en pensiones sustentado en cuatro pilares complementarios.....	132
a) Pilar 0 (protección no contributiva): Pensiones de jubilación no contributivas o sociales .....	135
b) Pilar 1 (protección contributiva obligatoria): Pensiones de jubilación mínimas universales .....	135
c) Pilar 2 (Protección contributiva obligatoria): Pensiones de jubilación complementarias.....	136
d) Pilar 3 (Protección voluntaria): Pensiones de jubilación voluntarias.....	136
3. Desafíos relacionados con el nuevo modelo multipilar de pensiones .....	137
3.1. Promover la cultura previsional o de la seguridad social en el Perú .....	137
3.2. Hacia la implementación de políticas de protección social en pensiones .....	139
3.3. Buscar fuentes de financiamiento universales .....	139
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>141</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>144</b>

## INTRODUCCIÓN

Vivimos en un mundo que envejece. Muchas personas se jubilan, pero pocas reciben una pensión para afrontar las incertidumbres propias de la tercera edad, principalmente de las que no forman parte de la clase trabajadora, debido a que, en pleno siglo XXI, seguiría persistiendo la “falsa dicotomía entre focalización y universalismo” (Sojo, 2017, p. 21). Esto es, la garantía de la protección social enfocada en la clase trabajadora y no en la ciudadanía en general, como ocurre en el Perú.

Según el INEI (La República, 2019), “la población de adultos mayores de 60 años a más asciende a 3 millones 497 mil 576, de los cuales el 61,9%, equivalente a más de 2 millones 164 mil 999, no están afiliados a ningún sistema de pensiones”. Es por ello que, “solo el 38,1% de esta población tiene cobertura de pensiones, lo que significa 0,4% menos que el mismo periodo del año pasado”.

En América Latina, según nos recuerda Mesa-Lago (2004), los programas de seguro social se introdujeron mucho antes que otros países en desarrollo en África, Asia y Oriente Medio; a fines del decenio del 70 todos los países de la región tenían dichos programas en vigor, pero con diferencias notables (p. 13), siempre administrados por el Estado. A partir de la década de 1980, pasarían a cargo de las empresas privadas, con las reformas estructurales que se iniciarían en Chile, a partir de la creación de esquemas privados de protección social.

En el Perú, los seguros sociales, desde sus inicios ha tenido como finalidad, a través de las prestaciones económicas y de salud, brindar protección social ante las diferentes contingencias sociales al que se encuentran expuestos, fundamentalmente, los trabajadores y las trabajadoras, como son la vejez o jubilación.

Debido al “progresivo aumento de la edad media de la población y de su expectativa de la vida actual” (Tortuero, 1997, p. 695), en el Perú, se ha transitado desde la previsión social hasta los seguros privados, extendiéndose a los regímenes complementarios y voluntarios, inclusive, a otros sistemas no contributivos de pensiones, aunque de manera incipiente y más cercano a un modelo de asistencia social,

Así, en el Perú, el modelo de protección social en la jubilación, luego de haber pasado por un sistema de previsión social público a uno privatizado, se puede avizorar que, “es un sistema que no encaja [del todo] en ninguno de los modelos teóricos tradicionales, tanto el de Bismark (modelo contributivo, donde las aportaciones de los participantes del modelo financian los beneficios de esos mismos participantes, excluyendo a los que quedan fuera) como es el de Beveridge (modelo no contributivo donde la financiación proviene de impuestos generales y los beneficios tienen a ser universales)” (Gallego, 2015, p. 7).

Tenemos un modelo *sui generis*, condicionado por la evolución histórica del país, así como por sus normas constitucionales y legislativas, que con sus avances y sus retrocesos, ha permitido la coexistencia, en un primer momento, de dos sistemas contributivos y obligatorios: uno público (administrado por la Oficina de Normalización Previsional – ONP), y otro privado (administrado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones – AFP); a los que sumaron los regímenes complementarios, los regímenes voluntarios y, recientemente, un sistema no contributivo de forma asistencial (Pensión 65 y Pensión para personas con discapacidad severa), aunque todavía de manera incipiente.

Ahora bien, ante la dramática dinámica demográfica que viene teniendo como resultado una disminución contemporánea en las tasas de mortalidad y fertilidad, así como de los modelos de los modelos de protección social en el Perú, para hacer frente a este



fenómeno que se presenta en pleno siglo XXI, que también se ve afectada por la crisis económica y financiera globales, los cambios en el mundo del trabajo (desempleo, subempleo, nuevas formas de contratación a través de las plataformas virtuales, etc.); surgen las siguientes interrogantes: ¿cuál es el futuro de la seguridad social en nuestra sociedad que va envejeciendo moderadamente? ¿Podrá el creciente número de personas mayores poder depender de los ingresos de jubilación públicos –inclusive privados– para su consumo de vejez? ¿Y estos beneficios de pensión serán suficientemente grandes para apoyar las necesidades –económicas y de salud, principalmente– de individuos cuya esperanza de vida continúa aumentando?

Aun se dé respuesta a estas interrogantes, en relación a estas dinámicas demográficas, el envejecimiento de la población continuará en el Perú, como en los demás países (desarrollados y en desarrollo), puesto que este tiene implicaciones significativas para el entorno económico que, a su vez, inciden en el empleo y la seguridad social; por lo que resulta necesario y urgente abordar el estudio de la institución jurídica de la jubilación en el Perú, así como de los sistemas de pensiones, dentro del marco constitucional y legal vigentes, con miras a plantear la posibilidad de una reforma de las mismas.

Al ser la jubilación una institución que surge de un pluralismo de diferentes órdenes: político, económico y social, que se condicionan recíprocamente, corresponde que, desde la seguridad social en pensiones, se brinde una seguridad económica universal y sostenible en el tiempo, lo que implica necesariamente la reforma del modelo de los regímenes jubilatorios coexistentes en el Perú: un nuevo modelo de protección social por armar.

En ese sentido, esta reforma, pasa necesariamente por el estudio y análisis de las fases y evolución de los modelos de protección social frente a la jubilación, es decir, desde las cajas de previsión social a los seguros sociales públicos y privados, previa determinación de la etimología y definición de la institución jurídica de la jubilación, tal como se aborda en el Capítulo I del presente trabajo. Es importante conocer los antecedentes de los actuales modelos de protección social que se han implementado en el Perú, que en unos casos protege la contingencia social de la jubilación propiamente dicha (jubilación por edad), mientras en otros se habría creado una figura para favorecer a un cierto grupo de trabajadores (jubilación por tiempo de servicios), que hasta la actualidad se mantiene incólume.

En el Capítulo II, con la herencia del pasado, se aborda el análisis de la jubilación en los sistemas de pensiones público y privado, de cómo se regulan los regímenes jubilatorios existentes en el Perú, donde coexisten los regímenes de reparto (SNP), de capitalización individual (AFP), y se suman los regímenes complementarios (Electrolima, UIGV, PUCP) y voluntarios (AFP y ONP); y, que están evolucionando, aunque de manera incipiente, a regímenes no complementarios, como es el caso de Pensión 65 y Pensión para personas con discapacidad severa en situación de pobreza. Se muestra el panorama actual de los regímenes jubilatorios que coexistenten en el sistema de pensiones del Perú, como una suerte de pilares que funcionan de manera paralela, mas no complementaria.

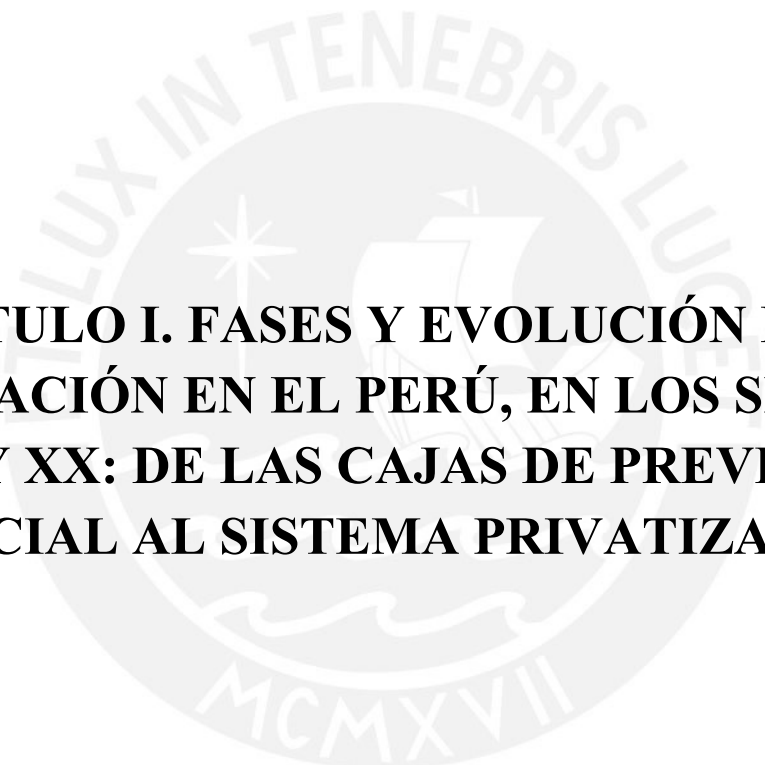
Ahora, frente a la situación de los sistemas de pensiones peruano, el análisis de sus rasgos distintivos y los problemas por los que atraviesa, en el Capítulo III, como una primera medida de reforma, se plantea la deslaboralización de la seguridad social en pensiones, es decir, abordar teóricamente la protección social ante la vejez no solo de los jubilados laboralmente sino a toda la ciudadanía en general; para que, posteriormente, se

busque armar un modelo multipilar de pensiones deslaboralizado y global (entendiéndose como universal), tal como se propone en el Capítulo IV del presente trabajo.

Uno de los desafíos centrales del sistema de pensiones peruano es y será la protección de las personas mayores en su jubilación o vejez, por lo que el nuevo modelo multipilar propuesto en el presente estudio, presupone contar con el marco jurídico previsional que lo respalde (utilización de las ventajas de la regulación del pasado y del presente), las condiciones económicas de nuestro país (búsqueda de nuevas formas de financiamiento de las pensiones), la capacidad de presión de la sociedad (interiorización y concientización de la importancia de la cultura previsional o de seguridad social) y con la voluntad política de compromiso social del Estado (garantía del derecho humano y fundamental del servicio público de la seguridad social), que implica importantes esfuerzos políticos e institucionales.

La protección social ante la jubilación o vejez, desde el enfoque en que se le quiera tratar, debe ser un asunto central y primordial para el Estado, los trabajadores y la ciudadanía en general, lo cual implica actuar con responsabilidad, oportunidad y prontitud al momento de plantear su diseño en el nuevo modelo multipilar, como se propone en el presente trabajo. Ningún ciudadano(a) jubilado(a) del presente, o del futuro, debe estar desprotegido(a), es decir, de 10 adultos mayores, como mínimo todos reciban una pensión.





**CAPÍTULO I. FASES Y EVOLUCIÓN DE LA  
JUBILACIÓN EN EL PERÚ, EN LOS SIGLOS  
XIX Y XX: DE LAS CAJAS DE PREVISIÓN  
SOCIAL AL SISTEMA PRIVATIZADO**

## **CAPÍTULO I**

### **FASES Y EVOLUCIÓN DE LA JUBILACIÓN EN EL PERÚ, EN LOS SIGLOS XIX Y XX: DE LAS CAJAS DE PREVISIÓN SOCIAL AL SISTEMA PRIVATIZADO**

Según lo afirma Vásquez (1997), la aparición del derecho del trabajo, “en los siglos XIX y XX (en especial en América Latina), significó un cambio fundamental en lo que se refiere a las tareas atribuidas al Estado” (p. 765), a través de mecanismos de protección en lo laboral, así como también en lo previsional. Sin duda:

(El Estado) de una concepción fundada en el liberalismo, que propicia la abstención del Estado respecto de las relaciones laborales, se pasó en cierta forma, a una intervencionista, según la cual se le asigna al mismo un nuevo cometido. Éste consiste en la protección del trabajador que se concreta a través de normas que limitan las facultades, hasta ese momento ejercidas por el empleador, respecto de la determinación, entre otras, de las condiciones de trabajo (...)

De esta manera, al principio en forma incipiente, se aseguró una protección efectiva del trabajo humano en sus diversas modalidades, así como el goce de los beneficios de la seguridad social (ante la vejez o jubilación del trabajador). (Vásquez, 1997, p. 765).

En el Perú, la obligación de brindar una protección frente a la contingencia social de la vejez o jubilación de los trabajadores (antes diferencias en la categoría de obreros y de empleados), a través de la previsión social a cargo del Estado, siempre ha existido. De manera impropia (jubilación por años de servicios), desde finales del siglo XIX, con la dación de la Ley de Goces de 1850, como más adelante lo explicaremos; y, de manera propia (jubilación por edad), desde inicios del siglo XX, con la creación del Seguro Social Obrero, en 1936. Y, desde fines de este último siglo (1992), la jubilación estaría a cargo de las empresas privadas, bajo el esquema de previsión social neoliberal de Chile.

Al respecto, la previsión social, en términos del maestro Plá (1999), es “el nombre tradicional con el que se designa tanto la asistencia, como el mutualismo, como los seguros sociales”, por lo que “comprendía toda una serie de institutos, múltiples por su número y diversos por su especie”. De este modo, dicho autor citando a Maravall, refiere que “la previsión social se basaba en una concepción jurídica y subjetiva, que encara únicamente al individuo y se apoya en el contrato de trabajo y en la relación jurídica de seguro”. Por tal motivo, “la interdependencia que existía entre el derecho del trabajo y la previsión social” (p. 344).

Aunado a esto, la vejez o jubilación es, sin duda, una de las contingencias más importantes cubierta, desde siempre y hasta la actualidad, por los sistemas de protección social, pues, “no sólo porque es la causa más frecuente, en cuanto término previsible y normal de vida profesional, sino por el progresivo aumento de la edad media de la población y de su expectativa de la vida actual” (Tortuero, 1997, p. 695). Los riesgos sociales, según lo precisa Almansa Pastor, “constituyen la “base y núcleo en torno al cual se centra la seguridad social”, o cualquier tipo de protección social. Por un parte, “el riesgo especifica los diversos regímenes asegurativos, como es el de vejez; y, por otro lado, el riesgo “constituye el objeto de la relación jurídica” del respectivo régimen

protectorio” (Podetti, 1997, pp. 648-649)<sup>1</sup>, que se presentaría únicamente en la jubilación por edad.

Sin embargo, Tortuero (1997) señala que, “[a]unque el acceso a la jubilación viene caracterizado, como regla general, por el cese en el trabajo al cumplir una determinada edad, el ordenamiento jurídico posibilita distintas formas de retiro”, siendo que, “el ordenamiento abre un abanico de posibilidades en las que la edad aparece como elemento diferencial, bien por razones de políticas de empleo, por la peligrosidad de los trabajos previamente realizados o por el reconocimiento de derechos históricos” (p. 695).

En la experiencia de América Latina, como es el caso peruano, la evolución de los sistemas de protección social, para cubrir diversas contingencias sociales (vejez, invalidez, enfermedades, entre otros), como muy bien lo describe el profesor Aparicio (2008), “es particularmente ilustrativa”, en los siguientes términos:

En la mayoría de los países de la región hasta los años sesenta del siglo pasado se fueron consolidando programas de Seguros Sociales, en algunos casos bastante avanzados, programas que como en tantos países europeos su desarrollo iba en la dirección de abocar a la instauración de Sistemas de Seguridad Social con cobertura a la totalidad de la población. Es decir, en este punto la evolución tenía muchas semejanzas con la europea. Pero en los años setenta y posteriores se interrumpió bruscamente. En algunos países las dictaduras militares de corte fascista que asolaran muchos de los países del continente impusieron sangre y fuego un esquema neoliberal (Chile) que acabó con la existencia de los Seguros Sociales. (pp. 121-122)

Por ello, en la evolución de la jubilación en la previsión social del Perú, durante los siglos XIX y XX, que será abordada seguidamente, es importante diferenciar si se trata de la jubilación por el cumplimiento de una determinada edad o de la jubilación por acreditar ciertos años de servicios en el Estado (como un tipo de reconocimiento de derechos históricos); así como, si dicha protección estuvo, únicamente, a cargo del Estado o, también, de las empresas privadas.

## **1. La institución jurídica de la jubilación: Antecedentes y delimitación**

### **1.1. Etimología**

El término jubilación proviene del latín *iubilaeus* y del hebreo *yobel-júbilo* que, según Cabanellas (1986), significa “liberación de los esclavos, el retorno de las propiedades vendidas a los antiguos dueños, cada 50 años entre los antiguos israelitas. El vocablo jubilación pasó a la liberación del trabajo tras una larga vida dedicada a una actividad laboral” (p. 12). Es decir, se entiende a la jubilación como aquella “fiesta pública que solían celebrar los esclavos libertos o manumitidos en la era romana” (Fajardo, 1997, p. 209).

---

<sup>1</sup> En el presente trabajo, se opta por utilizar indistintamente los vocablos riesgo y contingencia social. El primero, es la contingencia o proximidad de un daño, como puede ser la vejez; mientras que el segundo, se utiliza porque la vejez en un acontecimiento inevitable, a pesar de que este último es terminología utilizada de la OIT.

No obstante, dicho término en el fondo denota una situación triste, pues en lo económico, se deja de percibir ingresos para satisfacer sus necesidades básicas y, en lo social, es objeto de un trato un tanto discriminador o de rechazo. Así, Romero (1993), nos aclara que,

el hecho de que el hombre haya reservado la palabra “jubilación” para señalar la etapa casi postrera de su actividad laboral, puede ser una expresión inadecuada. Porque la jubilación, antes que un beneficio, denota una etapa de la existencia, un estado personal al que, no obstante, la connotación etimológica señalada, pocos quisieran llegar, porque la realidad les muestra algo distinto al “Yobel” israelita (p. 9).

En otras palabras, “la vejez o tercera edad, como generosamente se ha dado a llamarla, es la última etapa de la vida del hombre a la que debiera llegar tras un largo recorrido dedicado al trabajo”. Así, “la jubilación deviene en un derecho ganado, que posibilita un descanso gozando de una renta suficiente para seguir viviendo con dignidad” (Romero, 1993, p. 10).

Esto es, un estado de reposo, donde se genera un ingreso después de un largo trayecto laboral; siendo que, en el Perú se le relacionaría más como un estado personal de sufrimiento y con reducido ingresos económicos o carentes de los mismos.

## **1.2. Definición**

Como bien lo puntualiza Fajardo (1997), al conllevar “la jubilación un estado personal (edad) y un ingreso especial (pensión)”, también se puede distinguir tres definiciones, a saber: (a) desde el ámbito laboral; (b) desde el ámbito previsional; y, (c) desde lo social.

### **a) La jubilación, desde el ámbito laboral**

Al respecto, la jubilación es entendida como el retiro de la actividad de un trabajador, al fenecer su prestación de servicios y, reemplazar la percepción de la remuneración, por una pensión, que conforme sigue avanzado su vida, lo conduce a serios problemas económicos, biológicos y psicológicos.

Por su parte, Carrillo (1999) refiere que,

[L]a jubilación ha sido tradicionalmente considerada como un derecho reconocido al trabajador, con la única condición de cumplir los requisitos señalados (mínimos exigidos en materia de edad y número de aportes) para acceder al cobro de la pensión correspondiente. Pero contemporáneamente, la jubilación ha pasado también a ser configurada como una causa legal de extinción del contrato de trabajo. Es así entonces que, a la jubilación voluntaria, entendida solamente como vinculante para el empresario, se añade ahora por mandato legal (...) la jubilación obligatoria, que impone al trabajador comprendido en ella, el cese en su relación laboral (pp. 83-104).

En este marco conceptual, la jubilación está configurada en torno al trabajo, esto es, el retiro de la actividad laboral, al cumplirse una determinada edad –fijada por una ley laboral– y presumirse un estado de invalidez para seguir trabajando. Existe un cambio de la situación del trabajador a la de persona jubilada, por como una opción a elegir sino por la imposición de la legislación laboral.

#### **b) La jubilación, desde el ámbito previsional**

Desde el ámbito previsional, la jubilación “es el derecho que le asiste a toda persona de dejar de ejercer una actividad remunerada y retirarse del mercado de trabajo por razones de invalidez, vejez, o por su propia voluntad, percibiendo una renta vitalicia sustitutoria de la que percibía durante su vida laboral”.

Al ser considerada la vejez o tercera edad como un riesgo social, interviene el régimen jubilación como aquel mecanismo de protección social, a través del otorgamiento de la pensión, esto es, una prestación de retiro. Como lo sostienen algunos tratadistas, “un régimen jubilatorio consiste fundamentalmente en un acuerdo implícito entre un organismo y una o varias personas con miras a garantizar a éstas una renta conveniente cuando se retiren de la vida activa” (Romero, 1993, p. 11).

En esa misma línea, Abanto (2015), define a la jubilación como aquella “prestación dineraria de carácter vitalicio que se otorga cuando el trabajador cumple la edad mínima y/o acredita los años de servicio o aporte fijados por ley”, siendo que la jubilación “puede ser voluntaria u obligatoria”.

Asimismo, precisa dicho autor que la vejez fue el origen del concepto de jubilación, “pero —con el tiempo— se ha permitido la existencia de otras modalidades —como la jubilación por años de servicio— en las cuales no es un requisito la edad avanzada para acceder a una pensión” (p. 259), las mismas que serán definidas, cuando repasemos la evolución de la jubilación en la legislación previsional del Perú.

En suma, en este ámbito, la jubilación se configura en torno al acceso de una pensión, luego del cumplimiento de una determinada edad –establecida por una ley previsional– y encontrarse en un determinado régimen jubilatorio, en tanto haya formado parte de la clase trabajadora.

#### **c) La jubilación, desde lo social**

Desde lo social, “la jubilación viene a constituir un derecho al reposo, en especie de premio que la sociedad otorga a quienes han trabajado durante su juventud y su edad madura, debiendo descansar a partir de una determinada edad” (pp. 209-210).

Así, en las sociedades actuales, la jubilación está siempre asociada al término de la “tercera edad”, cuya expresión sustituye más o menos eufemísticamente, pero sin duda con elegancia, a la de vejez o ancianidad; ubicándose en los tramos superiores de la expectativa de vida y que, estadísticamente, se la fija a partir de los 60 o los 65 años (Ermida, 1989, p. 7); inclusive con base en menores años de edad de los referidos.

En la fijación de la edad de jubilación concurren diversos criterios, tales como: a) el cronológico, momento fijado "objetivamente" con fines distintos y normativos y buscados en las ciencias médicas y demográficas; b) el biológico, momento en que se produce un descenso, reducciones cuantitativas en el funcionamiento y rendimiento de todo o parte del organismo humano; y, c) el laboral, momento en la que una determinada

edad en la cual la problemática laboral del trabajador asume ciertas características comunes. Este último criterio es el más recurrido y utilizado, puesto que su primera aproximación con referencia a la tercera edad, se da en relación con la edad de cese en el trabajo y acceso a la pensión de jubilación, esto es, con la finalización de la edad activa laboral (Ermida, 1989, 7).

Desde este ámbito, la jubilación, entendida como la etapa de la vejez, describe la situación del anciano en la sociedad actual, donde se imputa ciertos rasgos a un grupo de personas por el hecho del cumplir una determinada edad, en la que además confluyen los aspectos cronológicos, biológicos, laborales, previsionales, culturales, entre otros aspectos. La jubilación, por los rasgos propios de dicha categoría y por tener una repercusión en los diversos niveles de la vida, se presenta como un problema social.

## **2. La previsión social desde mediados del Siglo XIX hasta 1936**

La Revolución Industrial, además de modificar sustancialmente las condiciones de vida de las clases obreras, creó una serie de problemas de carácter urgente referentes a dichas clases sociales y relativos a los salarios, las horas de jornada, la protección ante accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, etc.; lo que provocó la organización por parte de los trabajadores europeos para luchar por modificar las estructuras del capitalismo, que dio nacimiento a la legislación laboral, así como a los seguros sociales.

Así, los sistemas de seguros sociales obligatorios tienen su origen a fines del siglo XIX en Alemania, inspirado por las concepciones de Otto Von Bismarck, creador del seguro social a partir del dictado de las leyes sobre el seguro de enfermedad en 1883 (el cual incluía el de maternidad), el seguro de accidentes del trabajo en 1884 y el seguro de invalidez y vejez en 1889. No obstante, Romero (1993) señala que, antes de la emisión de las leyes de seguro social en Alemania, existía una ley belga de 1844 y otra italiana de 1861 que ya habrían delineado un sistema jubilatorio reducido; y, una ley austriaca de 1854, con un cariz de previsión social, “que ordenaba la afiliación obligatoria de los trabajadores mineros a la Caja de Confraternidad Minera, la misma que cubría entre otros riesgos, la invalidez y la ancianidad” (p. 13).

Así, en la búsqueda de leyes justas en la época de “la explotación del hombre por el hombre” –pregonado en el capitalismo clásico-, “la seguridad social, entre otros aspectos, “confirma la necesidad de establecer la justicia para alcanzar la efectividad de las instituciones jurídicas”. Por ello, “Bismarck estableció un sistema más justo para los trabajadores, con el propósito confesado de alcanzar mayor estabilidad política en el interior del imperio y para incrementar el desarrollo de la industria alemana”; al ser dicho sistema de protección social, “un instrumento que propiciaba la productividad, pues moderaba la lucha de clases” (Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1980, pp. 11-12).

Es preciso indicar que, “[e]n la etapa inicial de los seguros sociales las contingencias de invalidez, vejez y muerte o pensiones a sobrevivientes constituyeron, aun antes de instituirse los sistemas como tales, los principales riesgos protegidos”. De este modo, “[s]i bien no se les mencionaba de ese modo, ya existían en algunos países como regímenes de pensiones y jubilaciones” (Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1980, pp. 131-132). Por ejemplo, en el caso peruano, los regímenes de pensiones de los empleados públicos (1850).

En lo que concierne a los regímenes de pensiones y jubilaciones en el Perú, si bien Novoa señaló que “[e]l Imperio Incaico conoció un Sistema Previsional que funcionaba de acuerdo con el régimen colectivista vigente” (1977, citado en Falcón, 1994, p. 13), el



antecedente más lejano de los sistemas de seguro social, se encuentra en la Resolución de 23 de diciembre de 1773 expedida por la Corona española, a favor de los empleados del resguardo de Madrid; la misma que, posteriormente, se haría extensiva a los empleados de la administración de la Real Hacienda, con la promulgación de la Real Orden emitida por el Rey de España el 8 de febrero de 1803. Dicha disposición recién se puso en vigencia en el Virreynato del Perú, por disposición de Joaquín de la Pezuela, el 8 de junio de 1820 (Romero, 1993, p. 13).

De este modo, para tener derecho a la jubilación, en el Virreynato del Perú, era necesario haber servido “bien y fielmente”, además de “tener una edad avanzada y haber laborado treinta años de servicios”, caso contrario, si solo se hubiera laborado veinte años o solo doce años, la pensión era equivalente a las dos terceras partes o a la mitad del sueldo, respectivamente. Y, en caso de no haberse llegado a los doce años, se dispuso no gozar de ninguna jubilación, “a menos que se hayan imposibilitado en el desempeño del empleo y real servicio, en cuyo caso disfrutarán lo mismo que si hubiesen cumplido doce años, o más según fuere el motivo de la imposibilidad” (Patrón, 1970, citado en Romero, 1993, pp. 13-14).

Durante la República del Perú, allá en los inicios del Siglo XX, se proyecta un clima espiritual e intelectual de reformas sociales. En efecto, retumba “las primeras huelgas organizadas. La reforma universitaria de 1918 se vincula a los trabajadores. Los estudiantes buscan a los obreros para explicarles sus reivindicaciones sociales”, siendo que además cuando Leguía era candidato a la presidencia de la República, “había hablado de reformas sociales y prometido, en su plataforma electoral, una legislación obrera”. Toda esta coyuntura determina que en la Constitución de 1920 se incluyera un “largo capítulo sobre garantías sociales, tomadas muchas de ellas de la Constitución Socialista de Weimar, o en su aspecto nacionalista, de la Constitución mexicana de Querétaro” (Ramos, 2018, pp. 88-89).

La Constitución de 1920, aprobada durante el Oncenio del entonces presidente constitucional Leguía, a pesar de inaugurar el constitucionalismo social en el Perú, porque dio nacimiento a los derechos de segunda generación, los conocidos derechos laborales y sociales ((Ramos, 2018, p. 89), incluyó de manera literal y expresa alguna norma relativa a la protección de los trabajadores en la jubilación u otras contingencias sociales; ni mucho menos las que la antecedieron, tales como son las constituciones de 1823, 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860 y 1867<sup>2</sup>.

Sin embargo, la Carta de 1920, que estuvo vigente desde el 18 de enero de 1920 hasta el 9 de abril de 1933, sí haría referencia, aunque no de manera muy clara, al fomento de las instituciones responsables en la gestión de la previsión social, como se advierte de la lectura de su artículo 56, contenido en el Título IV Garantías Social, que prescribió lo siguiente:

**Artículo 56.-** El Estado fomentará las instituciones de previsión y de solidaridad social, los establecimientos de ahorros, de seguros y las cooperativas de producción y de consumo que tengan por objeto mejorar las condiciones de las clases populares.

---

<sup>2</sup> Según el historiador y constitucionalista Ramos (2018), son doce constituciones las que “nos han regido desde 1823, pero el constitucionalismo peruano se inició propiamente con la Constitución de Cádiz (1812), conocida también como La Pepa (por haber sido promulgada el día de San José), en cuya deliberación participaron diputados peruanos y que fuer jurada en territorio que sería del Perú” (p. 11).

A pesar de esta falta de reconocimiento constitucional de protección de la jubilación de los trabajadores (clasificados en dicha época en obreros y empleados) u otras contingencias sociales, no impidió la emisión de una legislación de previsión social, cuya evolución lo resume el maestro Neves (2009), en los siguientes términos:

La previsión social se introdujo en nuestro país a mediados del siglo XIX a favor de dos importantes grupos de pensión: los militares y los empleados públicos. En el caso de estos último, la Ley de Goces, Jubilación, Cesantía y Montepío, que es la antepasada más remota –en el Perú republicano– del régimen (...), se expidió el 22 de enero de 1850. Desde inicios del siglo XX se fue extendiendo la cobertura de la previsión social, tanto respecto de sus beneficiarios como de las contingencias, para abarcar primero a los obreros frente a los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (1911 y 1935, respectivamente) y comprender luego a los obreros (1936) y los empleados (1946) ante la enfermedad y la maternidad, de un lado, y la vejez, la invalidez y la sobrevivencia, del otro. La Constitución de 1920 fue la primera en abordar esta cuestión en dicho nivel, seguida por la de 1933 (...) [, así como la de 1979 y 1993] (p. 11).

La previsión social en el Perú, luego de transitar por los sistemas de protección social primigenios (ahorro privado, beneficencia, asistencialismo y mutualidades), a inicios del siglo XIX y finales del siglo XX, están concebidos como seguros sociales al modelo (parcial) de Bismarck. De una protección social determinada y limitada a un grupo específico de ciudadanos, principalmente, el personal administrativo del Estado y castrense que acreditar, únicamente, ciertos años de servicios al Estado, se pasaría a una extendida, a favor de los trabajadores particulares en condición de obreros y empleados, como será descrito en los siguientes apartados.

Al respecto, aunque no sea materia de estudio del presente trabajo, es importante aclarar que, la jubilación por años de servicios, no está asociada al cumplimiento de una determinada edad, sino a la acreditación del cumplimiento de ciertos años de servicios, como así se regulo en el régimen el régimen jubilatorio del personal militar y policial desde sus orígenes. No obstante, cabe precisar que este criterio “se remonta desde la promulgación de la Ley N° 10624, donde solo se requería 40 años de servicios ininterrumpidos prestados en un mismo empleador para acceder a una pensión” (Abanto, 2015, pp. 260-261).

Dicho criterio fue replicado, con ciertos cambios, en los diferentes regímenes previsionales especiales, a saber: 1) de los servidores públicos que prestan servicios al Estado, 2) de los militares y policías y 3) de los miembros del Servicio Diplomático de la República, los cuales solo serán descritos en los siguientes apartados. “En dichos regímenes previsionales especiales, además de no hacer mención alguna al concepto de “jubilación”, solo exigen el cumplimiento de ciertos años de servicios para la obtención de una pensión mensual”.

Para que cualquier régimen de pensiones (general o especial) funcione, en el largo plazo, se requiere de “un financiamiento sólido y suficiente”, por lo que, siguiendo a César Abanto, “creemos que un modelo de jubilación que tenga como requisito únicamente los años de servicio no es conveniente en nuestros tiempos” (Abanto, 2015, pp. 260-261), como los contemplados en los regímenes jubilatorios especiales antes señalados.

## **2.1. La previsión social de los empleados públicos**

El antecedente legal más remoto del régimen de pensiones de los servidores públicos, reside en una Real Orden de España del 8 de febrero de 1803, mediante la cual

se hizo extensiva una Resolución, del 23 de diciembre de 1773, a favor de los empleados del Resguardo de Madrid. Así, se dispuso el reconocimiento del pago de una pensión de cesantía a los servidores de la Real Hacienda que hubiesen servido bien y fielmente, y que ya no pudiesen seguir desempeñando sus destinos por su edad, achaques u otros motivos calificados (Romero, 1993, p. 127; Rendón, 2008, pp. 413-414), como así se evidencia de la lectura de la citada resolución:

Al que hubiese servido veinte años (recibiría) las dos terceras partes (de su remuneración) y si sólo doce la mitad, pero si no hubiese llegado a los doce años nada gozarán de jubilación a menos que se hayan imposibilitado en el desempeño del empleo y real servicio, en cuyo caso disfrutarán lo mismo que si hubiesen cumplido el tiempo de doce años, o más según fuere el motivo de su imposibilidad.

La Real Orden fue instaurada –o puesta en vigencia– el 8 de junio de 1820, durante el Virreinato del Perú por una comunicación del entonces Virrey Joaquín de la Pezuela. La cédula real de 8 de febrero de 1803 fue un mecanismo que sirvió como una regla para conceder jubilación a los empleados que trabajaban en la hacienda pública y los militares al servicio de la Corona (burócratas de la hacienda pública y estamento militar), constituyéndose estos en los beneficiarios de dicha disposición normativa (Gómez, 2012, pp. 319-320)<sup>3</sup>.

En base de la Real Orden de 1803, que según sus considerandos, no estaba arreglada a justicia<sup>4</sup>, el entonces Presidente de la República, general Ramón Castilla, promulgó la Ley de 22 de enero de 1850, llamada “*Ley de Goces*”, mediante la cual estableció un nuevo régimen de jubilación de los empleados públicos con títulos de gobierno legítimo (entiéndase por el conjunto de empleados públicos que prestaron servicios al nuevo régimen (la naciente República), mediante la cual se creó un sistema que otorgó prestaciones de jubilación y cesantía.

La Ley de Goces de 1850, a pesar no tener el respaldo de la Constitución Política de 1839 al momento de su promulgación, puesto que su texto no contenía ninguna disposición que garantizase algún aspecto sobre la previsión social, en sus artículos 1 y 2 establecieron lo siguiente:

**Artículo 1.-** Todos los empleados públicos con título de Gobierno legítimo, tienen derecho a jubilación en el caso de que una edad avanzada o enfermedad crónica legalmente comprobada les impida continuar en el desempeño de sus destinos. La edad avanzada de que habla este artículo se entenderá de setenta años para arriba”.

---

<sup>3</sup> Al respecto, estaban excluidos de la Real Orden de 1803 el grueso de la población activa –los demás servidores públicos, los indios, mulatos y artesanos, profesionales, etc. Dicha disposición normativa solo beneficiaba a una burocracia exclusiva y muy próxima a la Corona, compensando los esfuerzos laborales de los empleados de la Real Hacienda que sirvieron bien y fielmente a la metrópoli. Es decir, este sistema inicial de protección social – registrada en el Virreinato del Perú - era exclusivo y excluyente. (Gómez, 2012, pp. 319-320).

<sup>4</sup> Se refiere con esta enérgica sanción que la norma colonial era sectaria, promulgada para acoger y proteger a determinadas colectividades, en general españolas o que, no siéndolas, tenían en sus manos poderes hegemónicos que requerían de cuidados mayores que la ley del antiguo régimen no se inmutó en otorgar sin condiciones (Gómez, 2012, p. 323).

**Artículo 2.-** Para tener derecho a goce que esta ley concede a jubilados es necesario no haber sido separado del destino por sentencia del juez competente y contar con siete años de servicio.

Entonces, para acceder a una pensión de la Ley de Goces de 1850, el beneficiario debía acreditar haber prestado servicios para el Estado bajo la calificación de empleado público, además de padecer de alguna enfermedad crónica o tener 70 o más años de edad, esta última entendida como por edad avanzada. Un requisito adicional a la edad era contar con siete (7) o más años de servicios, a favor del Estado, quedando exonerado de dicha obligación, en tanto acredite padecer de algún tipo de invalidez, y no haber sido separado del destino por sentencia de juez competente.

La pensión, conforme a la Ley de Goces, se liquidaba a razón de una treintava parte del haber percibido en los dos últimos años por cada año de servicios, a partir de los siete (7) años; siendo que no gozaba de pensión quien tenía menos de este tiempo, así como el empleado interino, ni los que carezcan de despacho de Gobierno legítimo. Por otra parte, para el cálculo de la pensión, se tomaba en cuenta el tiempo de servicios del servidor. Si este se había desempeñado en un mismo cargo por dos o más años, entonces se tomaba como referencia el haber que percibía. En su defecto, se utilizaba el monto del ingreso percibido en el puesto inmediatamente anterior. El tope que podía alcanzarse era de treinta treintavos (30/30), a razón de 1/30 años de servicios.

Posteriormente, mediante Decreto Supremo del 4 de noviembre de 1851 se dispuso el establecimiento de la pensión de montepío a favor de la viuda, hijos y padres, con un monto equivalente a la quinta parte (1/5) del haber íntegro del servidor; asimismo, prescribía un descuento del 4% del haber mensual del empleado para sufragar este concepto, descuento que fue suspendido por una Resolución Suprema del 31 de julio de 1907. Por otra parte, mediante la Ley N° 6278, del 6 de noviembre de 1928, se elevó la pensión de montepío a la mitad de la pensión de jubilación o de cesantía de que gozaba o a que tenía derecho el causante, no pudiendo, en todo caso ser menor a un quinto del haber de éste en la última plaza en la que hubiera servido en propiedad (Rendón, 2008, pp. 414-415).

Como se puede apreciar, la Ley de Goces de 1850, se estableció sobre la base de la relación estatutaria que vincula al servidor o funcionario público con el Estado, como un *privilegio excepcional* para aquellos. En puridad los beneficios concedidos por la Ley de Goces se otorgan en el marco de una relación de carácter estatutario instituido entre el Estado y aquellas personas que le prestaban servicios en una etapa previa a la configuración del Derecho del Trabajo y en un ámbito más cercano a lo que hoy conocemos como Derecho Administrativo (Gonzales, 2009, p. 430).

Por ello, Rendón (2008), señaló que dicha ley fue excesivamente generosa y elaborada sin sustento técnico alguno, puesto que posibilitaba pensiones de cesantía con solo siete años de aportes, siendo que las modificaciones habidas en el tiempo tampoco tuvieron base técnica, pues se dictaron sin estudios económicos ni matemáticos actuariales, además de carecer del natural sistema de reserva previsional determinándose que sea el erario nacional el llamado a cubrir las pensiones que dimanaban de él. Agrega, el citado autor, que dicha ley fue considerada como un primer intento para crear un sistema previsional cerrado en nuestro medio, es decir, fue una norma previsional acordada, en puridad, para los empleados públicos; sin embargo, en el camino se enmendó esta filosofía para acoger a trabajadores que no respondían a tal requerimiento por motivos personal y políticos, inicio de lo que sería luego su más acentuada satanización y desregulación. La Ley de Goces es una buena manera de graficar cómo se administra la

cosa pública en el Perú, vía el marco legal existente; pero también de la impunidad contra quienes de manera directa y abierta la transgredieron una y otra vez (pp. 416-417).

El régimen previsional de los servidores públicos del Estado, transitó de la Ley de Goces de 1850 –que tiene como antecedente más remoto a la Real Orden de España del 8 de febrero de 1803– y sus diversas modificaciones, las cuales estuvieron conformadas por la Ley N° 8435 del 7 de agosto de 1936, el Decreto Ley N° 11377 del 16 de junio de 1950 y la Ley N° 13724 del 20 de noviembre de 1961, los mismos que constituyeron el marco legal vigente hasta 1974, año en el que se expidió el Decreto Ley N° 20530, denominado, “Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles Prestados al Estado no Comprendidos en el Decreto Ley 19990”.

Esta última norma, que es el que norma en la actualidad el régimen de pensiones y compensaciones por servicios civiles al Estado, nació con el propósito exclusivo de concentrar los empleados públicos y que no estuvieran incluidos dentro de los alcances del Sistema Nacional de Pensiones –creado por el Decreto Ley N° 19990 en 1973-; norma que al momento de su expedición excluyó expresamente a los trabajadores que estuvieran afiliados al originario régimen de pensiones de cesantía, invalidez y montepío de 1850, que estuvo vigente hasta el 11 de julio de 1962.

## **2.2. La previsión social del personal militar y policial**

Históricamente en la legislación previsional del Perú, en el grupo de presión constituido por el personal militar y policial, ha existido –y sigue existiendo– una correspondencia entre su régimen laboral y el régimen pensionario, donde el Estado, según lo apunta Potozén (2009), siempre se ha preocupado por los beneficios que debería percibir, considerando la naturaleza de su actividad, en tanto son garantes del orden interno y la defensa; y, tan solo previo a la acreditación del cumplimiento de ciertos años de servicios, denominado por ello “jubilación por años de servicios” (pp. 9-10).

Así, surge la imperiosa necesidad de crear un régimen especial pensionario para la protección de los miembros de las fuerzas armadas y policiales, para lo cual se emitieron diversas normas sobre el particular, tales como se detallan en el siguiente orden cronológico (Abanto y Paitán, 2018):

El primer antecedente histórico sería la Ley del 6 de mayo de 1830<sup>5</sup>, conocida como el “Reglamento Previsional de retiros, de Inválidos y Premios para el Ejército y la Armada Nacional”, promulgada por el Mariscal Agustín Gamarra en favor del personal que participó en la Guerra de Independencia, que les otorgó pensiones de retiro en montos fijados en función al grado y tiempo de labores, así como pensiones de invalidez para los incapacitados durante el servicio.

[Con la Ley del 29 de octubre de 1845 se establecería aquellos oficiales que tuvieran más de 25 años de servicios, más de diez años y menos de diez y más de cuatro, el goce a una pensión igual al sueldo íntegro de un oficial en actividad, igual a la mitad del sueldo y a la tercera parte del sueldo en actividad, respectivamente].

---

<sup>5</sup> Dicha norma fue modificada por las Leyes del 21 de octubre de 1845, 4 de enero y 3 de febrero de 1848.

Posteriormente, la Ley del Montepío Militar dictada el 16 de enero de 1850, en el gobierno del Mariscal Ramón Castilla, contempló prestaciones económicas para los deudos del personal del ejército y la marina, equivalentes al 50% de la pensión que percibía (o hubiera percibido) el servidor. Es decir, que se trataba de pensiones de sobrevivientes.

La norma citada se aplicó de manera complementaria con las disposiciones de la Ley General de Jubilación, Cesantía y Montepío del 22 de enero de 1850 (Ley de Goces), que regulaba las pensiones de los servidores públicos en general, incluyendo a los miembros de las fuerzas armadas.

Sin embargo, fue recién el 12 de junio de 1910 que se promulgó el Reglamento de Pensiones Militares, durante el gobierno de Augusto B. Leguía, que reguló prestaciones de retiro, invalidez y montepío (sobrevivientes), exigiendo como mínimo 7 años de servicios en el ejército o la marina<sup>6</sup>.

El 31 de diciembre de 1928, luego de la creación del Ministerio de Marina, se dictó el Reglamento de Pensiones de la Armada, en términos similares a la norma antes mencionada.

En cuanto a la policía nacional, recién el 23 de abril de 1928 se dictó la Ley N° 6183, que reconocía al personal de la Guardia Civil, Seguridad y Vigilancia, el derecho a pensiones de retiro, invalidez y montepío (sobrevivientes), norma que fuera complementada el 10 de diciembre de 1935 por la Ley N° 8154, por la cual se extendió tales derechos a los miembros del Cuerpo de Investigaciones.

El 24 de diciembre de 1936, con el propósito de unificar todos los beneficios de los servidores del Estado, el Presidente Óscar R. Benavides promulgó la Ley N° 8435, que reguló los beneficios de jubilación, cesantía y montepío.

El 26 de diciembre de 1972, se dictó el *Decreto Ley N° 19846* con la finalidad de unificar los dispositivos referidos a los regímenes de pensiones de los miembros de las fuerzas armadas y policiales. [Según Romero (1993)], “[e]stán comprendidos en este régimen el personal remunerado que forma parte de la jerarquía militar y policial de las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales, con excepción del personal de tropa que cumple servicio militar obligatorio” y, con la precisión, “que el personal civil que labora en las diferentes instituciones castrenses, no forma parte de este estatuto, sino de los Decreto Leyes Nos. 19990 o 20530 [inclusive del Decreto Ley N° 25897], según el caso [p. 24] (p. 146).

---

<sup>6</sup> Al respecto, en el caso del montepío (sobrevivientes) sólo se exigía al servidor 5 años de servicios a la fecha del fallecimiento “en acción de armas o actos equivalentes al servicio.

En el Decreto Ley N° 19846 “quedó comprendido el personal incorporado a partir del 1 de enero de 1974<sup>7</sup>, fecha de entrada en funcionamiento de la Caja de Pensiones Militar y Policial (CPMP), de acuerdo a lo establecido por la Sexta y Séptima Disposiciones Transitorias del citado decreto ley”. Con fecha 17 de diciembre de 1972 sería creada “la CPMP, mediante el Decreto Ley N° 21021, como una persona jurídica de derecho público interno que se encargaría de administrar el régimen de pensiones y compensaciones de los miembros de las fuerzas armadas y policiales” (Abanto y Paitán, 2018, pp. 146-147).

El régimen previsional militar policial, bajo la regulación del Decreto Ley N° 19846, está compuesto “por una serie de acciones, técnicas, procedimientos e instituciones diseñadas para poder hacer frente a los efectos de las contingencias o riesgos sociales (cese en el servicio, vejez, invalidez o muerte) que inciden en la situación económica de su personal” (Abanto y Paitán, 2018, p. 147). “Se trata pues de un régimen especial, porque está dirigido a proteger a un determinado grupo profesional y por eso mismo tiene un carácter abierto en favor de esos trabajadores, que forman parte de las siguientes instituciones: miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea, de la Marina y de la Policía Nacional” (Romero, 1993, p. 24), la misma que, posteriormente, sería modificada por el Decreto Legislativo 1133 (2012) y la Ley 30683 (2017).

### **3. Desarrollo de los seguros sociales en las décadas de 1936 y 1968**

El seguro social obligatorio, inspirado por las concepciones de Bismarck, tuvo la virtud de cubrir cada vez más contingencias y más ocupaciones, aunque su actuación en sus primeros tiempos estuvo dirigida exclusivamente al ámbito de los trabajadores asalariados y dependientes; así como de extenderse por varios países.

En efecto, mediante la *National Insurance Act* de 1911 (Ley del Seguro Nacional), bajo la influencia del concepto de seguro social alemán, Gran Bretaña instituyó un seguro de salud, un seguro de invalidez y otro de desempleo, mientras que la contingencia de vejez se dejó en manos de medidas asistenciales. Así pues, la *Old Pension Act* (Ley de Pensión de la Vejez) de 1908 dispuso el otorgamiento de pensiones alimentarias para todas las personas mayores de 70 años, sin que para ello se exija alguna cotización (Fernández e Inés, 2009, pp. 38-39).

Cabe precisar que, el concepto de seguridad social surge en 1919 como un concepto fundamental, en razón de la protección de los trabajadores y de sus familiares y contra determinados riesgos inherentes a su condición social (Gonzales, 2008, p. 659). Al respecto, la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1995), en su Convenio 102, también denominado “*norma mínima de seguridad social*”, enumera los riesgos sociales que constituyen un denominador común en toda la colectividad, tales como enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad profesional, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.

Ya en la década de 1930, ante “el deterioro de las condiciones de vida producto de la Segunda Guerra Mundial originó que, en 1941, el gobierno inglés convocara a Sir

---

<sup>7</sup> Cabe precisar que, según el artículo 86 del Reglamento del Decreto Ley N° 19846, aprobado por Decreto Supremo N° 009-DE-CCFA del 17 de diciembre de 1987, las pensiones del personal que se incorporó a las fuerzas armadas y policiales con anterioridad a esta fecha serían pagadas directamente por el Tesoro Público (a cargo de Ministerio del Interior y de Defensa).

William Beveridge”, para efectos de “presidir un comité encargado de (...) realizar un estudio detallado de los sistemas de seguros sociales y servicios similares, definiendo soluciones aplicables a los problemas identificados”. Con la experiencia de los sistemas de protección social recreados a partir de 1941 en diferentes países nórdicos, “[e]n noviembre de 1942 la comisión emitió un voluminoso informe llamado *Social Insurance And Allied Services* (El seguro social y sus servicios afines)” (Fernández e Inés, 2009, pp. 38-39), conocido como Informe Beveridge.

Dicho informe sistematiza por primera vez las características con que debían contar los sistemas de seguridad social, que integre las distintas formas de protección social para reducir la pobreza y la inequidad, fundada en diversos principios, tales como el de la universalidad, solidaridad, equidad, etc. De este modo, Beveridge, a fin de “paliar las graves condiciones sociales provocadas por la Segunda Guerra Mundial (...) propone un esquema de seguridad social que integra las distintas formas de protección social vigentes a esa fecha”; es decir, “coordina en un único sistema a los seguros sociales, la asistencia social, la asistencia médica y los seguros voluntarios complementarios, previendo eliminar la necesidad de cualquier circunstancia de la vida, y en eso justamente, radica su aporte extraordinario” (Fernández e Inés, 2009, pp. 39-40).

En el Informe de Beveridge (2008), el término seguridad social se fija bajo los siguientes los alcances:

(...) El sentido de asegurar un ingreso que sustituya a las retribuciones normales del trabajo cuando estas queden interrumpidas por paro, enfermedad o accidente; que permita retirarse del trabajo al llegar a determinada edad; que supla la pérdida de recursos para vivir motivada por el fallecimiento de la persona que trabaja para proporcionarlos, y que atienda a los gastos extraordinarios en las circunstancias extraordinarias, como boda, parto y defunción. Ante todo, seguridad social significa seguridad de un ingreso superior a un *mínimum* determinado, pero su concesión debe estar combinada con el procedimiento que se siga para lograr que la interrupción de los ingresos normales sea lo más breve posible (p. 59).

Teniendo en consideración estas bases, Ruiz (2015) reseña que “en julio de 1948 se promulga la *Ley del Seguro Nacional*”, por la cual Gran Bretaña, “además de formular lo esencial de la doctrina contemporánea de la seguridad social tal y como hoy la conocemos, consagrando principios fundamentales para el desarrollo de esta disciplina”, tales como el de la universalidad, solidaridad, integridad, unidad e internacionalidad, “establece un sistema de *seguridad social integral*” (pp. 67-68). Es por esta razón que:

El mismo William Beveridge, siguiendo las ideas de Lloyd George –quien en 1906 había comenzado a transformar la primera seguridad social concebida en Alemania, con el objeto de ampliar su ámbito de protección cuantitativa y cualitativamente-, al concluir la Segunda Guerra Mundial convierte el esquema en universal, obligatorio y de extensión, expandiendo con ello su sostenimiento a toda la población, elevándolo al carácter de *contribución obligatoria* desde el año de 1949 al establecer que la



seguridad social es también *desarrollo armónico de los económicamente débiles*.

En su colosal obra “Pleno Empleo en una Sociedad Libre”, Beveridge plasma su preocupación en vencer a los que llamó “cinco gigantes” enemigos del hombre, a saber: 1) miseria, 2) enfermedad, 3) ignorancia, 4) ociosidad, y 5) insalubridad.

Ello inspira el objetivo de los sistemas de seguridad social integral para superar el tradicional concepto de riesgo protegido (acontecimiento posible, futuro, incierto, involuntario y nocivo), dando entrada al más indeterminado concepto de estado de necesidad, puesto que estadísticamente no existen sucesos azarosos sino resultados de la ley de los grandes números. Curiosamente, la seguridad social –entendida como “la tercera etapa en la protección social”-, ha de afrontar, para salir con éxito del reto de ampliar su ámbito objetivo y proteger a los ciudadanos, la tarea de fusionar mecanismos característicos de lo que se consideró son las dos etapas previas, la asistencia al pobre, y el aseguramiento del trabajador (Ruiz, 2015, pp. 67-68).

De este modo, en esta etapa, se habla de una seguridad social universal en la que se incorporan las nociones de prevención, estados de necesidad (conceptos que son difíciles de asumir en los actuales sistemas de protección social), así como una gama de servicios con la finalidad de preservar y elevar la calidad de vida de las personas y familias. Dentro de esta concepción la seguridad social tiene como objetivo la promoción, mantenimiento, reparación y rehabilitación del equilibrio físico, económico y social de la población.

En el Perú, al arribar “tardíamente al desarrollo capitalista en relación a los países europeos y a los Estados Unidos”, recién “hacia fines del siglo XIX empezaron a surgir empresas industriales y, con ellas, la clase obrera”, que desde entonces sintió “la necesidad de protección contra los riesgos que la afectan. Pero el periodo de evolución hacia los seguros sociales se alargó aquí demasiado”, a pesar de que “las ideas base habían aparecido en Europa en las últimas décadas del siglo XIX, y no se trataba sino de adaptarlas a nuestro medio” (Rendón, 2008, pp. 60-61).

La evolución de la jubilación en la legislación previsional “ha pasado en el Perú también por las etapas de las técnicas primarias de protección y los seguros sociales, sin llegar luego sino a bordear la Seguridad Social” (Rendón, 2008, pp. 60-61), como bien lo recapitula Abanto (2014), a saber:

(...) la mayor parte de la historia de nuestra República se ha desarrollado bajo el modelo del seguro social. En 1936, la Ley N° 8433 creó el Seguro Social Obrero, para proteger a los trabajadores particulares bajo dicha condición laboral; en 1946, la Ley N° 10624 amplió la tutela a los empleados, con una prestación de vejez a cargo del empleador, pero fue recién en 1962, con la Ley N° 13724, que el Estado asumió a dicho grupo.

En 1973, con la creación del SNP [Sistema Nacional de Pensiones creado por el Decreto Ley N° 19990], se unificaron los regímenes previsionales, de los obreros y empleados (p. 195).

La legislación previsional, a favor de los obreros y de los empleados, también se da sin el sustento constitucional de la época. La Constitución de 1920 no incluye dentro de sus disposiciones alguna que se refiera a la protección social de los trabajadores (Rendón, 2008, p. 63), sino recién con la Constitución de 1933 –segunda constitución aprobada del siglo XX, en el gobierno de Luis M. Sánchez Cerro y cuya norma estuvo vigente desde el 9 de abril de 1933 hasta el 28 de julio de 1980- que alude de manera muy general a la protección contra ciertos riesgos sociales en sus artículos 46 y 48, que decretaron lo siguiente:

**Artículo 46.-** El Estado legislará sobre la organización general y las seguridades del trabajo industrial, y sobre las garantías en él de la vida, la salud y la higiene. La ley fijará las condiciones máximas de trabajo, la indemnización por tiempo de servicios prestados y por accidentes, así como los salarios mínimos en relación con la edad, el sexo, la naturaleza de las labores y las condiciones y necesidades de las diversas regiones del país.

**Artículo 48.-** La ley establecerá un régimen de previsión de las consecuencias económicas de la desocupación, edad, enfermedad, invalidez y muerte; y fomentará las instituciones de solidaridad social, los establecimientos de ahorros y de seguros y las cooperativas.

De hecho, la Constitución de 1933, desde la perspectiva social, fue considerada como “uno de los documentos más trascendentales por todo lo que supuso a nivel de reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales”, tales como los previstos en el contenido de los artículos 46 y 48 antes citados; siendo estos “derechos de carácter social, los cuales son reconocidos, también, en la Constitución vigente” (Ugarte del Pino, 1978, citado por Ramos, 2018, p. 95).

Precisamente, estando vigente la Constitución de 1933, aparecen los seguros sociales en el Perú, que va desde la creación del Seguro Social Obrero (1936), el Seguro Social del Empleado (1946), hasta la unificación de estos dos seguros, con la creación del Sistema Nacional de Pensiones (1973). Posteriormente, este sistema coexistiría de manera paralela con el Sistema Privado de Pensiones (1992).

La jubilación en los sistemas de protección social antes mencionadas está asociada al término de la tercera edad o vejez, es decir, al cumplimiento de una determinada edad –fijados a partir de los 60 o 65, inclusive en 50 o 55–; así como por acreditar una cantidad de años de aportes pensionarios, según se trata de uno de citados seguros o sistemas. Así, la vejez, que trae consigo una disminución de ingresos, bajo la protección de la seguridad social, encuadrada en los seguros sociales, “se encuentra relativamente solventada a través de las jubilaciones” (Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1980, p. 133).

Es por esta razón que, “la edad normal de retiro se define como la mayor de aquellas en que se tiene derecho a percibir todas las prestaciones”. Aunque, “no existe una regla que determine una edad física como inicio de vejez”, por diferentes factores,

entre ellos, de rendimiento físico y laboral, en general, se ampara a los hombres con la prestación de jubilación “hasta alcanzar una edad mayor (65 años normalmente)”. Además, “[l]a edad de retiro varía de acuerdo con las estipulaciones específicas de cada legislación así como también en relación al sexo y la actividad desempeñada”; por ello, “la edad de jubilación se puede anticipar, entre otras cosas, debido al trabajo insalubre o peligroso (como puede ser el realizado bajo tierra), pues los trabajadores que se dedican a ciertas ocupaciones, tiene una vida activa más breve en comparación con otras” (Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 1980, pp. 133-134).

Remontándonos al pasado, “podemos ver que, desde la primera norma que reguló el pago de pensiones en el Perú (Congreso de la República, 1850), la edad avanzada era el requisito básico para acceder a la prestación de vejez o jubilación”; cuya exigencia posteriormente sería reemplazada por el cumplimiento de ciertos años de servicios en el Estado. No obstante, desde la creación de SNP y del SPP, inclusive en los seguros sociales de los obreros y de los empleados, para acceder a una pensión de jubilación se exigirá principalmente el cumplimiento de una determinada edad.

De esta manera, se decreta en nuestra legislación que, “la edad de jubilación mínima regular es de 65 años (en acorde con el Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1952, artículo 26), para el hombre y la mujer, tanto en el sistema público como en el privado”, teniendo en consideración de que, “[e]xisten supuestos de adelanto de la edad, dependiendo de la naturaleza del trabajo y otros factores” (Abanto, 2015, pp. 259-260).

### 3.1. El seguro social de los obreros

La aparición de los seguros sociales en el Perú, según Rendón (2008), “se da en un proceso que va desde 1936”, con la creación del “llamado Seguro Social Obrero, hasta 1962, cuando se aprueba el Reglamento de la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado” (p. 63). El 12 de agosto de 1936, fue promulgada la Ley 8433, instaurándose, oficialmente en nuestro país, un sistema de previsión social que reconocía la pensión de vejez para los obreros, “aun cuando la Ley 1378, del 24 de enero de 1911, ya regulaba la previsión sobre los accidentes de trabajo que pudieran sufrir los obreros”<sup>8</sup>.

El 12 de agosto de 1936, fue promulgada la Ley 8433, por la cual se dispuso la creación de la Caja Nacional del Seguro Social, para efectos de cubrir con prestaciones económicas diferentes riesgos sociales, entre los cuales se encontraba la vejez. Así, los artículos 46 al 50 de la norma en mención señalaban lo siguiente:

**Artículo 46.-** El asegurado que haya cumplido 60 años de edad y que tenga por lo menos 1,040 imposiciones semanales tendrá derecho a una pensión de vejez cuyo monto será igual al 40% de su salario o renta medios obtenidos durante los últimos cinco años. La pensión se aumentará en un 2% por cada 100 imposiciones semanales más que tuviera el asegurado, hasta el 60% en total como máximo.

---

<sup>8</sup> Al respecto, como antecedentes de la Ley 8433 “pueden citarse, en la época colonial, las “Cajas de Comunidad” [fundadas por los Virreyes Antonio de Mendoza y Francisco de Toledo], la “Recopilación de Leyes de los Reinos de Indias” y la Real Cédula de 8 de [f]ebrero de 1803, que data, esta última, de la baja época virreinal y, en la republicana, la Ley General de Goces de Cesantía y Jubilación del 22 de Febrero de 1850”. (Falcón, 1994, p. 8).

Se mejorará, además, la pensión si el asegurado tiene cónyuge mayor de 60 años de edad o inválido y sin derecho por esos conceptos a una pensión, o hijos menores de 14 años o inválidos a su cargo. La mejora importará un aumento de 1% por el cónyuge y cada uno de los hijos, sin exceder en total del 10% del salario o renta medios tomado como base para la pensión de vejez.

**Artículo 47.-** Cuando por haber ingresado al seguro a una edad mayor de 40 años o por otra causa no pueda el asegurado completar las 1,040 impositciones semanales que le dan derecho a la pensión de vejez, se le otorgará una pensión reducida cuyo monto será proporcional al periodo de sus cotizaciones.

No se otorgará pensión al asegurado que al llegar a los 60 años de edad no tuviera por lo menos 260 cotizaciones semanales. En este caso se le devolverán sus cuotas personales con intereses capitalizados a razón del 5% por ciento anual.

**Artículo 48.-** Las pensiones de invalidez y vejez que deban servirse en el extranjero y que correspondan a asegurados no nacionales serán abonados sobre la base única de las cuotas personales, excluyéndose la renta correspondiente a las cotizaciones del Estado.

**Artículo 49.-** Las pensiones de vejez e invalidez no son acumulables.

**Artículo 50.-** El pensionado de vejez o invalidez que continúe trabajando, está exonerado de toda contribución al seguro obligatorio.

Al respecto, el Seguro Social Obrero reconocía una pensión de vejez a los obreros con 60 años de edad y un mínimo de 1,040 impositciones semanales (20 años). En este caso, el monto de la prestación sería el 40% del salario promedio de los últimos cinco años, con aumentos del 2% por cónyuge y cada hijo. De haber ingresado al seguro con 40 –o más– años de edad, se reconocía una pensión reducida, proporcional al periodo de sus aportes, pero, si al llegar a los 60 años el asegurado no tenía como mínimo 260 impositciones semanales (5 años), no accedía a pensión alguna, pero se le devolvían sus aportes, con un interés anual del 5% (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, 1973, p. 20).

En esa misma línea de ideas, siguiendo a Rendón (2008), se puede concluir que, con la promulgación de la Ley 8433 de 1936:

(...) se instituyó el seguro obligatorio para los obreros cuyo salario anual para los obreros cuyo salario anual no excedía de 3,000 soles oro al año, para los aprendices[,] aunque no recibieran salario, para los trabajadores a domicilio, para los trabajadores denominados entonces domésticos y para los trabajadores independientes cuyos ingresos anuales no superarán los 3,000 soles oro; y se creó la Caja Nacional de Seguro Social para la percepción de los ingresos y

otorgamiento de las prestaciones. Los empleados no fueron incluidos en los alcances de esta Ley para evitar juntarlos con los obreros, considerados de un estrato inferior. Los riesgos cubiertos por este seguro fueron la enfermedad, la maternidad, la vejez, la invalidez y la muerte. Para su financiamiento se previó el pago de cotizaciones a porcentaje sobre la remuneración de cada asegurado, por los patrones, los asegurados y el Estado. Se creó una libreta de cotizaciones sobre la cual los empleadores debían colocar los timbres representativos de sus cuotas y las del obrero, y que servía como documento acreditativo del derecho (p. 64).

Posteriormente, mediante la Ley 8509, promulgada el 23 de febrero de 1937, por la cual, en materia de protección ante el riesgo de la vejez, se efectuaron las siguientes reformas: “la exclusión de los trabajadores domésticos e independientes como asegurados obligatorios, a quienes se les dio, sin embargo, la posibilidad de asegurarse facultativamente”; así como, “la reducción de las tasas de cotización del asegurado (de 3.5% a 1.5%), del patrono (de 4.5% a 3.5%) y del Estado (de 2.5% a 1%)” (Rendón, 2008, p. 65).

El 21 de abril de 1961 fue promulgada la Ley 13640, que creó el Fondo de Jubilación Obrera, bajo la administración de la Caja Nacional del Seguro Social Obrero que, en sus disposiciones, como las contenidas en los artículos 7 y 9 señala lo siguiente:

**Artículo 7.-** Las pensiones de jubilación que correspondan a los obreros comprendidos en la presente ley, serán iguales al 100% del monto del haber mensual promedio percibido en el último año de servicios y en ningún caso serán mayores que el cuádruplo de la retribución mínima.

**Artículo 8.-** Las pensiones de jubilación a que se refiere el artículo anterior, se aplicarán en el 80% a la pensión del obrero jubilado y en el 20% para el Fondo de Sobrevivientes, pensión que se otorgará al cónyuge sobreviviente a los hijos menores de edad, al fallecimiento del obrero jubilado.

**Artículo 9.-** Los obreros que contando con 60 o más años de edad, pero que no hubieran cotizado los 30 años de servicios determinados en el artículo 1º, al Fondo de Jubilación Obrera, tendrán derecho a una pensión proporcional al número de sus cotizaciones.

Con la Ley N° 13640, de acuerdo con las disposiciones antes mencionadas, introdujo diversas modificaciones en el régimen de jubilación de los obreros existente – mas no en la pensión de invalidez–, dentro de las cuales destacan las siguientes (Abanto, 2014, p. 47): (i) Para acceder a la pensión de vejez se exigían 60 años de edad y 30 de aportación, es decir, si al llegar a los 60 años no se contaba con 1,560 contribuciones se podía postergar el retiro hasta alcanzar los 65 años y aumentar los aportes o, alternativamente, acceder a una pensión de vejez proporcional: 1/30 avas parte de la pensión mensual por cada 52 contribuciones realizadas; (ii) Se fijó como tope máximo el equivalente al cuádruplo de la remuneración mínima; y, (iii) Se regularon pensiones de

sobrevivencia (La Ley N° 8433 sólo preveía los beneficios de asignación de sepelio y el capital de defunción) para la viuda e hijos (orfandad). En este punto cabe recordar que la Ley N° 8433 sólo preveía los beneficios de Asignación de sepelio y Capital de defunción.

### 3.2. El seguro social de los empleados

La jubilación de los empleados, cuyos antecedentes se remontan a la Ley de Goces de 1850 (con el otorgamiento de la pensión de cesantía a los servidores del Estado) y a la Ley de Accidentes de Trabajo de 1911 (con el otorgamiento de la renta vitalicia), tiene su nacimiento con la Ley N° 10624, del 10 de julio del mismo año. A través de dicha norma se “creó la jubilación para los empleados que laboraban en entidades bancarias, comerciales, industriales, agrícolas y mineras, sujetos a la actividad privada y cuyo beneficio debía ser abonado por los propios empleadores” (Romero, 1993, p. 17), solo los que contaran con capital de más de dos millones de soles oro, tal como se estableció en el artículo único de dicha norma:

**Artículo único.-** Las entidades bancarias, comerciales, industriales, agrícolas y mineras, con capital de más de dos millones de soles oro, jubilarán, con sueldo íntegro, a sus empleados que tengan 40 años de servicios, sin que pierdan el derecho a sus indemnizaciones, conforme a las leyes vigentes.

Esta forma de jubilación de los empleados de las entidades que hace mención la referida disposición difería sustancialmente con la regulada para los obreros, a través de la Leyes 8433 y 13640:

(...) Mientras la [jubilación] de los empleados estaba a cargo del empleador, la [jubilación] de los obreros era contributiva, es decir, el propio trabajador contribuía a su financiamiento. Por otro lado, mientras la jubilación de los obreros dependía de la edad y los años de servicios, la de los empleados se determinaba sólo en base al tiempo de servicios a un mismo empleador. En tiempos en que no existía una ley de estabilidad laboral, no fue muy fácil cumplir los años de servicios necesarios para acceder a esta jubilación (Romero, 1993, pp. 17-18).

Al respecto, Rendón (2008) refiere que ante “[l]a carencia de protección social de los empleados particulares contra el riesgo de vejez comenzó a ceder” con la promulgación de la Ley 10624 de 1946. “Los empleados alcanzados por esta ley fueron muy pocos: sólo los de ciertos bancos, compañías de seguros y otras empresas antiguas con ese capital y tan larguísima permanencia”; no obstante, posteriormente, “por la presión de los empleados interesados, el tiempo de servicios requerido para obtener esa jubilación fue reduciéndose hasta convertirse en 25 años para los hombres y 20 para las mujeres por la Ley 15542, del 30/4/1985” (p. 66).

Luego de la fallida creación del Seguro Social del Empleado Público y Particular por la Ley 10807, del 25 de febrero de 1947, habiendo trascurrido más de diez años, el 18 de noviembre de 1961 se promulgó la Ley N° 13724, “como ley orgánica del Seguro Social del Empleado, al que se le encomendó cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte de los empleados públicos y privados” (Rendón,

2008, p. 69), así como de los asegurados que deseaban continuar en el Seguro cuando la obligatoriedad había caducado.

Asimismo, dicha norma, además de crear la Caja de Pensiones del Seguro Social del Empleado que recién entraría en funcionamiento el 1 de octubre de 1962, dispuso que “los empleados que ingresaron a trabajar a partir del 12 de julio de 1962 no podían ya acogerse a la jubilación de la Ley N° 10624, puesto que quedaban comprendidos dentro del régimen jubilatorio a cargo del Seguro Social” (Romero, 1993, p. 18). Al igual que en el régimen de los obreros, el financiamiento era tripartito; por tanto, existía una cotización de los trabajadores, los empleadores y el Estado.

La protección de los empleados particulares bajo un régimen de jubilación de la Ley N° 13724, se efectuó con el reconocimiento, entre otras prestaciones (pensiones de invalidez y de sobrevivientes), de la pensión de vejez, el cual se reconocía al asegurado que cumplía 60 o 55 años de edad, según fuese hombre o mujer, que tuviera -cuando menos- 180 cotizaciones (15 años). Era incompatible con la realización de otro empleo lucrativo, y se abonaba hasta un tope equivalente al 80% del sueldo máximo asegurable (S/. 12,000.00 Soles Oro). El empleado podía seguir trabajando y aportando hasta los 65 años, correspondiéndole una pensión que se incrementaría 2% por cada año adicional de cotización (Abanto, 2014, p. 50).

Sobre los derechos previsionales reconocidos a los empleados que ingresaron a trabajar a partir del 12 de julio de 1962, se debe precisar lo siguiente:

(...) la Ley N° 13724 no modificó ni derogó a la Ley N° 10624, situación que originó –en ciertos casos– la percepción de dos prestaciones pensionarias paralelas, una a cargo del Seguro Social del Empleado y otra por cuenta del empleador, quien tuvo que asumir el pago de la pensión directa y, a la vez, la contribución al régimen estatal.

Para tratar de regularizar dicha situación, el 29 de noviembre de 1969 fue promulgado el Decreto Ley 17262, norma que creó el Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares (FEJEP), con la finalidad de que el Seguro Social del Empleado acogiera a los trabajadores comprendidos por la Ley N° 10624, entre otras razones, para protegerlos frente el incumplimiento sistemático de algunos empleadores” (Abanto, 2014, p. 50).

En efecto, el FEJEP tenía a su cargo la responsabilidad de brindar la protección social en la jubilación de los empleados ingresados antes del 12 de julio de 1962, es decir, los que no se encontraron al amparo de la Ley N° 10624. No obstante, estos regímenes quedarían derogados con la promulgación del Decreto Ley N° 19990 que crea el Sistema Nacional de Pensiones, y donde se incorpora a los empleados y los obreros. Así, por ejemplo, conforme a lo dispuesto por el artículo 6 del Decreto Ley 22847, se dispuso que los asegurados que contaran con 25 o más o 20 o más años de aportes prestados a un mismo empleador, respectivamente, tenían la opción de jubilarse o proseguir bajo el régimen jubilatorio del Decreto Ley N° 19990, al cumplir estos 60 años en el caso de los hombres y 50 años en el caso de las mujeres.

Junto a los regímenes de jubilación de los obreros y empleados, coexistían otros de carácter especial, que, de acuerdo a lo sostenido por Alcántara (1979, citado por Abanto, 2014, pp. 23-27), comprendían, únicamente, a grupos laborales específicos,

como la Caja de Asistencia Social de los vendedores callejeros de diarios, revistas y billetes de lotería (Ley N° 10674, promulgada el 5 de octubre de 1946), la Caja de Beneficios Sociales de las empresas eléctricas (N° 10772, promulgada el 9 de octubre de 1946,) el Fondo de Previsión Social de los servidores del Jockey Club del Perú (Ley N° 15224, promulgada el 23 de noviembre de 1964), la Caja de Beneficios y Seguridad Social del pescador (creado por el Decreto Supremo N° 01, promulgado el 22 de enero de 1965), el Fondo de Retiro del chofer profesional independiente (conforme a lo dispuesto por la Ley N° 16124, promulgada el 6 de mayo de 1966), entre otros.

La protección social de la jubilación de los obreros y de los empleados marca un hito importante en la evolución de la seguridad social en el Perú, puesto que, como afirma Gómez (2012), es la etapa donde se produce la creación del “seguro social”, que tiene como punto de partida el estatus laboral de asegurado (obrero o empleado), como bien lo resume el citado autor en las siguientes líneas:

La idea central de esta forma de seguros era la de proteger, fundamentalmente, a quienes transformaban nuestras riquezas (obreros) y a aquellos que se encargaban de administrarlas (empleados), ya que fue, durante este inicial y prolongado periodo, que el sistema económico primario (materias primas) y secundario (manufacturero) sirvió para que el punto de partida del seguro social tuviese la catapulta con la que llegó a despegar, hasta ubicarlo, donde en la actualidad se encuentra. Fue tan marcada esta diferenciación en base al estatus laboral del asegurado, que hemos tenido hospitales que solo podían atender a los obreros y otros a los empleados, y formas de jubilación para cubrir a unos o a otros según el caso.

(...)

Dicho lo anterior, la creación del seguro social en el Perú fue solo eso: una simple creación sin mayores proyecciones exigidas a este tipo de instituciones; por ello, el nivel de su normatividad fue mediocre y, lastimosamente, no ha podido salir de ella a lo largo de su prolongada existencia, agravada no tanto por los gobiernos militares, sino por los llamados “democráticos” (...) (pp. 276-277).

Es importante enfatizar que, en la protección social de la jubilación desde finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, “por razones de orden social y político”, quedó “consolidada la división legal de los trabajadores en obreros y empleados, iniciada por la Ley 4916” (Rendón, 2008, p. 69), como se puede advertir de la creación de dos entidades para cada uno de dicho grupo, con marcadas diferencias: el Seguro Social Obrero y el Seguro Social del Empleado.

### **3.3. Los regímenes complementarios**

Como se indicó anteriormente, paralelamente a los regímenes jubilatorios regulados por las Leyes Nos. 1378 (1911), 4916 (1924) y 10624 (1968), según lo precisa Abanto (2015) “se dictaron normas que regularon el pago de prestaciones a favor de trabajadores de determinados sectores laborales”, tal como es el caso las empresas eléctricas y tranvías, con la Ley N° 10772, del 9 de octubre de 1946. Estas normas,



“ofrecían beneficios complementarios y adicionales a los que establecían las normas generales de seguridad social en pensiones” (p. 255).

Desde dicha época, en el Perú, ya se disponía del otorgamiento de beneficios complementarios a los que ofrecía los seguros sociales de los obreros y de los empleados, principalmente, en el sector privado. Es así que, resulta necesario resaltar la importancia de los regímenes complementarios en el Perú, los mismos que han transitado por tres etapas (Abanto, 2015, pp. 263-265).

En su primera etapa, se empezó otorgando indemnizaciones para proteger los accidentes de trabajo de los obreros y empleados, al amparo de la Ley N° 1378. Por primera vez, la empresa privada asume la responsabilidad de administrar el pago de una pensión, por los accidentes que sufrieran sus obreros y empleados en el hecho del trabajo o con ocasión directa del mismo.

Posteriormente, con la dación de la Ley N° 7975, también se dispuso el otorgamiento de pensiones ante el padecimiento de la enfermedad profesional de neumoconiosis.

Con la promulgación de la Ley N° 4916, del 7 de febrero de 1924, el empleador volvió a asumir el pago de prestaciones, a favor de sus empleados. Así, en su artículo 5 dispuso el otorgamiento de una renta vitalicia equivalente a la quinta parte del sueldo del empleado –sin incluir a los obreros– que, en notorio servicio del patrón quede inhabilitado para el trabajo. Sin embargo, como lo precisó Abanto, este beneficio fue absorbido posteriormente por las Leyes N° 10624 y N° 13724.

En la segunda etapa de los regímenes complementarios, época donde se distinguían los obreros y los empleados, en el caso de estos últimos, mediante la Ley N° 10624 se reguló el pago de una pensión, a cargo del empleador del sector privado.

Dicha prestación económica era el equivalente a un sueldo íntegro para los empleados con 40 años de servicios ininterrumpidos a las entidades bancarias, comerciales, industriales, agrícolas y mineras, en tanto tuvieran un capital mayor a dos millones de soles oro (Abanto, 2015, p. 264).

Con la promulgación de las Leyes N° 1103 y 15117, los años de servicios requeridos fueron reducidos a 30 y 25, para los hombres y mujeres, respectivamente. Entonces, en esta etapa se va consolidando el otorgamiento de pensiones complementarias, a favor de los empleados privados, principalmente.

Y, en la tercera etapa, mediante la Ley N° 17262, el Fondo Especial de Jubilación de los Empleados Particulares (FEJEP) dispuso otorgar una pensión para aquellos trabajadores que estaban comprendidos en la Ley N° 10624 que no estuvieran percibiendo pensión jubilatoria bajo dicha norma, previo el cumplimiento de los requisitos para acceder a dicha prestación, que estaba a cargo de los empleadores.

Posteriormente, con el Decreto Ley N° 22847, todos los pensionistas del FEJEP fueron incorporados en el SNP al cumplir 60, en el caso de los hombres, o 50 años de edad, cuando se tratase de mujeres; cuya norma fue derogada el 14 de mayo de 1988.

Con el desarrollo de las tres etapas antes señaladas, los regímenes complementarios quedaron consolidados con la emisión de normas legales que regularon el pago de las pensiones a favor de trabajadores de determinados sectores laborales, como es el caso de las empresas eléctricas y de tranvías, a través de la Ley N° 10772, del 9 de octubre de 1946, norma que regula los goces de jubilación, cesantía y demás beneficios sociales al personal de empleados y obreros de las Empresas Eléctricas Asociadas y de la Compañía Nacional de Tranvías S.A.; y, de los pescadores, con el Decreto Supremo N° 1, del 25 de enero de 1965, que crea la Caja de Beneficios Sociales del pescador.

En cumplimiento de lo establecido por el artículo 1 de la Ley N° 10772, el Poder Ejecutivo, mediante el Decreto Supremo s/n, del 7 de abril de 1947, aprobó el Estatuto Definitivo de los goces de jubilación, cesantía y demás beneficios sociales en favor del personal de empleados y obreros de las Empresas Eléctricas Asociadas y de las Compañía Nacional de Tranvías S.A. con sujeción a las disposiciones generales contenidas en la citada ley.

Dicha norma reguló tres tipos de prestaciones (jubilaciones por años de servicios, a saber: ordinaria, reducida y de invalidez), en los siguientes términos:

**Artículo 3.-** El Estatuto deberá otorgar jubilación ordinaria a los empleados y obreros que hayan cumplido treinta años de servicios; jubilación reducida proporcional al tiempo servido después de veinticinco años de trabajo, pensión por invalidez después de diez años de trabajo, también proporcional al tiempo servido. Estas pensiones se otorgarán sin límite edad.

En los artículos 4 y 5 de la Ley N° 10772, se reguló el porcentaje y montos – concordante con la Ley N° 11291, del 17 de febrero de 1950– de los tres tipos de prestaciones económicas complementarias, sin prever en sus demás disposiciones ninguna regulación sobre el reconocimiento de pensiones, a favor de los sobrevivientes (viudez, orfandad y ascendencia) de los empleados y obreros.

Por su parte, la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, de acuerdo con su Estatuto, aprobado mediante la Resolución Suprema N° 108, se constituyó como una institución de derecho privado creado por Decreto Supremo N° 01, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene como finalidad brindar el servicio de administrar eficientemente los recursos provenientes de los aportes al Fondo de Pensiones de los Trabajadores pescadores activos y pensionistas y otorgar las pensiones correspondientes con arreglo a lo dispuesto en el citado estatuto, así como supervisar el pago, por los empleadores, de los beneficios sociales de los trabajadores pescadores.

Mediante la Resolución Suprema N° 423-72-TR, del 20 de junio de 1972, se aprueba el Reglamento del Fondo de Jubilación del Pescador, por la cual establece los requisitos y condiciones para que los pescadores afiliados a este régimen gocen de una pensión de jubilación.

Así, el artículo 6 del citado reglamento señala que se otorgará pensión de jubilación al pescador que haya cumplido por lo menos 55 años de edad y reunido 15 contribuciones semanales por año; además, el artículo 7 dispone que gozarán del beneficio de la pensión de jubilación los pescadores que tengan más de 55 años de edad y acrediten 25 años de trabajo en la pesca y 375 contribuciones semanales en total; finalmente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 del mismo reglamento, los pescadores jubilados que al cumplir 55 años de edad no hubieren cubierto los requisitos antes señalados tendrán derecho a una veinticincoava parte de la tasa total de la pensión de jubilación por cada año cotizado o contribuido.

Como se puede advertir, se regula el otorgamiento de pensiones, a favor de los pescadores, ya sea que se encuentran en el régimen general, en el régimen de primera generación o en el régimen transitorio. Asimismo, mediante el artículo 12 del citado reglamento, se establece que, los pescadores al cumplir la edad de retiro y deseen mejorar la pensión de jubilación que pudiera corresponderles, podrá voluntariamente postergar su retiro mientras tenga vigencia su carné de Pescador, siempre que no sobrepase de los SESENTA (60) años de edad”.

Esta forma de regulación del pasado para el otorgamiento de pensiones complementarias a un grupo de trabajadores (trabajadores de Electrolima y pescadores), aunque más como una forma de otorgamiento unilateral de un beneficio económica, sería replicada en los siguientes años por las empresas privadas, como el caso de la Universidad Inca Garcilazo de la Vega (UIGV) y de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).

#### **4. La unificación de los seguros sociales del obrero y del empleado en la década de 1973: La creación del Sistema Nacional de Pensiones**

Desde la introducción de la previsión social en el Perú a finales del siglo XIX hasta inicio del siglo XX (década los 90), como bien lo resumen el maestro Javier Neves, “el Estado ha tenido a su cargo la gestión de la previsión social”, la misma que “ha estado siempre estructurada en dos grandes campos: el de la salud y el de las pensiones”. Respecto a la vejez se tenía dos Cajas, “unas a favor de los obreros y otras de los empleados. Los beneficios que otorgaban eran distintos. Luego, en los años setenta del siglo pasado se produjo un proceso de unificación y uniformización” (Neves, 2009, p. 12), durante el gobierno de gobierno militar del General Juan Velasco Alvarado.

En efecto, como algunos autores (Rendón, 2008, pp. 70-72) lo señalan, es con el Plan del Gobierno Revolucionario, denominado “Inca” –considerado el primer plan de Seguridad Social en el Perú–, que se tuvo como uno de los principales objetivos la unificación de la Caja Nacional de Seguro Social (regulado por las Leyes 8433 y 13724) y de la Caja del Seguro Social del Empleados (regulado por las Leyes 13640 y 17262), para crear un nuevo sistema que comprenda no solo medidas organizativas, sino sobre todo inherentes a las prestaciones de vejez, invalidez y supervivencia.

La unificación de las Cajas en mención tenía como el de “arribar con medidas sucesivas a una sola institución de Seguridad Social que administrase la cobertura de los riesgos sociales sin distinciones entre los asegurados obreros, empleados y otras clases de trabajadores, y que posibilite el paso de un nivel de seguros sociales a otro de Seguridad Social” (Rendón, 2008, pp. 70-71), lo que se concretó con la creación del Sistema Nacional de Pensiones en el año 1973 y, posteriormente, con la promulgación de la Constitución de 1979, puesta en vigencia por el presidente de la República Fernando Belaunde Terry, desde el 28 de julio hasta la Constitución promulgada durante el periodo del fujimorismo.

El texto de la Constitución de 1979 fue “inclusiva cuyo fin era ser el fundamento de una sociedad más justa, sin discriminados ni excluidos” (Bernales, 2003, citado por Ramos, 2015, p. 99), reafirmando “la protección de los derechos sociales como ninguna otra (...) no sin una dosis de demagogia por su evidente impracticabilidad, en especial en un contexto de crisis como el de la época” (Ramos, 2015, p. 104)<sup>9</sup>.

Así, con la incorporación en el texto de la Constitución de 1979 del capítulo III “De la seguridad social, salud y bienestar”, ubicada en el Título I de la misma, referida a los “Derechos Fundamentales de la persona”, se reconoció el derecho a la seguridad social en pensiones, como se desprende los artículos 12, 13, 14 y 20, que decretaron lo siguiente:

---

<sup>9</sup> La Carta de 1979 contuvo la más extensa de las enumeraciones de los derechos del hombre que jamás hayamos tenido en el Perú. Ella llevó al extremo el llamado constitucionalismo social –introducido entre nosotros por la Constitución de 1920– al establecer los derechos a la vivienda decorosa, a la seguridad social universal, al seguro de desempleo y un muy largo etcétera (Sardón de Taboada, 1995, citado por Ramos, 2015, p. 104).

**Artículo 12.-** El Estado garantiza el derecho de todos a la seguridad social. La ley regula el acceso progresivo a ella y su financiación.

**Artículo 13.-** La seguridad social tiene como objeto cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo, accidente, vejez, muerte, viudez, orfandad y cualquiera otra contingencia susceptible de ser amparada conforme a ley.

**Artículo 14.-** Una institución autónoma y descentralizada, con personería de derecho público y con fondos y reservas propios aportados obligatoriamente por el Estado, empleadores y asegurados, tiene a su cargo la seguridad social de los trabajadores y sus familiares. Dichos fondos no pueden ser destinados a fines distintos de los de su creación, bajo responsabilidad.

La institución es gobernada por representantes del Estado, de los empleadores y de los asegurados en igual número. La preside el elegido entre los representantes del Estado.

La asistencia y las prestaciones médicoasistenciales son directas y libres.

La existencia de otras entidades públicas o privadas en el campo de los seguros no es incompatible con la mencionada institución, siempre que ofrezcan prestaciones mejores o adicionales y haya consentimiento de los asegurados. La ley regula su funcionamiento.

El Estado regula la actividad de otras entidades que tengan a su cargo la seguridad social de los sectores de la población no comprendidos en este artículo.

(...)

**Artículo 20.-** Las pensiones de los trabajadores públicos y privados que cesan temporal o definitivamente en el trabajo son reajustadas periódicamente, teniendo en cuenta el costo de vida y las posibilidades de la economía nacional, de acuerdo a ley.

(...)

**OCTAVA.-** Las pensiones de los cesantes con más de veinte años de servicios y de los jubilados de la administración pública, no sometidas al régimen del Seguro Social del Perú o a otros regímenes especiales, se nivelan progresivamente con los haberes de los servidores públicos en actividad de las respectivas categorías, durante el término de diez ejercicios, a partir del 1 de Enero de 1980. Deben consignarse en el Presupuesto de la República las partidas consiguientes.

La Constitución de 1979 “no se refiere en forma expresa a la jubilación, pero sí a la contingencia que la origina, como es la vejez” (Romero, 1993, p. 33). Como se puede apreciar del contenido de sus disposiciones, el Estado garantiza el derecho de todos a la seguridad social (artículo 12), ante diferentes contingencias, como es la vejez (artículo 13), a través de las pensiones, las mismas que serán reajustadas teniendo en cuenta el costo de vida y las posibilidades de la economía nacional, de acuerdo a ley (artículo 20),

bajo la administración de una institución autónoma y descentralizada del Estado, y de manera complementaria por empresas privadas (artículo 14). Asimismo, dicha Carta también reconocería la nivelación de las pensiones de cesantía (Octava Disposición General y Transitoria), lo que generaría varias reformas legales y constitucionales, para proscribirla.

Ciertamente, bajo las concepciones de la Constitución de Querétaro (México, 1917) y de la Constitución de Weimar (Alemania, 1919) (Freixes, 1986, pp. 43-44)<sup>10</sup>, “se dio por primera vez la constitucionalización de la seguridad social en el Perú”, puesto que “el Perú es uno de los primeros países de América Latina que legisló en materia de seguridad social: la ley de creación del seguro social obrero de 1936 y la Constitución de 1979 que sentó las bases y principios de la seguridad social” (Gamarra, 2009, pp. 114-115).

#### **4.1. El Sistema Nacional de Pensiones**

El 24 de abril de 1973 se promulgó el Decreto Ley N° 19990, mediante el cual se creó el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social (SNP), en sustitución de los sistemas de pensiones de las Cajas de Pensiones de la Caja Nacional de Seguro Social y del Seguro Social del Empleado y del Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares. Dicha norma entró en vigencia el 1 de mayo de 1973 y fue reglamentada por el Decreto Supremo N° 011-74-TR, del 31 de julio de 1974.

En efecto, el SNP unifica en una sola Caja las prestaciones pensionarias de los obreros, los empleados particulares y de los servidores públicos, siendo que los artículos 3, 4 y 5 del Decreto Ley 19990 establecerían quiénes son los asegurados obligatorios del SNP, los asegurados facultativos y los que no están comprendidos en dicho sistema (por ejemplo, los trabajadores que pertenecen, antes de la entrada de vigencia el SNP, al régimen de cesantía, jubilación y montepío, reemplazado por el Decreto Ley 20530, del 26 de enero de 1974), respectivamente.

En cuanto al financiamiento del SNP, esta se efectúa, entre otras fuentes, a través de las aportaciones de los empleadores y de los asegurados, que equivale a un porcentaje del monto de la remuneración asegurable que percibe el trabajador. Asimismo, dentro de su ámbito de protección a través de las prestaciones económicas, además de reconocerse el otorgamiento de las pensiones de invalidez y de sobrevivientes (viudez, orfandad y ascendientes), también se regula el otorgamiento de la pensión de jubilación en los artículos 38 al 49, en tanto se acredite los requisitos de edad y un mínimo años de aportación, que varían según la modalidad que se regula en dicho régimen jubilatorio.

El texto original del artículo 38 del Decreto Ley 19990 establecía lo siguiente:

---

<sup>10</sup> Al respecto, Freixes (1984) señala que en la Constitución mexicana de 1917 “ya encontramos medidas que perfilan un incipiente sistema de seguridad social, a la par que se regula la indemnización por incapacidad laboral. En Europa, las constituyentes de la primera posguerra, deliberan bajo la impresión reciente del bolchevismo y, continúan la política según la cual vale más intervenir en algunos aspectos de las relaciones económicas (...) entre los que se encuentran las medidas sobre previsión, seguros sociales, accidentes laborales y todas aquellas otras que hoy consideramos propias de un sistema de seguridad social”. Así, los artículos 7 y 161 de la Constitución de Weimar “hacen referencia al sistema de seguridad social que quiere instaurar el Reich (...). Con respecto a otras constituciones de la época, se constitucionaliza el derecho a la seguridad social en la de Polonia, la de Austria, la de los serbios, croatas y eslavos, la rumana, la de Lituania y la española de 1931” (pp. 43-44)

**Artículo 38.-** Tienen derecho a pensión de jubilación los hombres a partir de los sesenta años de edad y las mujeres a partir de los cincuenticinco a condición de reunir los requisitos de aportación señalados en el presente Decreto Ley.

Por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, previo informe del Consejo Directivo Unico de los Seguros Sociales y los estudios técnico y actuarial correspondientes, podrá fijarse, en las condiciones que en cada caso se establezca, edades de jubilación inferiores hasta en cinco años a las señaladas en el párrafo anterior, para aquéllos grupos de trabajadores que realizan labores en condiciones particularmente penosas o que implican un riesgo para la vida o la salud proporcionalmente creciente a la mayor edad de los trabajadores

De este modo, en las disposiciones originales del Decreto Ley 19990, la pensión de jubilación se reconocía hasta en cuatro regímenes jubilatorios, la cual estaba condicionada al cumplimiento de una determinada edad avanzada (jubilación por edad) y aportes al fondo del SNP, a saber:

- En el régimen general, cuando los hombres cumplían 60 años de edad y contaban con 15 años de aportes, mientras que las mujeres tenían 55 años y acreditaban 13 años de aportes.
- En el régimen especial, cuando los hombres, nacidos antes del 31 de julio de 1931, cumplían 60 años de edad y contaban con 5 años de aportes, mientras que las mujeres, nacidas antes del 31 de julio de 1936, tenía 55 años y acreditaban 5 años de aportes; además de que ambos estén inscritos en las Cajas de Pensiones del Obrero o del Empleados, según corresponda.
- En el régimen de pensión reducida, cuando los hombres cumplían 60 años de edad y contaban entre 5 y 15 años de aportes, mientras que las mujeres tenían 55 años y acreditaban entre 5 y 13 años de aportes.
- En el régimen de pensión adelantada, cuando los hombres cumplían 55 años de edad y contaban con 30 años de aportes, mientras que las mujeres tenían 50 años y acreditaban 25 años de aportes. Se podía reducir los aportes a 15 o 13 años cuando el cese era producto de la reducción de personal.

En cuanto a la administración del SNP, inicialmente, estuvo a cargo del Seguro Social del Perú hasta el 28 de diciembre de 1987, fecha en la que fue creado el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), con la Ley N 24786. El IPSS asumió la administración de las prestaciones de salud y pensiones hasta el 19 de diciembre de 1992 -formalmente, hasta el 31 de mayo de 1994 (Ley N° 26323)-, en que a la Oficina de Normalización Previsional (ONP) se le asignó dicho régimen, reservando para su antecesora únicamente la atención de las prestaciones médicas, que posteriormente estaría bajo la responsabilidad de EsSalud (Abanto, 2014, p. 52).

Si bien la dación del Decreto Ley 19990 trajo mayores progresos cualitativos y cuantitativos al SNP, donde además hubo un apogeo de los afiliados y una participación

abierta de los trabajadores dentro de los órganos de la seguridad social; puesto que se buscaba “una unidad orgánica refundida, en cuyo interior cohabitaran todos los seguros, trabajadores y todas las contingencias sociales a asegurar” (Gómez, 2012, p. 280); dicho régimen jubilatorio fue frenado abruptamente –y casi reemplazado en su totalidad– con la creación del Sistema Privado de Pensiones (SPP), cuyo nacimiento se debió a la malversación y mala administración de los fondos pensionarios, tal como lo ilustra Gómez (2012):

El despilfarro y la burocracia, esta vez dorada, se apoderaron virtualmente de casi todos los puestos y fondos disponibles del sistema durante las épocas inflacionarias que se presentaron en los gobiernos de Morales (1974-1979), Belaúnde Terry (1980-1985), Alan García (1985-1990) e inicio del fujimorismo (1990-1991), la institución no aprovechó el momento de poseer un impresionante torrente de liquidez, simplemente porque disposiciones gubernamentales pretorianas y contrarias a toda razón económica elemental obligaban al seguro social a mantener sus caudales en moneda nacional y en el Banco de la Nación propiedad del Estado, y no en las monedas duras ni en ninguna otra sede bancaria, que es lo que la economía corriente recomienda (pp. 280-281).

En efecto, bajo la mala administración del SNP, a cargo del IPSS, que generó serios problemas y crisis al sistema de reparto, además, debido a la falta de pago de las cotizaciones por el Estado y otras entidades, la galopante “inflación de precios” (caída en el valor real de la masa salarial y, por ende, de los ingresos reales de la seguridad social) (Rojas, 2014, p. 62)<sup>11</sup>, el desvío continuo de los recursos para atender una parte de los egresos del Estado, el ingreso de nuevos contingentes de empleados públicos al régimen del Decreto Ley 20530; generó su precipitado descalabro que, entre otras razones, permitieron dar inicio a la privatización de los servicios de la Seguridad Social, tanto en pensiones como en salud (Rendón, 2008, pp. 75-76).

## **5. La privatización del sistema de pensiones en la década de 1990: La creación del Sistema Privado de Pensiones**

A partir de la incorporación del sistema de capitalización individual, creado en Chile en el año 1981 (Gonzales y Paitán, 2015, p. 36), esto es, la implementación del esquema previsional consistente “en la contribución definida con base en cuentas individuales administradas por el sector privado, totalmente contrario al esquema de reparto que siempre está a cargo del Estado; se ha venido produciendo reformas pensionales estructurales durante la década de los 90” (Gonzales, 2019, pp. 198-199), sobre todo en América Latina y el Caribe, bajo las concepciones del Consenso de Washington que, para promover el progreso económico en los países en desarrollo,

---

<sup>11</sup> Al respecto, Jorge Rojas subraya que la inflación de precios afectó los ingresos reales de la seguridad social por una caída en el valor real de la masa salarial, que a su vez “está en relación directa con el salario real y el nivel de empleo en el sector formal de la economía. Pues bien, lo que se observa durante la segunda mitad de los años setenta es una evolución negativa de ambas variables. Por un lado (...), los sueldos y salarios reales en Lima Metropolitana empiezan a caer a partir de 1974, y perdieron un total de 40% y 25%, respectivamente, de su valor entre 1973 y 1980, periodo durante el cual la tasa de inflación fue de un promedio anual de 41% (INEI)” (Rojas, 2014, p. 62).

propone, entre otros aspectos, la privatización de los servicios del Estado, la liberalización comercial y desregulación, los mismos que son impulsados por ciertos economistas y un grupo de instituciones económicas ubicadas en Washington, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Tesoro americano (Stiglitz y Charlton, 2005, citado por Rojas, 2014, p. 72).

Por ello, desde la década de los 90, la mayoría de los países han acometido procesos revisionistas de sus respectivos ordenamientos laborales, así como previsionales. Los distintos gobiernos, fuere el signo político que fuere, han puesto en práctica diversas acciones flexibilizadoras, en unos casos con un alcance menor al hilo de incidir en alguna de las rigideces más sentidas de cada experiencia o en algún aspecto de las relaciones laborales; pero en otros ejemplos, la flexibilidad (o liberalización) ha tenido una mayor envergadura, con un carácter continuado en el tiempo y con modificaciones introducidas en gran parte de las instituciones y puntos neurálgicos de dicha disciplina (Aleman, 1996, p. 170).

En esta inercia, casi ineludible, se encuadra, sin lugar a dudas, la implementación de tres modelos en los sistemas de organización del gasto<sup>12</sup>. De este modo, “tenemos legislaciones que tienen algunos de los modelos previsionales que reemplazaron totalmente el sistema de reparto por el sistema de capitalización individual, o en los que existen de manera paralela, o en los que son complementarios” (Gonzales, 2019, p. 199). En el caso peruano se optó por el segundo modelo, en el que se reemplazó parcialmente el SNP por un Sistema Privado de Pensiones (SPP), permitiendo la coexistencia de ambos en constancia competencia.

Recordemos que, desde la creación de los seguros sociales en el Perú, la protección social en la jubilación de los trabajadores (antes distinguidos en obreros y empleados) ha estado siempre bajo la responsabilidad del Estado, siendo que recién a fines de la década de los 90, debido a una severa crisis de la sostenibilidad financiera del SNP, como un sistema pensionario alternativo a este, se crea el Sistema Privado de Pensiones (SPP), mediante el Decreto Legislativo 724, el mismo que sería reemplazado por el Decreto Ley 25897, del 6 de diciembre de 1992; sin que esta última norma tenga el respaldo constitucional de la época.

Sobre el particular, el artículo 14 de la Constitución de 1979, vigente en 1992, solo habilitaba la existencia de empresas privadas para el campo de los seguros en pensiones, distintas al IPSS, para que “ofrezca prestaciones mejores o adicional y haya consentimiento de los asegurados”. El SPP no cumplía con lo previsto por dicha disposición, lo cual evidenciaba su flagrante inconstitucionalidad, que sería superada con la dación –a medida– de la Constitución de 1993.

## **5.1. El Sistema Privado de Pensiones**

A noviembre de 1991 se promulgó el Decreto Legislativo 724, mediante el cual se creó, por primera vez, un SPP y, para lo cual, se conformaron las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), definidas como aquellas sociedades anónimas dedicadas exclusivamente a la administración de fondos acumulados en cuentas de capitalización individual de los trabajadores. Las cuatro disposiciones adicionales de mayor importancia fueron que: i) la tasa de aportación obligatoria de los trabajadores sería de 8% de sus

---

<sup>12</sup> La aparición de estos modelos o perspectivas más o menos definidas, se dan en el contexto de la reforma de la Seguridad Social en América Latina, en el que se incorpora el sistema de capitalización individual en reemplazo total o parcial de los de reparto. (Gamarra, 2009, pp. 120-124).



remuneraciones; ii) no se cerraría el SNP a cargo del IPSS, al cual los trabajadores podrían afiliarse todavía; iii) se otorgarían bonos de reconocimiento a los trabajadores afiliados al SNP que decidieran trasladarse al SPP; y, iv) los bancos y compañías de seguros quedarían prohibidos de constituir y administrar directamente AFP, con lo cual también se restringiría fuertemente la posibilidad de que lo hicieran sus accionistas. Lamentablemente, dicho decreto no llegó a implementarse debido a diversos factores, sobre todo políticos, que fueron adversos al mismo (Rojas, 2014, citado por Paitán, 2017a, pp. 346-347).

No obstante, luego del “autogolpe” de Estado y el cierre del Congreso, el 5 de abril de 1992, aprovechando la inacción ante la “severa crisis” que afectaba a la previsión social hacia fines de la década de los ochenta del siglo pasado”, bajo la tesis de que dicha “cuestión era insalvable y solo cabía otorgar un mayor margen de acción a la empresa privada en la cobertura de la salud y pensiones” (Neves, 2004, p. 166). En noviembre del mismo año se creó el actual SPP mediante Decreto Ley 25897, que inició sus operaciones en el mes de junio de 1993, cuando la Superintendencia de Administradoras privadas de Fondos de Pensiones (SAFP) –supervisores iniciales de las AFP– otorgó licencia de funcionamiento a las primeras cinco AFP (Neves, 2004, p. 166).

En el Perú, la intención original de implementar un SPP en el ordenamiento jurídico previsional “tenía como fin diseñar un régimen único, con una implementación gradual y complementaria al SNP, sin embargo, debido a factores políticos y económicos, principalmente, incidieron que dicho sistema quede implementado como un régimen paralelo o dual al SNP” (Paitán, 2017a, p. 347). Así, el servicio público de la seguridad social pasa a manos del sector privados, en aplicación del denominado “consenso de Washington (1992), “que imponía a los países emergentes vender, de apertura, a todas las empresas que hasta entonces estaban en manos del Estado” (Gómez, 2012, p. 284).

El Decreto Ley 25897 regula en sus disposiciones –que están más referidas al ofrecimiento de un producto y a las empresas privadas que estarán a cargo de las mismas–, entre otros aspectos, lo relacionado a la incorporación al SPP (artículos 4 al 12); la constitución y organización de las AFP (artículos 13 al 17); la administración de los fondos de pensiones (artículos 18 al 21); las inversiones de los fondos a cargo de las AFP (artículos 22 al 28); los aportes al fondo privado (artículos 29 al 37); las prestaciones en favor de los trabajadores incorporados al SPP –sin incluir las prestaciones de salud y riesgos de accidentes de trabajo–, a saber: las de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio (artículos 38 al 51); la participación de las empresas de seguros en el SPP (artículo 52); el control de las AFP, así como la disolución y liquidación de las mismas (artículos 53 al 70); y, los aspectos tributarios de los fondos que administra el SPP (artículos 71 al 77).

En este marco legal previsional, tanto la jubilación como el acceso a una pensión por dicha contingencia social, son ofrecidas por empresas privadas como un producto al mejor postor (afiliado), es decir, quien tiene mayor capital en su Cuenta Individual de Capitalización, ya sea para acceder a una de las modalidades de pensión que ofrece el SPP, previo cumplimiento de una determinada edad (jubilación por edad), o disponer de su retiro. Así, el texto original de los artículos 38 al 46 establecieron lo siguiente:

**Artículo 39.-** Tienen derecho a recibir la pensión de jubilación los afiliados cuando cumplan 65 años de edad.

**Artículo 40.-** Procede la jubilación anticipada cuando el afiliado así lo dispongan siempre que obtenga una pensión igual o superior

al 50% del promedio de las remuneraciones percibidas y rentas declaradas durante los últimos 120 meses, debidamente actualizadas.

**Artículo 41.-** La pensión de jubilación se calcula en base al saldo que arroje la Cuenta Individual de Capitalización del afiliado al momento que le corresponde la prestación, en función a los factores siguientes:

- a) El capital acumulado en su Cuenta Individual de Capitalización menos los fondos registrados en la "Libreta Complementaria de Capitalización AFP" que el afiliado decida retirar;
- b) El producto de la venta o redención del Bono de Reconocimiento, en los casos que corresponda.

**Artículo 42.-** Para hacer efectiva la pensión de jubilación, el afiliado o sus sobrevivientes, según sea el caso, pueden optar por cualquiera de las modalidades siguientes:

- a) Retiro Programado
- b) Renta Vitalicia Personal
- c) Renta Vitalicia Familiar
- d) Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida.

**Artículo 43.-** El Retiro Programado es la modalidad de pensión administrada por una AFP mediante la cual el afiliado, manteniendo la propiedad sobre los fondos acumulados en su Cuenta Individual de Capitalización, efectúa retiros mensuales contra el saldo de dicha cuenta hasta que la misma se extinga.

Los retiros mensuales se establecen de acuerdo al programa de retiros predeterminado por las partes, teniendo en consideración las condiciones establecidas y las tablas correspondientes publicadas por la Superintendencia.

El saldo que quedara en la Cuenta Individual de Capitalización en el momento del fallecimiento del afiliado pasa a sus herederos. A falta de herederos, el saldo pasa a integrar el Fondo, distribuyéndose en montos iguales entre la totalidad de Cuentas Individuales de Capitalización de la correspondiente AFP.

**Artículo 44.-** La Renta Vitalicia Personal es la modalidad de pensión mediante la cual el afiliado contrata con una AFP una renta vitalicia mensual hasta su fallecimiento. Para tal fin, la AFP debe establecer un sistema de autoseguro mediante la utilización de los saldos de la Cuenta Individual de Calificación de los afiliados que contrataron tal modalidad y que hayan fallecido. Con dichas retenciones se constituye un Fondo de Longevidad que es administrado por la AFP.

Corresponde a la Superintendencia establecer los criterios para la inversión del Fondo de Longevidad, supervisar los saldos que integran el Fondo de Longevidad y la edad utilizada para el cálculo de la pensión, así como dictar las medidas complementarias para el debido funcionamiento del sistema.

La renta vitalicia interna procede desde el momento en que el afiliado le cede a la AFP el saldo de su Cuenta Individual de Capitalización.

**Artículo 45.-** La Renta Vitalicia Familiar es la modalidad de pensión mediante la cual el afiliado contrata directamente con la empresa de seguros de su elección el pago de una renta mensual hasta su fallecimiento y el pago de pensiones de sobrevivencia en favor de sus beneficiarios.

La Renta Vitalicia Familiar procede desde el momento en que el afiliado le cede a la empresa de seguros el saldo de su Cuenta Individual de Capitalización.

**Artículo 46.-** La Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida es la modalidad de pensión por la cual un afiliado contrata una Renta Vitalicia Personal o Familiar, con el fin de recibir pagos mensuales a partir de una fecha determinada, reteniendo en su Cuenta Individual de Capitalización los fondos suficientes para obtener de la AFP una Renta Temporal durante el período que medie entre la fecha que ejerce la opción por esta modalidad y la fecha en que la Renta Vitalicia Diferida comienza a ser pagada por la AFP o por una empresa de seguros, según sea el caso.

La Renta Vitalicia Diferida que se contrate no puede ser inferior al 50% del primer pago mensual de la Renta Temporal ni superior al 100% de dicho primer pago.

Correlativamente con la emisión de la norma que creó el SPP, el 12 de diciembre de 1992 se promulgó el Decreto Ley 25967, por el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional<sup>13</sup>. Con la citada norma, a saber: “se elevó el número de años de aportación necesarios para percibir una pensión de jubilación de 15 y 13, para hombres y mujeres, respectivamente, a 20 para todos”; así como, “se modificó la base de cálculo de la remuneración de referencia, que era el promedio de las últimas 12 remuneraciones y pasó a ser el promedio de las últimas 36, 48 o 60, según el tiempo de aportación”; y, también, “se fijó la pensión máxima en 600 soles mensuales” (Neves, 2004, pp. 166-167).

Además de incrementar los años de aportaciones y modificar la base de cálculo, mediante una disposición transitoria del Decreto Ley 25967, los 20 años fueron exigidos a aquellos asegurados que ya habían cumplido el menor tiempo de servicios previsto por

---

<sup>13</sup> Al respecto, el Congreso Constituyente Democrático expidió la Ley del 9 de enero de 1993, la que disponía en su artículo 2, que los Decretos Leyes expedidos por el Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional, entre el cinco de abril y el treinta de diciembre del mismo año, mantienen su vigencia, en tanto no sean revisados, modificados o derogados por el Congreso Constituyente Democrático.

las disposiciones originarias del Decreto Ley 19990 para obtener una pensión; inclusive se decretó que no procedería ninguna acción de amparo dirigida a impugnar, directa o indirectamente, los efectos de la aplicación del Decreto Ley 25967.

Nótese que al momento de promulgarse el Decreto Ley 25967 se encontraba vigente la Constitución de 1979, y además por tratarse de una norma con efecto retroactivos, se cuestionaría su constitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. A respecto, dicho Colegiado en la sentencia del 23 de abril de 1997, recaída en el Expediente 007-96-I/TC, luego de considerar la validez formal del Decreto Ley 25967, por haber sido convalidada por el Congreso Constituyente Democrático con la Ley de 9 de enero de 1993, declaró constitucional el contenido (parcial) de dicha norma (por ejemplo, de los artículos 7 y 8 referidos a la creación e implementación de la ONP), e inconstitucional otros (por ejemplo, el artículo 10 que quedó derogada). Así, respecto de las nuevas condiciones para acceder al goce de la pensión de jubilación estableció que, “se aplicará sólo y únicamente a los asegurados que con posterioridad a la dación del D.L. N° 25967, cumplan con los requisitos señalados por el régimen previsional del D.L. N° 19990, y no a aquellos que los cumplieron antes de la vigencia del citado D.L. N° 25967”, pese a lo cual la ONP se obstinó en seguir aplicando, hasta la publicación de la Ley 27561 (2001).

Por otra parte, en materia de gestión de las pensiones del SNP, el IPSS fue reemplazado por la ONP (creada por Ley 26323, de mayo de 1994, y el Decreto Supremo 061-95-EF de 1995, que aprueba su estatuto)<sup>14</sup>. La mala administración del IPSS de las pensiones en el SNP fue “el caballito de batallas” para que se pueda crear el SPP, como bien lo ilustra Rojas (2014) en las siguientes líneas, sustentado en indicadores de la seguridad social en el Perú hacia el año 1991:

Como se puede ver, aparentemente no se trataba de una situación crítica –había un superávit equivalente al 11.3% de los ingresos corrientes-, pero la gravedad de la situación del IPSS se revela en el hecho de que la pensión mensual promedio percibida por un pensionista era de solo US\$ 32.1, mientras que una simple aritmética nos indica que la contribución mensual de un afiliado era de US\$ 24.9. Tenemos, pues, que cada contribuyente casi pagaba la pensión de cada pensionista. La situación de aparente holgura resultaba del hecho de que había cinco contribuyentes por cada pensionista. Adicionalmente, dicha impresión desaparece si tomamos en cuenta que con las aportaciones no solo se financiaban el pago de las pensiones, sino también prestaciones de salud (p. 69).

La protección social en la jubilación de los trabajadores en el SPP, a cargo de las empresas privadas, a pesar de sus reformas constantes (desde los gobiernos de Fujimori, Toledo, García, Humala, hasta la actualidad), constituiría, de cierta forma y de manera progresiva, el inicio de la etapa de crisis y deconstrucción del sistema de la seguridad social en pensiones, aunque todavía en su antecedente más remoto, el seguro social.

Es pues conocido que, en el SPP se estaría apostando más por la mercantilización de la jubilación de los trabajadores que por su protección social, contraria a las concepciones de un Estado social y democrático de derecho que dio nacimiento a la

---

<sup>14</sup> En materia de salud, el IPSS fue reemplazado por el Seguro Social de Salud (EsSalud) en mayo de 1997, creada por la Ley 27056, e impulsada por la Ley 26790, Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud.

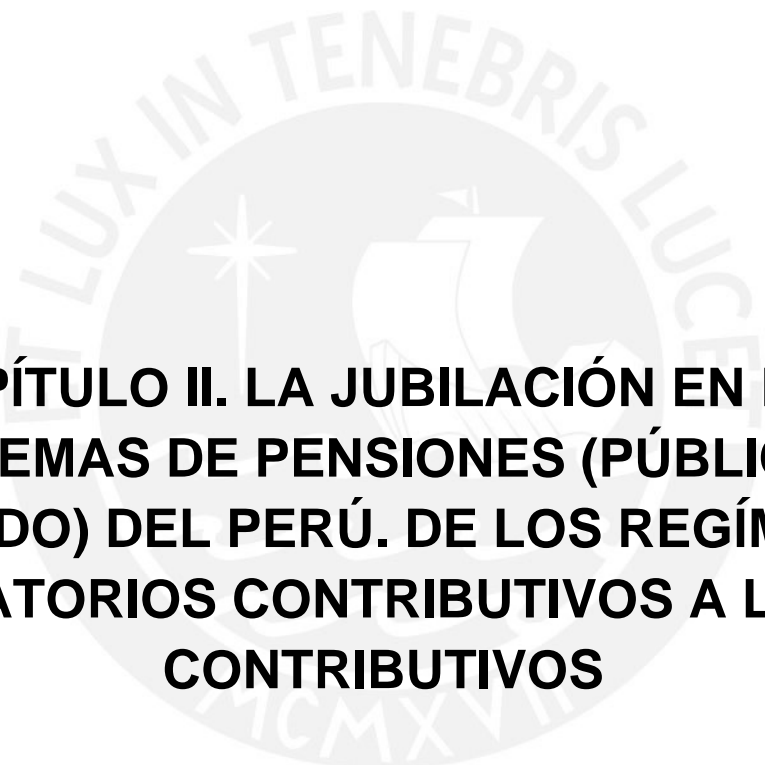
seguridad social; por lo que, no en vano viene generando de manera radical, inclusive desde la creación de dicho sistema, su desaparición y reemplazo por un sistema público.

Sin embargo, debe recordarse que, si bien, en las sociedades las diversas medidas relacionadas con la seguridad del trabajador, al llegar a la vejez, están dirigidas a conservar el mismo nivel de vida que alcanzaron durante su vida activa; las normas que regulan dichas medidas parecieran no tenerse dicha finalidad. “Sucede aquí que la evolución del derecho [que regula los sistemas de protección social, como es el caso del derecho de la seguridad social y, específicamente, del derecho previsional] no marcha al mismo paso que la evolución de los hechos” (Wilhelm, 1952, citado por Moles, 1962, p. 1).

La protección social de la vejez, desde mediados del siglo XIX hasta finales del siglo XX, se dirigió solo a aquel grupo de personas que tuvieron alguna vinculación estatutaria con la Administración Pública (empleados públicos, militares y policías) o una relación laboral con las empresas privadas (obreros y empleados). Es decir, únicamente, las personas que tenía la condición de trabajadores llegada a una determinada edad, donde tenía que cesar en sus actividades laborales y previo el cumplimiento de ciertos requisitos establecidos por el régimen jubilatorio al que pertenecía, podían acceder a una pensión de jubilación.

En la previsión social, el desarrollo de los seguros sociales, la unificación de los mismos en el Sistema Nacional de Pensiones, y la creación del Sistema Privado de Pensiones, los modelos de protección social frente a la jubilación solo han sido entendidas desde el ámbito laboral, predominantemente, y previsional, mas no social. La existencia de una relación estatutaria o laboral es requisito imprescindible para recibir una pensión de vejez o jubilación (prestación de retiro).

La protección social de la jubilación se encuentra laboralizada desde sus orígenes, y, por ende, focalizado, lo vendría a ser una herencia del pasado para inicios del siglo XXI.



**CAPÍTULO II. LA JUBILACIÓN EN LOS  
SISTEMAS DE PENSIONES (PÚBLICO Y  
PRIVADO) DEL PERÚ. DE LOS REGÍMENES  
JUBILATORIOS CONTRIBUTIVOS A LOS NO  
CONTRIBUTIVOS**

## **CAPÍTULO II**

### **LA JUBILACIÓN EN LOS SISTEMAS DE PENSIONES (PÚBLICO Y PRIVADO) DEL PERÚ. DE LOS RÉGIMENES JUBILATORIOS CONTRIBUTIVOS A LOS NO CONTRIBUTIVOS**

“América Latina introdujo sus programas de seguro social mucho antes que otros países en desarrollo en África, Asia y Oriente Medio; a fines del decenio del 70 todos los países de la región tenían dichos programas en vigor[,] pero con diferencias notables” (Mesa-Lago, 2004, p. 13), siempre administrados por el Estado. A partir de la década de 1980, pasarían a cargo de las empresas privadas, con las reformas estructurales que se iniciarían en Chile (con la creación de esquemas privados de protección social).

Los seguros sociales, desde sus inicios en Perú, tienen como finalidad brindar protección social a los trabajadores que se jubilan, a través del otorgamiento de pensiones y prestaciones de salud, por ser uno de los supuestos de inactividad más importantes cubiertos por los sistemas de protección social, desde la previsión social hasta los seguros privados. Inclusive, extendiéndose a otros sistemas no contributivos de pensiones, debido al “progresivo aumento de la edad media de la población y de su expectativa de la vida actual” (Tortuero, 1997, p. 695).

En nuestro país, el modelo de protección social en la jubilación, luego de pasar por un sistema de previsión social público a uno privatizado, avizora que, “es un sistema que no encaja [del todo] en ninguno de los modelos teóricos tradicionales, tanto el de Bismark (modelo contributivo, donde las aportaciones de los participantes del modelo financian los beneficios de esos mismos participantes, excluyendo a los que quedan fuera) como es el de Beveridge (modelo no contributivo donde la financiación proviene de impuestos generales y los beneficios tienen a ser universales)” (Gallego, 2015, p. 7).

Tenemos un modelo *sui generis*, condicionado por la evolución histórica del país, así como sus normas constitucionales y legislativas, que con avances y retrocesos permite la coexistencia, en un primer momento, de dos sistemas contributivos y obligatorios –uno público y otro privado–, y, recientemente, de dichos sistemas con uno no contributivo, aunque todavía de manera incipiente, y otros complementarios (privados en su mayoría).

En virtud de lo expuesto, corresponde abordar el estudio de la institución jurídica de la jubilación en el actual sistema de pensiones peruano, dentro del marco constitucional y legal vigentes.

#### **1. La Constitución de 1993 y el “nuevo” modelo normativo de protección social en pensiones de jubilación**

##### **1.1. El derecho humano fundamental a la seguridad social**

Nicoliello (2018) nos enseña que, durante la época en la que las concepciones de Beveridge encontraron en Francia un terreno favorable (mediante la Ley Ordenanza del 4 de octubre de 1945), “la Declaración de Filadelfia de la Organización Internacional del Trabajo, de 1944, incluye la “obligación solemne” de fomentar programas que permitan “extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes los necesiten y prestar asistencia médica completa” (pp. 28-29). Asimismo, el problema de la seguridad en su conjunto se aborda con la adopción de la Recomendación N° 67 y la Recomendación N° 69, ambas de 1944.

Entonces, “[e]n 1994, cuando la Segunda Guerra Mundial estaba próxima a concluir, la OIT en su Declaración de Filadelfia elevó la seguridad social a instrumento internacional y proclamó la necesidad de extender su cobertura” (Mesa-Lago, 2004, p. 12). En esa línea de ideas, en la Declaración Universal de Derechos Humanos se reconoce el derecho de toda persona a la seguridad social, como se lee del texto de sus artículos 22 y 25:

**Artículo 22.-**

Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

(...)

**Artículo 25**

1. Toda persona tiene derecho (...) a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

(...)

Luego de aprobarse una serie de convenios y recomendaciones por parte de la OIT, como lo reseña Carmelo Mesa-Lago, “después de la Segunda Guerra Mundial, basada en el concepto más amplio de la seguridad social y dirigido a toda la población”, en 1952 se aprueba el Convenio N° 102, denominado “norma mínima” de seguridad social que reunió varios instrumentos previos y estableció requisitos básicos en cada contingencia social sobre cobertura, prestaciones y condiciones de acceso” (Mesa-Lago, 2004, p. 12). Posteriormente, se aprobarían más convenios y recomendaciones sobre seguridad social.

Con todo, la seguridad social, por su relación con los seres humanos, y por la importancia que tienen para estos, en términos de Richter, es un derecho que está reconocido en un gran número de tratados internacionales de derechos humanos (por ello, se lo ha incluido entre los derechos humanos fundamentales o en la categoría de derechos económicos, sociales y culturales - DESC), y también reconocido en la Constitución Política del Perú de 1993 (circunstancia por el que tiene la categoría de derecho constitucional o derecho fundamental), al estar nuestro Estado adscrito –aunque en teoría– a un Estado social y democrático de derecho. De este modo, la ciudadanía tiene el derecho al goce y disfrute de la seguridad social, por lo que para su exigibilidad ante los tribunales pueden utilizar numerosos recursos legales, tales como los administrativos, pero, principalmente, los judiciales y las acciones de tipo constitucional (Richter, 2011, p. 219).

En palabras de Ruiz (2019), toda persona tiene derecho a la seguridad social, puesto que este es un *derecho humano fundamental* (inherente a todo ser humano y que permite el ejercicio de otros derechos), *irrenunciable* (no se puede ni se debe renunciar por ningún motivo), *inalienable* (no se puede ceder o vender), *imprescriptible* (nos acompaña desde el nacimiento hasta la muerte) e *indispensable para el respeto de la dignidad humana* (es el fin supremo del Estado y la sociedad) (citado por Gonzales y Paitán, 2017, p.13). Cabe recordar que los derechos de seguridad social, así como los derechos laborales, son derechos humanos que reconocen como titular a la persona,



respetando la dignidad humana y satisfaciendo las necesidades básicas del mundo (Canessa, 2008, p. 22), frente a las contingencias sociales.

En esa misma consonancia, Ruiz (2010), considerando a la seguridad social como un servicio público, sostiene que este mecanismo de protección social más avanzado, “es sin duda una de las estrategias políticas, económicas y sociales [y jurisprudenciales] más importantes para cualquier país del orbe, más allá del tipo de gobierno o del perfil ideológico de sus gobernantes” (2011, p. 126).

Sin embargo, enfatiza que, “no es extraño que hoy día a muchos les suene el concepto a mero postulado de corte político, una simple entelequia al no entenderse la trascendencia de lo que significa e implica dicha seguridad social: *un derecho humano y social de todos, inalienable e irrenunciable, establecido como un servicio público que debe brindar el Estado como responsable primario y final del sistema, atento a lo previsto en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*” (p.127).

En definitiva, la seguridad social, como se señaló anteriormente, es el resultado de un largo proceso histórico derivado del estado de inseguridad en que vive el hombre, desde los albores de la humanidad (Nuget, 1997, p. 603). Así pues, aquella es considerada como un derecho del ser humano y como un derecho fundamental, reconocidos en diferentes tratados internacionales de Derechos Humanos y convenios de organismos internacionales -como derechos económicos, sociales y culturales – DESC- (Gonzales y Paitán, 2017, pp. 42-43): Artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículos 9 y 25 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Convenio 102 de la OIT, denominada “norma mínima de la seguridad social”, Artículo XVI de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o “Pacto de San José de Costa Rica” y artículo 9.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o “Protocolo de San Salvador”; así como en textos constitucionales (como derechos sociales).

Teniendo en consideración que con la Carta Magna de 1979 se dio por primera vez la constitucionalización de la seguridad social en el Perú (Gonzales y Paitán, 2017, p. 52), la Constitución Política del Perú de 1993, en el Capítulo II “De los Derecho Sociales y Económicos”, ha diseñado un marco dentro del cual se conciben los cimientos de la seguridad social en nuestro país, siendo que la conjunción de los artículos 10, 11 y 12, origina que tengamos un concepto de dicha institución jurídica susceptible de ser ejecutado por todos, los mismos que están referidos a su cobertura, prestaciones, gestión, y financiamiento (Gonzales y Ántola, 2015, citado por Paitán, 2017a, p. 343), así como a la finalidad y objetivos de los fondos pensionarios:

#### **Artículo 10.- Derecho a la Seguridad Social**

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 para la elevación de la calidad de vida.

#### **Artículo 11.- Libre acceso a las pensiones de salud y pensiones**

El Estado garantiza el libre acceso a las 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.

### **Artículo 12.- Fondos de la Seguridad Social**

Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles. Los recursos se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.

La Constitución de 1993, 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 —o por lo menos su mantenimiento— de su calidad de vida, a través de dos tipos de prestaciones: las prestaciones económicas (pensiones) y las prestaciones de salud (atenciones médicas y/o subsidios) (Gonzales y Paitán, 2017, p. 54). No obstante, “la aplicación de dicho derecho fundamental del ser humano debe ser progresiva con un criterio de universalidad” (Abanto, 2005, pp. 419-422).

De esta manera, el Estado garantiza el libre acceso de las mismas, a través de entidades públicas, privadas o mixtas, supervisando su eficaz funcionamiento. Asimismo, en su artículo 12, establece que los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles y que solo tienen fines y objetivos previsionales (Paitán, 2017a, p. 345).

## **1.2. El derecho fundamental a la pensión de jubilación**

Las pensiones constituyen una herramienta importante para la prevención y alivio de la pobreza. Por ello, han merecido un tratamiento especial y diferenciado frente a las demás prestaciones de la seguridad social, adquiriendo —tanto a nivel normativo como en el teórico, inclusive jurisprudencial— una autonomía e independencia particular dentro de la estructura misma de la especialidad, a través del denominado derecho previsional o pensionario, que se encarga del estudio de las pensiones tomando en cuenta las características demográficas, sociales, económicas y políticas de cada país (Abanto, 2014, pp. 36-37).

En la Constitución Política de 1993, la protección que brinda la seguridad social en pensiones tiene fundamento en el respeto a la dignidad humana, la elevación de la calidad de vida —o por lo menos su mantenimiento— que, constituye una de las características básicas sobre las cuales se estructura nuestro Estado social y democrático de derecho. En esa línea, el derecho a la pensión, considerado como un “derecho fundamental” —por disposición del artículo 3 de la Constitución de 1993, que enumera los derechos de las personas sin excluir los demás que la propia Carta Magna reconoce—, también es considerado como un “derecho humano y social” de todos(as), como una de las principales manifestaciones de la seguridad social, conforme a lo previsto en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Paitán, 2017a, p. 344).

Con las pensiones, consagradas como derechos fundamentales y cuyo estudio teórico y normativo está a cargo del derecho previsional, se permite (Abanto, 2008, p. 661): i) otorgar protección —de manera prolongada— a la persona humana frente a diferentes estados de necesidad o contingencias sociales que evidencian una situación constante de vulnerabilidad social, sea por la *vejez*, invalidez, muerte, entre otros; y, ii) brindar prestaciones económicas suficientes, adecuada e íntegras para cubrir los determinados estados de necesidad, sobre todo las consecuencias de la *vejez*. Estas finalidades están bajo la responsabilidad del Estado, ya sea a través de su intervención

directa, a cargo del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) o de manera indirecta, a cargo del Sistema Privado de Pensiones (SPP).

Las pensiones, se otorgan ante la carencia de una fuente segura de ingresos, esto es, en reemplazo de las remuneraciones, constituyéndose en una importante herramienta para la prevención y alivio de la pobreza, puesto que impregna la vida de todas las personas desde su nacimiento hasta su muerte (Paitán, 2017a, p. 344); inclusive más allá de este último fenómeno (por ejemplo, con el otorgamiento de la pensión de sobrevivientes: viudez, orfandad o ascendientes). Por ello, el Estado, en cualquiera de sus vertientes, a través de las pensiones, tiene por función proveer medios de vida a todas las personas adultas mayores frente a las diferentes a la contingencia social de la vejez, para atender sus requerimientos básicos en la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra, a fin de procurarles una existencia decorosa.

Por otra parte, dentro del marco constitucional peruano, el sistema de seguridad social en pensiones responde a un modelo dual o paralelo, pues habilita la existencia de un régimen contributivo (y obligatorio) de reparto y uno de capitalización individual. De este modo, de acuerdo con los sistemas de organización del gasto, estamos frente a un SNP a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y a un SPP a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) (Gonzales y Paitán, 2015, pp. 28-29).

Ahora bien, para acceder a una pensión de jubilación (prestación económica que se otorga cuando se presenta la incapacidad para el trabajo del asegurado producto de la edad avanzada o vejez) es indispensable que el asegurado cumpla los requisitos (primero) de edad y (segundo) años de aportación establecidos por ley en cada modalidad jubilatoria (Romero, 1993, 74; Falcón, 1994, p. 54).

El reconocimiento constitucional del derecho humano y fundamental a la pensión, en el caso peruano, no se ha “agotado en las obligaciones positivas: al igual que en el caso de los derechos civiles, cuando los titulares hayan accedido al bien que constituye el objeto de esos derechos –salud, vivienda, educación, seguridad social– el Estado tiene la obligación de abstenerse de realizar conductas que lo afecten” (Abramovich y Curtis, 2010, p. 975); y, por el contrario, debe optar por mecanismos que permitan su exigibilidad ante las instancias jurisdiccionales, a fin de garantizar su pleno ejercicio y cumplimiento.

Ello, con la finalidad de que este derecho social no sea considerado como un mero postulado, una simple entelequia y sin trascendencia alguna, a pesar de ser un derecho humano y fundamental, que como cualquier otro derecho civil o político requiere para su efectividad obligaciones positivas y negativas, además de una adecuada tutela jurisdiccional efectiva.

Así, el derecho humano fundamental a la pensión ha requerido –y sigue requiriendo– de los pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional, para delimitar sus alcances y límites, así como para mantener o platear nuevas tendencias jurisprudenciales en materia previsional acorde a nuestra realidad.

### **1.3. El sistema de pensiones en el marco de la Constitución de 1993**

En el marco constitucional peruano, el sistema de seguridad social en pensiones responde a un modelo dual o paralelo, pues habilita la existencia de un régimen contributivo de reparto (público<sup>15</sup>) y uno de capitalización individual (privado), y que de

---

<sup>15</sup> A su vez integrado por cuatro regímenes: (i) el de los miembros de las Fuerzas Armadas y Policiales (Decreto Ley N° 19846); (ii) el de los funcionarios públicos (Decreto Ley N° 20530); (iii) el Sistema Nacional de Pensiones – SNP (Decreto Ley N° 19990); y, (iv) el de los funcionarios diplomáticos.

acuerdo con los sistemas de organización del gasto, estamos frente a un Sistema Nacional de Pensiones (SNP) a cargo de la Oficina de Normalización Previsional (ONP) y a un Sistema Privado de Pensiones (SPP) a cargo de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) (Paitán, 2017a, p. 344).

Tanto el modelo público como el privado de pensiones “están orientados a los trabajadores formales, y por consiguiente, su cobertura es parcial, dada la configuración actual de nuestro mercado laboral, que básicamente deviene de un sistema de protección social basado en su interdependencia con el derecho del trabajo<sup>16</sup>”. Ello, evidentemente, “impide y dificulta la inclusión del conjunto heterogéneo que constituyen los trabajadores independientes, los desempleados, y de otros sectores rurales o urbanos” (Gonzales y Paitán, 2015, pp. 29).

Así, el otorgamiento de las pensiones puede ser concedida y conducida, además de la gestión de las entidades públicas (en caso del SNP, administrado por el ONP), desde la gestión de entidades privadas –como en el SPP, que es administrado por las AFP- o mixtas, siempre bajo la supervisión de su eficaz funcionamiento por parte del Estado.

Justamente, el sistema de pensiones de la jubilación responde a un modelo, además de contributivo y obligatorio, de corte dual o paralelo. Es decir, habilita la coexistencia de dos regímenes jubilatorios, uno de reparto y el otro de capitalización individual. Asimismo, en dicho sistema, de manera complementaria a los dos regímenes jubilatorios antes mencionados, encontramos los planes privados ocupacionales con determinada legislación; y, recientemente, se viene implementando un modelo no contributivo y asistencial, bajo la administración de una institución ajena al tema previsional (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS).

Con la finalidad de describir las generalidades y singularidades de los regímenes jubilatorios (generales, complementarios y asistenciales) que conforman nuestro sistema previsional, es preciso señalar que estos, en términos de Abanto, pueden dividirse de la siguiente forma:

- El sistema público, conocido como el sistema de reparto o fondo común, que en la actualidad, es administrado por el Estado y se compone de cuatro (4) regímenes previsionales o pensionarios que se rigen por los principios de la seguridad social (solidaridad, universalidad, integridad, unidad e internacionalidad), a saber: 1) los especiales regulados por (1.1) el Decreto Ley N° 19846 (personal militar y policial), (1.2) el Decreto Ley N° 20530 (cerrado definitivamente) y (1.3) el Capítulo IX del Decreto Legislativo N° 894 y demás normativa aplicable sobre la materia (funcionarios diplomáticos); y, 2) el general, regulado por el Decreto Ley N° 19990 (SNP), administrado por la ONP (trabajadores del sector público y privado);
- El sistema privado (SPP), regulado por el Decreto Ley N° 25897 y sus modificatorias, cuya administración de las pensiones de trabajadores públicos y privados, sean dependientes e independientes, están administrado por

---

<sup>16</sup> Hasta el 2014 (según la ENAHO, INEI / DISEL MTPE), la PEA Ocupada afiliada de 60 y más años de edad, de un total de 1 millón 625 mil 719 personas, solo 509 mil 618 personas estuvieron afiliados a un Sistema de Pensiones (31,3%), mientras que 1 millón 116 mil 100 personas (68,7%) no estuvieron afiliados. El Sistema Privado de Pensiones (AFP) estuvo representado por un total de 156 mil 494 afiliados (9,6%), el Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Ley N° 19990 y Decreto Ley N° 20530) por 325 mil 590 afiliados (20,1%).

empresas privadas (AFP), bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS);

- El sistema complementario, el cual tiene “por finalidad otorgar prestaciones adicionales a las reconocidas por los sistemas obligatorios existentes” (Abanto, 2015, p. 265); y, que está conformado, por ejemplo, por la Caja de Beneficios Sociales de Electrolima; la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador; la “cédula viva” Garcilasina; entre otros; y,
- El sistema no contributivo, el cual tiene por finalidad otorgar prestaciones a aquellas personas que se encuentran en un estado de necesidad crítico, y que no forman parte ningún régimen contributivo o complementario. Por ejemplo, Pensión 65.

En principio, todo trabajador público o privado, que inicie su actividad laboral de manera dependiente deberá elegir entre pertenecer al SNP o al SPP. Dichos trabajadores, conforme con lo establecido por el Boletín Informativo (aprobado mediante la Resolución Ministerial N° 226-2017-TR, modificada con la Resolución Ministerial N° 151-2018-TR), solo puede afiliarse a la ONP o a la AFP, y no a ambas.

Ahora bien, en términos muy generales, cabe señalar que en el Perú –respecto del sistema público- existe una diversidad de regímenes de pensiones, además del general, incluyendo a los vinculados a sectores tales como las Fuerzas Armadas y Policiales, funcionarios públicos y diplomáticos. En esa línea de ideas, en el caso de los miembros de las fuerzas armadas y policiales, del Servicio Diplomático de la República, solo pueden estar afiliados a los regímenes previsionales especiales regulados por Decreto Ley 19846 y el Capítulo IX del Decreto Legislativo N° 894, respectivamente; no pudiendo legalmente pretender pertenecer a la ONP o a una AFP, o aportar por un tiempo limitado a una de ellas, ostentando la condición de funcionarios diplomáticos.

Por otra parte, es importante mencionar que, además del sistema público de pensiones, en el que coexiste un general con otros especial, en el sistema privado existen regímenes complementarios al igual que uno especial. Asimismo, en la actualidad contamos con un sistema no contributivo de pensiones, aunque de manera incipiente, pretende plasmar el concepto de seguridad social del Convenio N° 102 de la OIT, respecto de cubrir el riesgo o contingencia social de la vejez, sean o no trabajadores dependientes e independientes.

La explicación dada hasta el momento, como punto de partida en el presente trabajo, es importante para efectos de tener un acercamiento de los regímenes jubilatorios antes mencionados y, en consecuencia, proceder con la descripción general y singular de los mismos, en el contexto actual.

## **2. La jubilación en los sistemas pensionales públicos, al estilo (parcial) de los seguros sociales de Bismarck**

El sistema público de pensiones al estilo de Bismarck representa el *sistema de reparto*. Este se sustenta en el establecimiento de la solidaridad entre generaciones (pacto intergeneracional) que implica y exige que cada generación de trabajadores en actividad –y no toda la ciudadanía– asuma los gastos y cargas económicas de las generaciones precedentes que ya no están en actividad, produciéndose una coincidencia de los ingresos y gastos. No obstante, existe el riesgo de que se puede presentar incertidumbres en el

futuro del sistema, ante la insolvencia en su financiamiento sustentado en el pacto intergeneracional avalado por el Estado, generada, por ejemplo, por la elevada tasa de desempleo, el empleo precario, la informalidad laboral, el déficit presupuestario y el acelerado envejecimiento de la población (mayores gastos en pensiones y menores ingresos en cuanto a las cotizaciones) (Gonzales y Paitán, 2015, pp. 29).

Ahora bien, en este sistema encontramos a los regímenes jubilatorios administrados por el Estado, tanto el general como los especiales, siendo que ambos se caracterizan por ser contributivos y obligatorios para la clase trabajadora dependiente del sector público o privado; y, en menor medida voluntaria, en el caso de los trabajadores independientes; por lo que podríamos calificarlos como jubilaciones “laboralizadas”.

## **2.1. La pensión de jubilación y sus modalidades en el régimen del Decreto Ley N° 19990**

Según Gonzales (2019), el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), regulado por el Decreto Ley N° 19990, del año 1973 y administrado por la ONP, “se sustenta la solidaridad social entre generaciones (pacto intergeneracional)”, la cual “implica y exige que cada generación de trabajadores en actividad asuma los gastos y cargas económicas de las generaciones precedentes que ya no están en actividad, produciéndose una coincidencia de los ingresos y gastos” (p. 200). Sin embargo, el citado autor advierte lo siguiente:

Existe el riesgo de que se puede presentar incertidumbres en el futuro del sistema, ante la insolvencia en su financiamiento sustentado en el pacto intergeneracional avalado por el Estado, que puede derivar de la elevada tasa de desempleo, el empleo precario, la informalidad laboral, el déficit presupuestario y el acelerado envejecimiento de la población (mayores gastos en pensiones y menores ingresos en cuanto a las cotizaciones) (p. 200)

El SNP se caracteriza “fundamentalmente por brindar protección a los trabajadores dependientes –y sus familiares– de manera obligatoria, y en algunos casos a los trabajadores independientes, de acuerdo a la voluntad de estos últimos. Los primeros vienen a ser los afiliados obligatorios” y los segundos los facultativos. Asimismo, el financiamiento del SNP, proviene, principalmente, de los aportes de los afiliados a dicho sistema (13% de la remuneración asegurable, de acuerdo al artículo 7 del Decreto Ley N° 19990), cuya retención está a cargo del empleador, y cuyos fondos no pueden ser destinados a fines distintos de los de su creación. Así pues, los trabajadores de hoy financian las pensiones de los jubilados, perdiéndose la individualidad de las contribuciones para su financiamiento (solidaridad intergeneracional); a pesar de dicho financiamiento, se requiere del subsidio por parte del Estado (Gonzales, 2019, pp. 178-179).

Asimismo, este régimen jubilatorio prevé, entre otro tipo de prestaciones económicas que otorga (pensiones de invalidez, sobrevivientes y gastos por sepelio), reconoce, principalmente, la pensión de jubilación ordinaria y la pensión de jubilación adelantada, previo el cumplimiento de ciertos requisitos establecidos por ley (edad y años de aportes –artículo 54 del Decreto Ley N° 19990–, según corresponda), y con el establecimiento de límites, esto es, se puede conceder una pensión mínima (creada mediante la Ley N° 23908, con ajustes dispuesto por el Decreto Supremo N° 150-2008-

EF<sup>17</sup>) o una pensión máxima (regulada por el artículo 78 del Decreto Ley N° 19990), que en la actualidad han sido reajustados a las sumas de S/ 500.00 y S/ 893.00 soles, respectivamente.

Como se señaló anteriormente, el texto original del Decreto Ley N° 19990 regulaba cuatro modalidades jubilatorias, cada una de las cuales establecían diferentes requisitos de edad y aportación, según se tratase de un asegurado hombre o mujer; no obstante, a partir de los años noventa, dichas modalidades quedaron reducidas solo a dos: la pensión de jubilación en el régimen general y la pensión de jubilación adelantada.

La *pensión de jubilación general* es la prestación que se otorga cuando el asegurado llega a la edad avanzada y cumple con los años de aportes mínimos. Así, tienen derecho a la pensión de jubilación el afiliado (hombre o mujer) que cumpla 65 años de edad y tenga 20 años de aportes al SNP.

Por su parte, la *pensión de jubilación adelantada* se otorga a aquella afiliada (mujer) que cumpla 50 años y tenga 25 años de aportes o a aquel afiliado que cumpla 55 años y tenga 30 años de aportes.

En los inicios de la década los noventa, el Estado dispuso una reforma económica dentro de la cual se incluía la reestructuración del sistema de pensiones. Con la finalidad de desincentivar la permanencia en el SNP y permitir la viabilidad financiera del régimen estatal, se implementó el régimen privado alterno (SPP), a través del cual se dictaron una serie de normas a efectos de regularizar el otorgamiento de sus prestaciones. En dicho escenario, en diciembre de 1992 se expide el Decreto Ley N° 25967. Dicha norma entró en vigencia el mismo día de su publicación, esto es, el 19 de diciembre de 1992, y fue dictada en paralelo a la creación del SPP.

El Decreto Ley N° 25967, entre otros aspectos, estableció lo siguiente: (i) para obtener una pensión de jubilación en el régimen general del Decreto Legislativo N° 19990 se dispuso acreditar un mínimo de 20 años de aportes, tantos hombres como mujeres; (ii) modificó la fórmula de cálculo de la remuneración de referencia, es decir, la base para establecer el monto final de la pensión; (iii) varió el esquema para determinar el tope máximo (en dicho año fijo el tope pensionario en S/ 600.00 soles); y, (iv) creó la ONP. De esta manera quedaron derogadas las modalidades jubilatorias del Régimen Especial y la Pensión Reducida.

Posteriormente, el 18 de julio de 1995, se expide la Ley N° 26504 (Segunda Disposición Transitoria), que fijó la edad jubilatoria - para hombres y mujeres - en 65 años, en la modalidad del Régimen General, quedando a la fecha los siguientes supuestos:

<b>CUADRO 1 MODALIDADES DE JUBILACIÓN EN EL SNP</b>		
<b>Modalidad</b>	<b>Años de edad</b>	<b>Años de aportación</b>
<b>Régimen General</b>	65 hombre / mujer	20 hombre / mujer

<sup>17</sup> El artículo 1 del Decreto Supremo N° 150-2008-EF, publicado el 10 de diciembre de 2008 (En aplicación de lo establecido por la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 5189-2005-PA/TC, el Pleno de dicho órgano jurisdiccional declaró que los criterios de interpretación y aplicación de la Ley N° 23908, desarrollados en los Fundamentos 5 y del 7 al 21 de dicha Sentencia, que constituye precedente vinculante inmediato de observancia obligatoria), dispuso que la pensión mínima dispuesta por la presente Ley corresponde ser aplicada únicamente hasta el 18 de Diciembre de 1992.

<b>Pensión Adelantada</b>	55 hombre 50 mujer	30 hombre 25 mujer
---------------------------	-----------------------	-----------------------

Elaboración: Propia.

Dejamos constancia, que la modalidad jubilatoria que corresponde al asegurado se va a determinar de acuerdo con los requisitos que este cumpla a la fecha de la contingencia, por tanto, el llegar a los 65 años de edad con posterioridad al otorgamiento de una Pensión Adelantada no va a originar que el beneficiario pueda variar dicha modalidad –sustrayéndose de la reducción del 4%– y acceda al Régimen General, invocando supuestos de jubilación “*definitiva*” o “*normal*”, que nunca han estado previstos en las normas del SNP.

Mediante la Ley N° 26504 (Segunda Disposición Transitoria), se estableció que, a partir del 1 de enero de 1997, el aporte estaría, únicamente, a cargo del trabajador, con la afectación del 13% de la remuneración que percibe mensualmente. Hasta antes de julio de 1995, el aporte era del 9% (6% a cargo del empleador y 3% a cargo del trabajador); mientras que, desde el 1 de agosto de 1995 hasta el 31 de diciembre de 1996, el aporte equivalía al 11% de la remuneración del trabajador.

Asimismo, en este tipo de prestación económica encontramos a la *pensión de jubilación conyugal* (regulada por Ley N° 29451). Se pretende que en aquellos casos en los que ambos cónyuges o convivientes son afiliados del SNP y no cumplen –por separado– los años de aportes para acceder a una prestación, puedan acceder a una pensión de jubilación conyugal. Los requisitos para acceder al derecho son: (i) Más 10 años relación conyugal o convivencia (resolución judicial firme); (ii) Ambos mayores de 65 años de edad; (iii) Aportes conjuntos no menores a 20 años; (iv) No pensión (pública / privada) o prestación similar del Estado.

En el SNP existen otros regímenes especiales, en el que se incorpora a diferentes grupos de trabajadores al SNP, tales como los siguientes regímenes: (i) Canillitas: Ley N° 10674; (ii) Artistas: Decreto Ley N° 19479; (iii) Deportistas profesionales: Decreto Ley N° 21241; (iv) Trabajadores del campo: Ley N° 24645; (v) Amas de casa: Ley N° 24705; y, (vi) Estibadores terrestres: Ley N° 25047; en los cuales se reduce los requisitos para acceder a la jubilación, como se detalla a continuación:

<b>CUADRO 2</b>				
<b>REQUISITOS PARA SOLICITAR PENSIÓN DE JUBILACIÓN – REGÍMENES ESPECIALES</b>				
<b>Modalidad</b>	<b>Edad</b>		<b>D.L. N° 1990 (1)</b>	<b>D.L. N° 25967 (2)</b>
	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Aportes requeridos para pensión</b>	<b>Aportes requeridos para pensión</b>
<b>Construcción Civil (3)</b>	55 años		15 años	20 años de aportación debiéndose incluir los requisitos señalados para el D.L. N° 1990.
<b>Marítimos</b>	55 años		15 años de aportación (5)	Mínimo 20 años de aportación y haber realizado por algún tiempo en este periodo labores como marítimo (5)
<b>Periodistas (3)</b>	55 años	50 años	15 o 13 años de aportación	20 años de aportación debiéndose incluir los requisitos señalados para el D.L. N° 1990.
<b>Industrias del Cuero</b>	55 años	50 años	15 o 13 años de aportación	20 años de aportación de los cuales 15 o 13 años de aportación en la modalidad.



<b>Pilotos y Copilotos</b>	55 años	50 años	15 años de aportación	20 años de aportación debiéndose incluir los requisitos señalados para el D.L. N ° 19990
	56 años		15 ó 13 años de aportación	20 años de aportación debiéndose incluir los requisitos señalados para el D.L. N ° 19990
	57 años		15 o 13 años de aportación	20 años de aportación debiéndose incluir los requisitos señalados para el D.L. N ° 19990
	58 años		15 o 13 años de aportación	20 años de aportación debiéndose incluir los requisitos señalados para el D.L. N ° 19990
	59 años		15 o 13 años de aportación	20 años de aportación debiéndose incluir los requisitos señalados para el D.L. N ° 19990
<b>Amas de casa (4)</b>	--	55 años	5 años de aportación	20 años de aporte como mínimo a partir del 19 de diciembre de 1992 (fecha de entrada de vigencia del D.L. N° 25967)

(1) Solo será de aplicación para aquellos asegurados que hasta el 18.12.92 reúnan los requisitos de edad y aportaciones señalados.

(2) Será de aplicación para aquellas personas que a partir del 19.12.92 reúnan los requisitos de edad y aportaciones mencionados en el cuadro.

(3) El cálculo de la pensión para estas modalidades, no está sujeto al descuento por años de adelanto (art. 44° del D.L. N° 19990)

(4) Las amas de casa aportan como facultativos independientes pero se consideran como aseguradas obligatorias y como excepción, tienen derecho a pensión del Régimen Especial las nacidas antes del 1 de julio de 1936, por lo que no procede otorgar pensión reducida. Es necesario que existan los cinco años de aporte en la modalidad al 18 de Diciembre de 1992, la acumulación de distintas modalidades de aporte es para efectos de incrementar el monto de la pensión

(5) No existen requisitos en cuanto al mínimo de años en la modalidad. Fuente: ONP

Finalmente, precisamos que en el segundo párrafo del artículo 38° del Decreto Ley N° 19990 se prevé la posibilidad que por Decreto Supremo se fijen edades de jubilación inferiores - hasta en 5 años - a las señaladas, para los trabajadores que realizan labores en condiciones particularmente penosas o que implican un riesgo para la vida o la salud.

Dicho precepto permitió la creación de regímenes especiales que favorecieron a ciertos sectores ocupacionales, como lo trabajadores de la construcción civil, los mineros (véase Cuadro 1), etc. Tenemos: (i) Marítimos, fluvial y lacustre: Decreto Ley N° 21952; (ii) Aviadores comerciales: Decreto Supremo N° 006-78-TR; (iii) Construcción civil: Decreto Supremo N° 018-82-TR; (iv) Periodistas: Ley N° 24527; (v) Mineros: Ley N° 25009; (vi) Industria del cuero: Ley N° 25173 (04/01/1990).

<b>CUADRO 3</b>							
<b>JUBILACIÓN MINERA – LEY N° 25009 (3)</b>							
<b>Modalidad</b>	<b>Edad</b>	<b>D.L. 19990 (1)</b>			<b>D.L. 25967 (2)</b>		
		<b>Años en la Modalidad (Trabajo Efectivo)</b>	<b>Años de aportación (Pensión Completa)</b>	<b>Años de aportación (Pensión Proporcional)</b>	<b>Años en la Modalidad (Trabajo Efectivo)</b>	<b>Años de aportación (Pensión Completa)</b>	<b>Años de aportación (Pensión Proporcional)</b>
Socavón	45 años	10 años	20 años	10 años	10 años	20 años	
Tajo abierto	50 años	10 años	25 años	10 años	10 años	25 años	20 años

Centros Mineros, Metalúrgicos y Siderúrgicos	50 – 55 años	15 años	30 años	15 años	15 años	30 años	20 años
--	--------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

- (1) Solo será de aplicación para aquellos asegurados que hasta el 18.12.92 reúnan los requisitos de edad y aportaciones señalados.  
(2) Será de aplicación para aquellas personas que a partir del 19.12.92 reúnan los requisitos de edad y aportaciones mencionados en el cuadro.  
(3) El cálculo de la pensión del régimen de Jubilación Minera regulado por la Ley N° 25009 no está sujeto al descuento por años de adelanto.

Como se puede apreciar, desde la creación del SNP (1973), únicamente, se ha modificado en aspectos paramétricos y rígidos, tales como el incremento de la edad de jubilación como de los años de aportes, mas no, entre otros aspectos, en la problemático de su cobertura (enfocada básicamente a los trabajadores) o de la implementación de nuevos mecanismos de financiamiento para la sostenibilidad del régimen jubilatorio público.

### GRÁFICO 1 REFORMAS LEGALES DEL SNP



Elaboración: Propia.

A esta escasa regulación de reformas del SNP, en el plano legislativo, se suma varias causas que generaron –y agravaron- la crisis su crisis, tales como: (i) la utilización de los fondos pensionarios, bajo la administración del IPSS, como “caja chica” de varios gobiernos de turno para cubrir sus propios problemas de inversión y liquidez, que generó el déficit del SNP; (ii) la disminución de aportantes y el incremento del número de pensionistas; (iii) la fuerte evasión y morosidad en el pago de los aportes pensionarios, principalmente, del Estado en su condición de empleador de los trabajadores al servicio de la Administración Pública; (iv) el incremento de la expectativa de vida de los asegurados; entre otros.

## 2.2. La pensión de cesantía en el régimen del Decreto Ley N° 20530 (cerrado definitivamente)

En primer lugar, es preciso recordar que la jubilación posee dos modalidades: por edad y por años de servicios. Esta última, no está asociada al cumplimiento de una determinada edad, sino a la acreditación del cumplimiento de ciertos años de servicios, de acuerdo a lo requerido por el régimen jubilatorio. Este criterio se remonta desde la promulgación de la Ley N° 10624, donde solo se requería 40 años de servicios ininterrumpidos prestados en un mismo empleador para acceder a una pensión.

Del mismo modo, el criterio de la jubilación por años de servicios fue regulado en la Ley de Pensiones Militar Policial, Decreto Ley 19846, la Ley del Servicio Diplomático de la República, Ley N° 28091, y en la Ley de Pensiones de los Servidores Públicos, decreto ley 20530. En dichos regímenes previsionales especiales, además de no hacer mención alguna al concepto de “jubilación”, solo exigen el cumplimiento de ciertos años de servicios para la obtención de una pensión mensual. Por ejemplo, para acceder a una pensión de cesantía en el régimen del decreto ley 20530, el funcionario o servidor público solo debía acreditar 15 si era hombre o 12 y medio años de servicios si era mujer.

Respecto a esta modalidad de jubilación, el profesor Abanto (2015) refiere la siguiente crítica:

Si una de las prioridades para garantizar el funcionamiento de un régimen de pensiones —en el largo plazo— es un financiamiento sólido y suficiente, creemos que un modelo de jubilación que tenga como requisito únicamente los años de servicio no es conveniente en nuestros tiempos. En el Perú, la jubilación por edad se aplica en el SPP, mientras que la modalidad de años de servicio se utiliza en el régimen de pensiones militar policial y el de los servidores públicos. En el SNP se aplica un esquema mixto, pues además de la edad avanzada —vejez— el asegurado deberá acreditar una cantidad determinada de años de aportación (pp. 260-261).

Ahora bien, el otorgamiento de la pensión de cesantía se encuentra prevista en el régimen del Decreto Ley N° 20530, del 26 de febrero de 1974, denominada “Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el D. Ley N° 19990”. Este régimen nace cerrado, en la medida que tiene por finalidad regular las prestaciones de los servidores públicos que ingresaron al Estado hasta el 11 de julio de 1962, pues quienes se incorporaron con posterioridad pasaron a la Caja Nacional del Seguro Social. El objetivo implícito era cautelar el patrimonio fiscal, al ser el Estado el preeminente y exclusivo responsable de asumir las contingencias previstas en este régimen.

A diferencia de la jubilación, en la cual se tiene que cumplir con una edad avanzada (vejez) para acceder a la prestación, en la cesantía el factor de la edad es irrelevante.

En efecto, para acceder a una pensión de cesantía el servidor debía cumplir 12 años y medio o 15 de servicios, según fuera mujer u hombre; pero al ser calculadas, según el artículo 5 del Decreto Ley N° 20530, en base al ciclo laboral máximo de 25 y 30 años, para mujer u hombre, respectivamente, solo el que cumpliera dicho periodo máximo podría aspirar a percibir como pensión el 100% de su remuneración asegurable (pensión

nivelable). Los que tenían menos años de servicios verían fijadas su prestación en base a veinticinco y treintavas partes.

Es importante recordar que en este régimen se pueden percibir –de forma excepcional- simultáneamente del Estado dos pensiones, o un sueldo y una pensión, cuando uno de ellos provenga de servicios docentes prestados para la enseñanza pública o de viudez; asimismo, podrá percibirse dos pensiones de orfandad, cuando estas sean causadas a la vez por el padre y la madre.

Si el pensionista se reincorpora al servicio civil del Estado, conforme a lo establecido en el artículo 17 de la citada norma, va a tener que elegir entre su pensión (civil, militar o policial) o la remuneración de su nuevo cargo. Al cesar (nuevamente), percibirá como pensión el monto de la prestación primitiva más la pensión que pudiera haber generado en el SNP o el SPP.

Otro aspecto relevante es el referido a la temporalidad del derecho. El artículo 56 del Decreto Ley N° 20530 señala expresamente que “el derecho a pensión o compensación es imprescriptible”. Solo van a prescribir las pensiones devengadas (beneficio generado, pero no cobrado) vencido el término de tres años sin haberse reclamado su pago, excepto: (i) Para los menores de edad o incapaces; y, (ii) En los casos de imposibilidad de ejercer dicho reclamo, salvo que el pensionista se encuentre prófugo de la justicia.

En ese sentido se pronuncia el Tribunal Constitucional, como consta en el fundamento 59 de la sentencia recaída en el Exp. N° 01417-2005-AA/TC, al señalar que:

59. Todos los poderes públicos, incluida la Administración Pública, deberán tener presente, tal como lo ha precisado este Colegiado de manera uniforme y constante -en criterio que mutatis mutandis es aplicable a cualquier proceso judicial o procedimiento administrativo que prevea plazos de prescripción o caducidad- que las afectaciones en materia pensionaría tienen la calidad de una vulneración continuada, pues tienen lugar mes a mes, motivo por el cual no existe posibilidad de rechazar reclamos, recursos o demandas que versen sobre materia previsional, argumentando el vencimiento de plazos prescriptorios o de caducidad.

Por otro lado, también es importante recordar que el artículo 53 señala que la pensión podrá ser gravada en los siguientes supuestos:

- i) Por mandato de la Ley;
  - Hasta el 10 % para reintegrar adeudos por aportes para pensiones o impuestos al nombramiento; y
  - Hasta el 30 % por responsabilidad pecuniaria a favor del Estado;
- ii) Por mandato judicial:
  - Hasta un tercio, por concepto de alimentos, teniendo derecho preferencial; y
  - Hasta el 50 % por responsabilidad pecuniaria a favor del Estado;
- iii) Por acto administrativo:

- Hasta el 30 % para amortizar préstamos autorizados oficialmente con garantía de la pensión: y
- Hasta el 20 % para pagar adeudos al Estado.

En ningún caso la pensión de cesantía o invalidez podrá ser gravada acumulativamente en más del 75% de su importe total y la de sobrevivientes en más del 50 %.

Finalmente, tener presente que las pensiones correspondientes a trabajadores que han cesado o fallecido antes del 1 de enero de 1970, se regirán por las disposiciones vigentes a la fecha de la contingencia respectiva (entiéndase, Ley de Goces).

El 17 de noviembre de 2004 fue publicada en el Diario Oficial “El Peruano” la Ley N° 28389, por la cual se aprobó la reforma de los artículos constitucionales mencionados, con algunos ajustes menores que veremos más adelante. Un mes y días después, el 30 de diciembre de 2004, se publica la Ley N° 28449, que -habilitada precisamente por la reforma (y la supresión de los derechos adquiridos)- establece las nuevas reglas que se aplicarán al D. Ley N° 20530.

Como era previsible la reforma constitucional y legal del régimen previsional del Estado fue cuestionada a través de demandas de inconstitucionalidad (cinco en total) que se acumularon en el Exp. N° 00050-2004-AI/TC, cuya sentencia fue publicada el 12 de junio de 2005, reconociendo la validez de la reforma (salvo algunos puntos específicos, como las pensiones de sobrevivientes). Al evaluar las nuevas reglas iremos viendo qué cambios se introdujeron con ocasión del referido fallo.

Así, con la reforma de este régimen se establecieron cambios en la forma de cálculo de las pensiones, tales como:

- Las pensiones serán iguales a una treintava (varones) o una veinticincoava parte (mujeres) de los años de servicios, en base al promedio de las remuneraciones asegurables que percibieron en los 12 últimos meses. Los meses referenciales para el cálculo podrían incrementarse a 36 ó 60, si las remuneraciones promedio por dicho periodo fueran mayores, según el porcentaje de aumentos señalado en el numeral 3 del artículo 5, salvo lo dispuesto en su último párrafo: homologación o aumentos generales.
- Tendrá la calidad de pensionable toda remuneración que sea permanente en el tiempo y regular en su monto, que se encuentre sujeta a descuentos para pensiones, a excepción de aquellos conceptos que por norma expresa tengan el carácter de no pensionable (por ejemplo: bono de puntualidad).

Cabe recordar, que el Tribunal Constitucional señaló en la sentencia recaída en el Exp. N° 01146-2000-AC/TC que la bonificación por productividad prevista en la R.M. N° 019-97-EF para los servidores de EsSalud tenía calidad pensionable, a pesar que la norma expresamente lo negaba, en la medida que era permanente en el tiempo y regular en su monto, conforme al artículo 6 del D. Ley N° 20530. Este criterio jurisprudencial quedó de lado con los nuevos parámetros.

- Reconoce el derecho de los pensionistas a percibir aguinaldos o gratificaciones por Fiestas Patrias y Navidad, conforme a lo que señale la ley para tal efecto.

Con relación a este punto una reflexión: el aguinaldo es el concepto que se utiliza en el régimen laboral público para definir los pagos otorgados a los trabajadores y pensionistas del Estado en las festividades indicadas; normalmente son otorgados en montos fijos y tienen su origen en la Ley del Presupuesto. Por otro lado, la gratificación está ligada al régimen laboral privado (Ley N° 27735) y equivale -a diferencia del aguinaldo- al monto de la remuneración que percibe el trabajador al momento de otorgar el beneficio. En tal sentido, son conceptos que no pueden utilizarse como sinónimos o equivalentes. Siendo este régimen un sistema previsional público, lo que corresponde son los aguinaldos.

Asimismo, se establecieron topes a las pensiones, proscribiendo la nivelación pensionaria, como se reguló en el artículo 3 de la Ley N° 28449, en los siguientes términos:

**Artículo 3.- Monto máximo de las pensiones**

El monto máximo mensual de las pensiones de cesantía, invalidez y sobrevivientes del régimen de pensiones regulado por el Decreto Ley N° 20530 es de dos (2) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha en que corresponda el pago de la pensión.

En cuanto al tope, el Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento 100 de la sentencia recaída en el citado Exp. N° 00050-2004-AI/TC, que su existencia obedece a dos razones esenciales: la disponibilidad económica del sistema de seguridad social y el principio de solidaridad. El fundamento 131 agrega que éste valor (tope) “se ha situado por encima del mínimo pensionario que, en ponderación con las capacidades presupuestarias del Estado, resulta conforme con el derecho a una vida acorde con el principio de dignidad, por lo que resulta una medida constitucional” (Abanto y Paitán, 2017, p. 43).

**2.3. La pensión de cesantía en el régimen del Decreto Ley N° 19846 (cerrado actualmente)**

En el régimen del Decreto Ley N° 19846 quedó comprendido el personal militar y policial incorporado a partir del 1 de enero de 1974, fecha de entrada en funcionamiento de la Caja de Pensiones Militar y Policial (CPMP), de acuerdo a lo establecido por la Sexta y Séptima Disposiciones Transitorias del citado decreto ley (Abanto y Paitán, 2018, pp. 146-147).

El 17 de diciembre de 1972 fue creada la CPMP, mediante el Decreto Ley N° 21021, como una persona jurídica de derecho público interno que se encargaría de administrar el régimen de pensiones y compensaciones de los miembros de las fuerzas armadas y policiales (Abanto y Paitán, 2018, p. 147).

Ahora bien, el régimen especial en mención, en el año 2012 fue cerrado mediante el Decreto Legislativo N° 1133, mediante el cual se crea un nuevo régimen previsional

aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, y que, posteriormente, fue modificado por la Ley N° 30683.

Por otra parte, las pensiones que otorga el Decreto Ley N° 19846 pueden dividirse en dos especies: 1) pensiones de derecho propio (que corresponden al servidor) y 2) pensiones derivadas (para los sobrevivientes), que a su vez se subdividen en otras clases. Así, en las primeras encontramos: i) la pensión de cesantía temporal, ii) la pensión de cesantía definitiva y iii) la pensión de invalidez; mientras que en las segundas (cuando el servidor fallece en acciones de armas, en acto o como consecuencia del servicio, en situación de actividad o en condición de pensionista): i) la pensión de viudez, ii) la pensión de orfandad y iii) la pensión de ascendencia.

Para tener derecho a pensión de cesantía temporal o definitiva, el servidor debe acreditar como mínimo 15 años de servicios (hombre) o 12 y 1/2 (mujer). Las pensiones se regulan sobre la base del ciclo laboral máximo de 30 y 25 años (según se trate de hombre o mujer, respectivamente), abonándose por dozavos los periodos menores a un año.

El cálculo de las pensiones tomando como base la última remuneración más beneficios adicionales, en el que se incluyen beneficios no pensionables, tales como: combustible, chofer, mayordomo, entre otros.

El personal que pasa a la situación de retiro (no a la de disponibilidad) sin haber alcanzado el tiempo mínimo de servicios para tener derecho a pensión (15 o 12 y 1/2 años de servicio, según se trate de hombre o mujer) percibirá por una sola vez una compensación equivalente al total de la última remuneración pensionable recibida en situación de actividad por cada año de servicios (por fracción de año, la parte alícuota). En la actualidad (al 06/12/2017), según la información disponible en la CPMP, no existe ningún beneficiario de esta prestación.

En este régimen el derecho a la pensión se pierde por prescripción a los 15 años de generado sin ejercitarse su reclamo (salvo las excepciones fijadas por el artículo 81 del Reglamento), a diferencia del Decreto Ley N° 20530, en que este derecho es imprescriptible.

Asimismo, en este régimen especial se regula la figura de la pensión renovable, que es similar a la extinta nivelación (cédula viva o efecto espejo) del Decreto Ley N° 20530, aunque con las particularidades propias de la naturaleza del servicio militar y policial (Abanto y Paitán, 2018, pp. 147-148):

- El servidor que tiene 20 años de servicio y menos de 30, percibe tantas treintavas partes de la remuneración pensionable correspondiente al de su grado en situación de actividad (efecto espejo parcial).
- El servidor que tiene 30 años de servicio y menos de 35, percibirá el íntegro de la remuneración pensionable correspondiente al de su grado en situación de actividad. Si el servicio fue ininterrumpido la pensión será incrementada en un 7%; si además está inscrito en el cuadro de mérito para ascenso el incremento será del 14%.
- El servidor que tiene 35 años de servicio y menos de 40, percibirá el íntegro de la remuneración pensionable correspondiente al de su grado en situación de actividad. Si el servicio fue ininterrumpido la pensión se incrementará en un 14%; si además está inscrito en el cuadro de mérito para ascenso, tendrá

derecho al íntegro de la remuneración pensionable correspondiente a la del grado inmediato superior en situación de actividad.

- El servidor que tiene 40 o más años de servicio, percibirá el íntegro de la remuneración pensionable correspondiente a la del grado inmediato superior en situación de actividad. Si el servicio fue ininterrumpido la pensión se incrementará en un 5%; si además está inscrito en el cuadro de mérito para ascenso, el incremento será del 10%.
- El personal femenino regula su pensión e incrementos según las disposiciones antes mencionadas, pero sobre la base de su ciclo laboral de 25 años. Además, los Oficiales Superiores y Generales que hubieran percibido la remuneración más alta a la de su grado o jerarquía tienen derecho a que su pensión se regule sobre la base de dicha remuneración.

Finalmente, cabe mencionar que el 8 de enero de 1987 se promulgó la Ley N° 24640, que dispuso que las pensiones del personal que pase a la situación de retiro por causal de renovación de cuadros tendría derecho a la pensión renovable (cédula viva) con el íntegro de las remuneraciones del grado inmediato superior, sin importar el tiempo de servicios prestados (Abanto y Paitán, 2018, p. 148)

El 9 de diciembre de 2012, se publica en el Diario Oficial El Peruano los Decretos Legislativos Nos. 1132 y 1133, que instauran nuevos sistemas de ingresos y de pensiones para el personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, respectivamente.

El Decreto Legislativo N° 1132 aprueba la nueva estructura de ingresos del personal militar y policial, con una única y nueva escala, siendo la “remuneración consolidada” el único concepto donde se agrupan todas las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y cualquier otro ingreso remunerativo o no remunerativo de carácter permanente, surtiendo efecto en la esfera subjetiva de dicho personal, ya sea que se encuentre en actividad o que sea pensionista, a partir del 10 de diciembre de 2012.

Por su parte, el Decreto Legislativo N° 1133 reforma el régimen de pensiones estableciendo, primero, el ordenamiento definitivo del Régimen de Pensiones del Decreto Ley N° 19846 y del Régimen de Pensiones del personal militar y policial y creando el régimen de pensiones del personal militar y policial, constituyéndose en el nuevo régimen previsional aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, al que estará sujeto el personal que, a partir del 10 de diciembre de 2016 (fecha de entrada en vigencia de la citada norma), inicien la carrera de oficiales o suboficiales, según corresponda. La administración de este nuevo régimen es encargada a la CPMP.

Por razones de índole político –e insistencia– del Congreso de la República, en la Sesión del Pleno del 9 de noviembre de 2017 (con 77 votos a favor, 0 en contra y 6 abstenciones oficialistas), se aprobó la Ley N° 30683, denominada “Ley que modifica el Decreto Legislativo N° 1133, Decreto Legislativo para el ordenamiento definitivo del régimen de pensiones del personal militar y policial, a fin de regular las pensiones de los pensionistas del Decreto Ley N° 19846”, el cual tiene como objetivo principal, la incorporación a favor de este último grupo la aplicación de los beneficios de la nueva estructura remunerativa militar policial que establece el Decreto Legislativo N° 1132.

Es menester precisar que, la Ley N° 30683 nace como respuesta a la implementación progresiva de los Decretos Leyes Nos. 1132 y 1133, ambas promulgadas durante el Gobierno de Ollanta Humala. Desde el 18 de abril hasta el 21 de noviembre



del 2017, se evidenció, nuevamente, la disputa entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, sobre la configuración (reforma) del régimen de pensiones del personal militar y policial, resultando ganador el primero.

Así, al amparo de lo dispuesto por el artículo 108° de la Constitución Política, el Congreso de la República, pese a las observaciones planteadas por el Ejecutivo, el 21 de noviembre dispuso la publicación en el Diario Oficial El Peruano de la Ley N° 30683, que en su artículo único establece la modificación de la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1133, como se aprecia en el Cuadro 4.

<b>CUADRO 4</b>	
<b>SEGUNDA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL DEL DECRETO LEGISLATIVO N° 1133</b>	
<b>Norma original</b>	<b>Norma modificada por la Ley N° 30683</b>
<p><b>“SEGUNDA.- De la pensión actual en el régimen del Decreto Ley N° 19846</b></p> <p>Las modificaciones establecidas en el Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú no alcanzan a los actuales pensionistas del régimen de pensiones del Decreto Ley N° 19846, por lo que no se reestructurarán sus pensiones.</p> <p>Los actuales pensionistas del régimen de pensiones del Decreto Ley N° 19846 percibirán además de la pensión y los beneficios adicionales que actualmente vienen percibiendo, el monto equivalente al incremento de la remuneración que se otorga al personal militar y policial en actividad dispuesto en el Decreto Legislativo que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, según el grado en base al cual percibe su pensión.”</p>	<p><b>“SEGUNDA.- De la pensión actual en el régimen del Decreto Ley N° 19846</b></p> <p>Los pensionistas del régimen de pensiones del Decreto Ley 19846, perciben como pensión un monto equivalente a la remuneración consolidada que se otorga al personal militar y policial en actividad dispuesto en el Decreto Legislativo [Decreto Legislativo N° 1132] que aprueba la nueva estructura de ingresos aplicable al personal militar de las Fuerzas Armadas y policial de la Policía Nacional del Perú, según el grado remunerativo en base al cual perciben su pensión de conformidad con los artículos 5, 10, 39 y 41 del Decreto Ley 19846 y sus normas modificatorias y complementarias.”</p>

Elaboración propia.

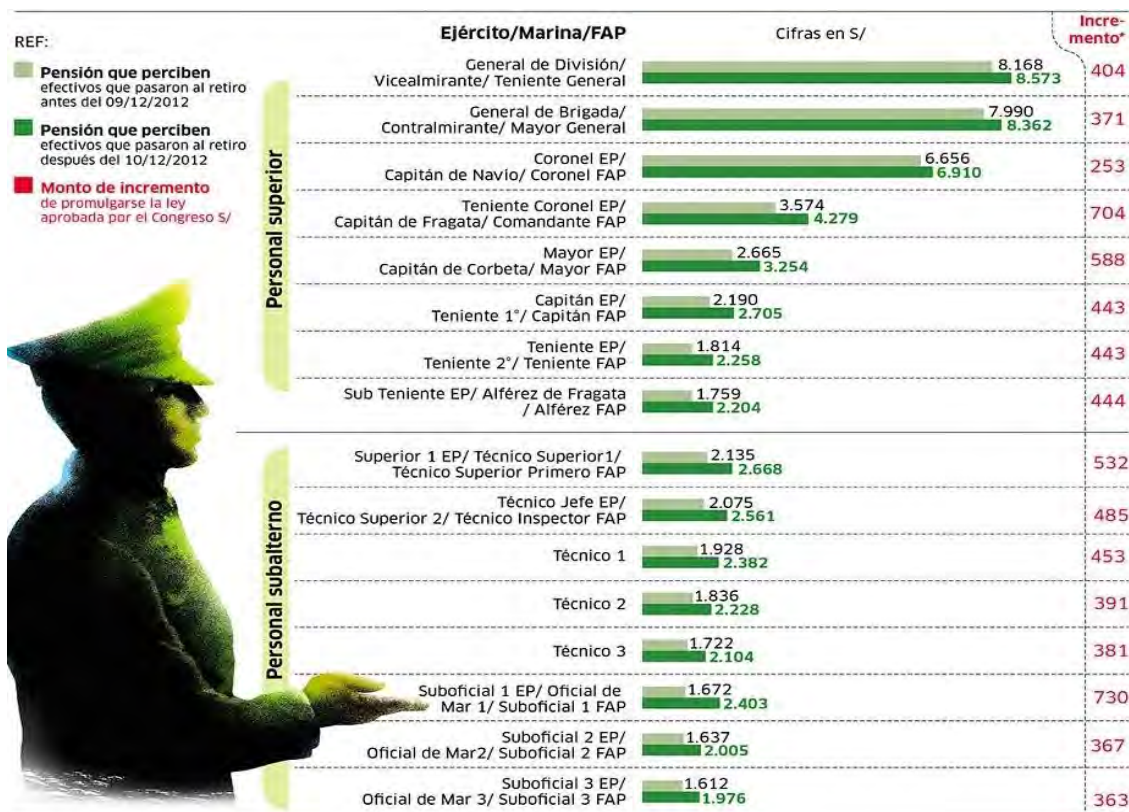
Con la modificación antes referida, se precisa que los pensionistas del Decreto Ley N° 19846 percibirán como pensión un monto equivalente a la remuneración consolidada establecida en el Decreto Legislativo N° 1132, en la que se deberá considerar todas las remuneraciones, bonificaciones, asignaciones y cualquier otro ingreso, remunerativo o no remunerativo, de carácter permanente y según el grado remunerativo en base al cual perciben su pensión.

Se precisa que, la remuneración consolidada debe ser acorde con lo establecido en los artículos 10, 39 y 41 del Decreto Ley N° 19846. Al respecto, el artículo 41 señala que el pensionista tiene derecho a renovar su cédula de acuerdo con las modificaciones de la escala de remuneraciones y propinas del personal en situación de actividad, siempre que cumplan con abonar las mismas aportaciones fijadas para este personal en cuanto a su estructura y monto en los casos establecidos en dicha disposición.

Las pensiones del grupo de militares y policías del Decreto Ley N° 19846 no solo se incrementarían, tal y como se determinó en mayo del 2017 (ver Gráfico N° 1) cuando la Ley N° 30683 todavía era un Proyecto de Ley, también resultarían legalmente posibles

de renovarse, homologarse o nivelarse con las remuneraciones consolidadas del personal activo.

## GRÁFICO 2 INCREMENTO DE PENSIONES CON LA PROMULGACIÓN DE LA LEY N° 30683



Fuente: Ministerio de Defensa, mayo 2017 - Elaboración: LaRepública.pe (Infografía)

Hasta aquí, nótese que, con la Ley N° 30683 se reestablece la cédula viva pensionaria de los militares y policías. La nivelación pensionaria ya no solo le corresponde al grupo que se encuentra dentro del ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N° 1133 sino también a los que ya se encuentran en el Decreto Ley N° 19846. Sin lugar a dudas, resulta importante analizar si estas normas –básicamente, la Ley N° 30683– se han aprobado dentro de los límites constitucionales establecidos al legislador, al momento de establecer reformas de un régimen pensionario actual.

### 2.4. Las pensiones de jubilación y de cesantía en el régimen del Decreto Legislativo N° 894

El Servicio Diplomático de la República (SDR), según lo establecido en el artículo 2 de la Ley N° 28091, es una carrera pública que está integrado por profesionales especialmente formados en la disciplina de las relaciones internacionales, capacitados para ejercer la representación diplomática y consular, así como promover y cautelar los intereses nacionales en el ámbito internacional. Por ello, de acuerdo con lo previsto en el artículo 3 de la citada norma, el SDR tiene las siguientes funciones: proponer, coordinar

y ejecutar la política exterior del Perú, velar por la soberanía e intereses nacionales, representar al Estado ante la comunidad internacional, entre otras.

Ahora bien, en el artículo 63 de la Ley N° 28091 se dispuso que el sistema previsional del Servicio Público se regiría de acuerdo a las leyes sobre la materia.

Cabe precisar que dicha norma (a diferencia de sus antecesoras: Decreto Ley N° 22150, Decreto Ley N° 26117 y Decreto Legislativo N° 894) no desarrolló, literal y expresamente, un capítulo específico sobre el régimen previsional del SDR, pues hace solo una referencia. No obstante, en el fundamento 29 de la STC N° 01875-2006-PA/TC, el Tribunal Constitucional estableció que no vulnera el derecho pensionario de los miembros del SDR al que se aplicó el artículo 63 de la Ley N° 28091, de conformidad con lo establecido por el artículo 103 de la Constitución, “toda vez que la regulación de las pensiones, que como servidores civiles del Estado les corresponde, se efectuará conforme a las leyes de la materia y porque la ley que regula el estatuto de los servidores públicos del Servicio Diplomático es la Ley N° 28091.”

Es con la promulgación del Reglamento de la Ley N° 28091, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 130-2003-RE, modificado por el Decreto Supremo N° 065-2009-RE, se desarrolla el régimen previsional de los funcionarios diplomáticos en el Capítulo II (artículos 174 al 178). De este modo, de conformidad con lo establecido por el artículo 63 y la quinta disposición complementaria de la Ley N° 28091, se precisó que el régimen de pensiones de los funcionarios diplomáticos se regiría por el Capítulo IX del Decreto Legislativo N° 894 desde la vigencia de dicha norma (26 de diciembre de 1996), restituyéndose la vigencia de solo este capítulo de una norma ya derogada.

Con la derogación de los artículos 174 al 178 del Decreto Supremo N° 130-2003-RE por parte del Decreto Supremo N° 065-2009-RE, y su sustitución por un único artículo, además con la incorporación de los artículos 175 al 178 del Decreto Supremo N° 082-2011-RE, se consolidó el régimen especial pensionario de los funcionarios diplomáticos. Inclusive, en esta última norma, en su novena disposición complementaria transitoria estableció el marco legal para la recuperación de los aportes previsionales de los miembros del SDR depositados por el Ministerio de Relaciones Exteriores en otros regímenes previsionales

En resumen, con la promulgación de los Decretos Supremos N° 065-2009-RE y N° 082-2011-RE, se corrigió una situación anómala que venía arrastrando el SDR desde enero de 2004, al derogar los artículos 174 al 178 del Decreto Supremo N° 130-2003-RE, se pudo restituir el régimen previsional obligatorio aplicable a los funcionarios diplomáticos (Capítulo IX del Decreto Legislativo N° 894, desde la vigencia de dicha norma) y establecer el marco para la transferencia de los aportes de los funcionarios diplomáticos depositados en el SNP y el SPP (periodo comprendido desde enero del 2004 hasta marzo del 2010) al régimen previsional del SDR. Por ello, nuestro sistema de pensiones se divide en dos regímenes previsionales, a saber, el público y el privado. El primer régimen previsional está conformado, entre otros regímenes especiales, por el régimen de los funcionarios del Servicio Diplomático, previsto en el Capítulo IX del Decreto Legislativo N° 894.

Sin perjuicio de ello, es importante tener en consideración que el marco legal del régimen previsional del SDR está conformado diferentes normas, además de las antes señaladas, que se detallan: la Ley N° 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República; el Decreto Legislativo N° 894 (solo el Capítulo IX, artículos 35 al 38); el Decreto Supremo N° 130-2003-RE, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 28091; el Decreto Supremo N° 065-2009-RE y el Decreto Supremo N° 082-2011-RE, que modifican el Reglamento de la Ley N° 28091; la Resolución Ministerial N° 0108/RE-

2010, que aprueba los “Lineamientos para la calificación, otorgamiento y pago de las pensiones de los funcionarios del Servicio Diplomático de la República y de sus sobrevivientes”; y la Resolución Ministerial N° 0670/RE-2011, que aprueba la “Adecuación de los Lineamientos para la calificación, otorgamiento y pago de las pensiones de los funcionarios del Servicio Diplomático de la República y de sus sobrevivientes a lo establecido por el Decreto Supremo N° 082-2011-RE”.

Los funcionarios diplomáticos pueden pasar a la situación de retiro (apartamiento definitivo de la carrera del Servicio Diplomático de la República), bien cuando cumplen 70 años de edad (jubilación por edad), o, en caso de cumplir 20 años de servicios en la categoría en la que se encuentra (jubilación por año de servicios en el Estado), a saber: Tercer Secretario, Segundo Secretario, Primer Secretario, Consejero, Ministro Consejero, Ministro y Embajador. Por ello, en este último caso, también se reconoce la pensión de cesantía a los funcionarios que pasan a la situación de actividad (apartamiento temporal de la carrera del Servicio Diplomático de la República).

De este modo, el literal a) del artículo 35 del Decreto Legislativo N° 894, señala que los funcionarios diplomáticos que pasan a la situación de retiro, en tanto tengan más de cinco (5) años y menos de quince (15) años de servicios prestados en el Servicio Diplomático de la República, percibirán, por una sola vez, por concepto de “compensación”, un monto igual al total de la última remuneración pensionable percibida en su categoría por cada año de servicio.

Por otra parte, conforme a los literales b), c), d) y e) del artículo 35 del Decreto Legislativo N° 894, los funcionarios diplomáticos que pasan a la situación de disponibilidad o a la situación de retiro, dependiendo de su tiempo de servicios prestados en el Servicio Diplomático de la República y sus remuneraciones percibidas de manera permanente en el tiempo y de forma regular (carácter pensionable), tendrán los siguientes derechos pensionarios de manera excluyente:

- a) Si tienen quince (15) años o más de servicio y menos de treinta (30) años, percibirán como “pensión mensual” tantas treintavas partes de las remuneraciones pensionables de su categoría, correspondientes a los de su categoría en la situación de actividad como años de servicio tenga.
- b) Si tienen treinta (30) o más años de servicio, percibirá como “pensión mensual renovable” el íntegro de las remuneraciones pensionables correspondientes a los de su categoría en la situación de actividad.
- c) Si tienen treinta y cinco (35) o más años de servicios reconocidos y están en aptitud de ascender en el momento de pasar a la disponibilidad o al retiro, recibirán como “pensión mensual renovable” el íntegro de las remuneraciones pensionables correspondientes a la categoría inmediata superior en la situación de actividad. Si tienen la categoría de Embajador y cuentan con treinta y cinco (35) o más años de servicios efectivos al pasar a la disponibilidad o al retiro tendrán derecho a “pensión mensual renovable” que se incrementará con el catorce por ciento sobre el momento total de la pensión que corresponda a su categoría.
- d) Si ha percibido una remuneración más alta a la que corresponde a su categoría diplomática por servicios prestados en la Administración Pública, tendrá

derecho a que su “pensión renovable” se regule sobre la base de dicha remuneración más alta.

La pensión de los funcionarios diplomáticos se calcula en función a la Remuneración por Categoría del SDR, la misma que, según lo establecido por el artículo 3 del Anexo del Decreto Supremo N° 354-2015-EF, es el ingreso económico como concepto único que percibe el personal en actividad del SDR; y, además, tiene carácter pensionable, y se encuentra sujeta a cargas sociales y tributarias que correspondan.

Asimismo, la Remuneración por categoría del SDR se otorga en forma mensual, tiene carácter pensionable, y se encuentra sujeta a las cargas sociales y tributarias que correspondan, conforme al siguiente detalle:

<b>CUADRO 4</b>	
<b>REMUNERACIONES POR CATEGORÍA EN EL SDR</b>	
<b>Categoría del SDR</b>	<b>Monto en soles</b>
Embajador	10 600,00
Ministro	9 500,00
Ministro Consejero	8 400,00
Consejero	7 500,00
Primer Secretario	6 700,00
Segundo Secretario	6 000,00
Tercer Secretario	5 300,00

Ahora bien, al momento de reconocer la pensión de los funcionarios diplomáticos, además de observar la Remuneración por categoría del SDR, el monto máximo de dicha pensión no podrá ser mayor a dos (2) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha de su pase a la situación de retiro.

Al respecto, la Octava Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 130-2003-RE, modificado por el Decreto Supremo N° 082-2011-RE, ha previsto lo anteriormente señalado, en los siguientes términos: “El monto máximo mensual de la pensión en el régimen de pensiones de los funcionarios diplomáticos será el equivalente a dos (02) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)”.

### **3. La jubilación en los sistemas pensiones privados, a los estilos (parciales) de los seguros privados y los seguros sociales de Bismarck**

El sistema de capitalización es un modelo que no depende del Estado –aunque ello no sea cierto en su integridad– basada en cuentas individuales de capitalización en la que cada individuo soporta sus propios riesgos que se cubrirán sobre la base de las aportaciones que conforman su fondo. Es una especie de ahorro de largo plazo del afiliado, permitiéndole financiar sus pensiones futuras, pagadas por los aportes y rentabilidad acumuladas (Gonzales y Paitán, 2015, p. 30).

Por un lado, genera una mayor certeza y seguridad respecto de las prestaciones que percibirá en el futuro; pero por otro lado, se plantea problemas de solidaridad y desigualdad, puesto que no todas las personas tienen la misma capacidad de ahorro; además de los riesgos que implica la administración de sus fondo, afectado por la inflación o crisis económica que puede acontecerse -problemas de inversión-, y los

riesgos que son soportados por los propios afiliados -problemas de rentabilidad de los recursos capitalizados (Gonzales y Paitán, 2015, p. 30).

El SPP, regulado por el Decreto Ley N° 25897, del año 1992, es el sistema que representa el *sistema de capitalización individual*. Este sistema no depende del Estado – aunque ello no sea cierto en su integridad–, puesto que está basada en cuentas individuales de capitalización en la que cada individuo realiza sus aportaciones para enfrentar las contingencias que puede acaecer (enfermedad, vejez, entre otros) (Gonzales, 2019, p. 200).

El trabajador aporta un porcentaje de su remuneración mensual del siguiente modo: 10% se destina al fondo de pensiones en su CIC de aportes obligatorios; y, otro porcentaje de la remuneración mensual (aproximadamente 3%) va dirigido para el pago de una prima del contrato de seguro de administración de riesgos de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio y para pagar la comisión de la AFP por la administración de los fondos del afiliado, respectivamente. Estos dos últimos porcentajes son variables y son determinados por cada AFP. La CIC es administrada por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) –empresas privadas bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)–, las mismas que cobran una comisión, a cargo de los afiliados (Paitán, 2017a, p. 347).

Adicionalmente, los afiliados del SPP también pueden elegir entre cuatro fondos (Fondo de Pensiones Tipo 1 o “*Fondo de Preservación de Capital*”, Fondo Tipo 2 o “*Fondo de Tipo Mixto*”, El Fondo Tipo 3 o “*Fondo de Apreciación del Capital*” y Fondo Tipo 0 o “*Fondo de Protección de Capital*”) para la inversión de su CIC y, por ende, para la generación de la correspondiente rentabilidad (ganancia de las inversiones).

De forma similar a lo que ocurre en el SNP, la población que recibe protección por parte del SPP, son todos aquellos trabajadores, cualquiera sea su modalidad de trabajo, es decir, sean dependientes o independientes, públicos o privados, que decida afiliarse a una de las AFP existentes, aportante de manera activa a cuenta individual (fondo común). Este sistema representa también un régimen jubilatorio contributivo y obligatorio, además de “laboralizado”, bajo el modelo de los seguros privados, mas no de los seguros sociales ni mucho menos de la seguridad social.

Actualmente, existen cuatro (4) administradoras privadas de fondo de pensiones: AFP Prima, AFP Integra, AFP Habitat y AFP Profuturo, las cuales son supervisadas por el Estado a través de la Superintendencia de Banca y Seguros (SBS) –en reemplazo de la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP)–, a partir del 25 de julio de 2000 (Ley N° 27328). La supervisión implica el control o fiscalización de las actividades de las AFP, así como la emisión de las normas generales sobre la estructura del sistema y los aspectos operativos para su mejor administración

Desde la puesta en ejecución, en junio de 1993, del SPP (Decreto Ley N° 25897), administrado por las AFP, en el que se permitió a sus afiliados relacionan sus aportes con los beneficios que recibe –como una alternativa SNP–, este esquema, modelo o régimen en su ejecución viene demostrando no ser el mecanismo previsional más adecuado para todos los trabajadores, en especial para los que perciben ingresos medios y/o bajos (Paitán, 2017a, p. 349).

Ahora, después de haber pasado el SPP por diversas reformas legislativas, entre las más importantes, tales como se detallan en los siguientes años (Paitán, 2017a, pp. 349-351):

- a) El 2002, a través de la Ley N° 27617 se dispone la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 y modifica el

Decreto Ley N° 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, reconociéndose la pensión mínima en el régimen jubilatorio del SPP.

Es preciso señalar que, en el SPP no existe un monto de pensión máxima. Asimismo, cabe precisar que los afiliados al SPP podrán acceder a una pensión mínima (que asciende a S/ 500.00 Soles) en caso de jubilación, siempre que cumplan –según Ley N° 27617 (2002)– con los siguientes requisitos: (i) Haber nacido antes del 31 de diciembre de 1945; (ii) Haber cumplido 65 años; (iii) Haber aportado un mínimo de 20 años entre el SNP y el SPP; (iv) Haber calculado los aportes en base a la RMV (S/ 930.00 Soles) correspondiente a cada oportunidad.

En muchas ocasiones para poder otorgar una pensión mínima a los afiliados del SPP, que cumplen con los requisitos antes referidos, el Estado (a través de la ONP) financia una parte de dicha prestación económica.

- b) El 2007, mediante la Ley 28991, Ley de Libre Desafiliación Informada, Pensiones Mínimas y Complementarias, y Régimen Especial de Jubilación Anticipada”, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 063-2007-EF; y, en mérito a las sentencias del Tribunal Constitucional, recaídas en los expedientes N° 01776-2004-AA/TC, N° 07281-2006-PA/TC y N° 00014-2007-PI/TC, se reguló la desafiliación parcial de los afiliados de las AFP y su retorno al SNP, en tanto se encuentren dentro de los supuestos establecidos por la citada norma, en concordancia con lo establecido por el máximo intérprete de la Constitución.
- c) El 2012, mediante la Ley N° 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones, se dio una nueva reforma del Sistema SPP, por la cual se intentó afiliar a los independientes, medida que posteriormente dio marcha atrás; se reestructuró el sistema de pensiones de las Mype, se implementó la numeración de directores independientes en las AFP, y se fomentó la cultura previsional, con la creación del Consejo de Participación Ciudadana en Seguridad Social (Copac) y el Fondo Educativo del SPP (Fesip), siendo que hasta la fecha estos no se implementan.
- d) El 2016, con la Ley N° 30425, bajo el nombre de “Ley que modifica el Texto Único Ordenando de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo N° 054-97-EF, y que amplía la vigencia del Régimen Especial de Jubilación Anticipada”, y la Ley N° 30478, denominada “Ley que modifica el Artículo 40 y la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Transitoria del TUO de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones”<sup>18</sup>, por los cuales el Estado habilita, sin deparo alguno, a los afiliados a disponer de manera libre los fondos pensionarios que poseen en sus AFP (hasta el 25% para la compra de un bien inmueble y hasta el 95% para disponer libremente en gastos con fines no previsionales).

---

<sup>18</sup> La Ley N° 30425 y la Ley N° 30478 fueron publicas el 21.04.2016 y el 29.06.2016, respectivamente, en el Diario Oficial “El Peruano”.



### GRÁFICO 3 REFORMAS LEGALES DEL SPP



Elaboración: Propia.

#### 3.1. La pensión de jubilación y sus modalidades en el régimen del Decreto 25897

En el SPP, los afiliados (hombres y mujeres) tienen derecho a la pensión de jubilación en el SPP, en tanto se acredite el cumplimiento de 65 años de edad, sin tener en consideración la cantidad de años de aportes en la Cuenta Individual de Capitalización. Así, para el otorgamiento de la pensión de jubilación en una AFP, se debe tener en cuenta lo siguiente: (i) La edad regular para acceder a una pensión de jubilación es 65 años; (ii) El financiamiento de la pensión es, básicamente, lo aportado por el afiliado, monto que se encuentra comprendido en la Cuenta Individual de Capitalización (CIC); y, (iii) El cálculo del monto de la pensión mensual dependerá del saldo final de la CIC y la forma de pago elegida.

Sin perjuicio de lo antes señalado, dentro del marco de regulación del SPP también se contempla varios supuestos de jubilación anticipada, los mismos que están agrupados en cuatro categorías: (i) La jubilación anticipada en mérito a fondos sobrantes y suficientes; (ii) en mérito a labores de riesgo; (iii) en mérito al desempleo; y (iv) en mérito al derecho adquirido en la SNP (Gonzales, 2019, p. 195).

Así, el Régimen Especial de Jubilación Adelantada para Desempleados (REJA) es un mecanismo transitorio de jubilación anticipada antes previsto por las Leyes N° 27617 (2002), N° 28991 (2007), N° 30425 (2016) y N° 30939 (2019), siendo que los afiliados que cumplan con los siguientes requisitos podrán solicitarlo a su AFP: (i) Contar con 50 (mujer) o 55 (hombre) años de edad; (ii) Estar desempleado durante doce (12) meses anteriores a la solicitud de la pensión, lo cual deberá acreditarse con la declaración jurada del Impuesto a la Renta (Cuarta Categoría, ingresos =/- 7 UIT); (iii) La CIC debe tener suficientes fondos para otorgar una pensión que sea equivalente, cuando menos, igual o superior al 40% del promedio de la remuneración de los últimos cinco años, sin considerarse aportes voluntarios que excedan el 20% de la CIC (Gonzales, 2019, p. 195).



Ahora bien, para el pago de la pensión de jubilación, entre otras prestaciones del SPP, el afiliado puede elegir entre cinco opciones (o modalidades) de pago de pensiones: Retiro Programado, Renta Vitalicia Personal o Familiar, Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida, Renta Mixta y Renta Vitalicia Bimoneda.

- a) *Retiro Programado*: En esta modalidad se recibe una pensión –a cargo de la AFP– hasta agotar los fondos del CIC, conforme a la programación convenida. El afiliado mantiene la propiedad sobre los fondos acumulados en su CIC y efectúa retiros mensuales de dicha cuenta hasta que la misma se extinga.
- b) *Renta Vitalicia Personal o Familiar*: En esta modalidad, el afiliado elige directamente una empresa de seguros a la cual la AFP entregará los fondos acumulados en su CIC. La pensión es calculada en base a la Tabla de Mortalidad, sobre una edad máxima de 110 años. La empresa de seguros le paga al afiliado una renta dineraria (pensión mensual) hasta su muerte. Y una vez acaecido dicho siniestro (fallecimiento del afiliado), la empresa de seguros paga rentas de sobrevivencia a los beneficiarios determinados por ley.
- c) *Renta Temporal con Renta Vitalicia Diferida*: Es aquella modalidad en la que se recibe una pensión combinando el Retiro Programado y la Renta Vitalicia Familiar. En el Retiro Programado –a cargo de la AFP– el afiliado recibe una renta temporal por un año o máximo dos. Culminado este periodo (de uno o dos años), el afiliado recibirá la Renta Vitalicia Diferida –a cargo de la empresa de seguros– del saldo restante de la CIC.
- d) *Renta Mixta*: Es una modalidad en la que la CIC se divide en dos partes. La primera, es destinada a la contratación de un seguro para que se encargue del pago de una Renta Vitalicia Familiar en Dólares. La segunda parte, será pagada bajo la modalidad del Retiro Programado en Soles.
- e) *Renta Vitalicia Bimoneda*: En esta modalidad la CIC es transferida a una empresa de seguros que pagará una pensión mensual dividida en dos partes iguales: un en Soles y la otra en Dólares. La elección de esta modalidad es irrevocable.

Asimismo, es preciso tener en cuenta que con la reforma del SPP, a través de las Leyes N° 30425 y N° 30478, se han creado más opciones para los afiliados a las AFP, tales como se detallan (Gonzales, 2019, pp. 193-194):

- a) *Retirar hasta el 95.5% del fondo acumulado en la CIC al cumplir 65 años de edad*, en las armadas que considere necesarias. De elegir esta última opción, el afiliado no tendrá derecho a ningún beneficio de garantía estatal (por ejemplo, “Pensión 65”). Asimismo, esta opción también se extiende a los actuales pensionistas bajo el Régimen Especial de Jubilación Anticipada (REJA) y a quienes ya son jubilados bajo la modalidad de retiro programado total o parcial, respecto del saldo que mantengan en su CIC.

- b) *Retirar el 25% de los fondos acumulados en la CIC*, a cualquier edad, para la cuota inicial de una primera vivienda (terreno u otro bien inmueble) o la amortización de un crédito hipotecario.
- c) Optar por la *Jubilación Adelantada* por padecer enfermedad terminal o diagnóstico de cáncer. Adicionalmente, puede optar en disponer del 50% del fondo acumulado en la CIC.

Como se podrá apreciar, la selección de estas opciones en el SPP –aunque algunas veces resulta ser complicada para los afiliados, inclusive cuando las AFP suministren toda la información necesaria– fueron implementadas con la finalidad de que el afiliado tome decisiones alternativas y apropiadas para la elección de una determinada forma de pago de pensión, que le permita atender, entre otras contingencias, la vejez (jubilación).

La finalidad de todas las reformas efectuadas hasta el momento al SPP tiene como única finalidad, ya no promover el cierre del SNP, sino también deconstruir el sistema de pensiones, bajo el modelo de los seguros sociales, en general.

#### **4. La jubilación en los sistemas pensionales complementarios, a los estilos (parciales) de las mutualidades y de los seguros sociales de Bismarck**

La protección social en Perú, en materia de pensiones, está conformado por un modelo público y un modelo privado, siendo que el otorgamiento de las prestaciones de pensiones puede ser concedida y conducida, además de la gestión de las entidades públicas, desde la gestión de entidades privadas –como en el Sistema Privado de Pensiones– o mixtas, siempre bajo la supervisión de su eficaz funcionamiento por parte del Estado. Frente a la existencia de estos modelos previsionales, también se encuentran los modelos complementarios de protección en pensiones, que se crearon para beneficiar a ciertos colectivos, inclusive, a algunos a cargo del propio empleador, a través de los denominados planes ocupacionales.

##### **4.1. La pensión de jubilación en algunos regímenes complementarios públicos y privados**

En nuestro país, según Abanto (2015), “vemos que desde mediados del siglo pasado se crearon regímenes complementarios que nacieron con la finalidad de beneficiar a trabajadores de ciertos sectores de la producción”. Dichos regímenes, si bien, desde sus orígenes, fueron administrados por empresas privadas, “con el paso del tiempo, su administración ha tenido que ser asumida —totalmente o en parte— por el Estado, principalmente debido a problemas de administración financiera”.

Es importante mencionar que, como enfatiza el citado autor, “[j]unto con estos regímenes, también encontramos algunos casos aislados de empresas privadas que han incorporado mecanismos de jubilación internos, aunque con resultados desfavorables” (p. 266).

Pese al fracaso de los regímenes complementarios en el pasado, pero debido al rol que juegan en los sistemas de pensiones, en el Perú podemos encontrar algunos de estos. Así, tenemos los siguientes casos (Abanto, 2015):

- (i) La Caja de Beneficios Sociales de Electrolima, régimen complementario regulado por la Ley N° 10772, que reconocía pensiones de cesantía (ordinaria, reducida y de invalidez), pero que fue cerrado mediante el Decreto Legislativo N° 817 (pp. 266-268). Al liquidarse la citada Caja, mediante el Decreto Supremo N° 011-93-TR, con posterioridad, se declaró la extinción de dicho régimen y, con ello, se dispuso que el Estado debía encargarse de la administración y pago de sus pensionistas, entre los cuales se encontraban los que percibían las jubilaciones ordinarias y reducidas, tal como lo reconocía su Estatuto.
- (ii) La Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador, régimen complementario regulado por Decreto Supremo 423-72-TR, por la que se reconocía pensiones de jubilación en diferentes situaciones (régimen general, régimen de primera generación y régimen transitorio), siendo que con el Estatuto aprobado por Acuerdo de Directorio N° 012-002-2004-CEMR-CBSSP, solo se reconoce, además de la pensión de sobrevivientes, la pensión de jubilación (pp. 268-269), a favor del pescador, quien debe estar inscrito en la CBSSP (carnet), contar con 55 años de edad mínima y con 25 años de labores en la pesca, con contribuciones equivalentes a dicho periodo.
- (iii) El régimen previsional privado de la Universidad Inca Garcilazo de la Vega (UIGV), régimen regulado por las resoluciones N° 203-94-RUIGV y N° 334-95-RUIGV, del 27 de octubre de 1994 y 20 de setiembre de 1995, respectivamente, a través de las cuales se dispuso el otorgamiento otorgaba pensión jubilaria para los profesores ordinarios con 70 o más años de edad y 30 o más años de servicio. “El monto de dicha pensión era el equivalente al 100% de la última remuneración que hubieran percibido, monto que sería reajustado periódicamente” (p. 270).

Otro caso similar a la UIGV, se presentan en el plan privado otorgado por la Universidad Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), cuya institución ha creado un régimen previsional privado (a su propio estilo), para brindar pensiones complementarias a sus trabajadores jubilados, denominado régimen de Complemento de las Pensiones de Jubilación y de las Pensiones de Viudez o de Sobrevivencia. Dicho régimen fue creado por Resolución de Consejo Universitario N° 230/87, del 23 de setiembre de 1987, por el cual se concede –como una suerte de liberalidad unilateral y no como un derecho pensionario– al trabajador jubilado, así como a su viudo/a, una prestación dineraria equivalente a la diferencia existencia entre su última remuneración neta percibida en la universidad y su pensión de jubilación del SNP o del SPP.

Debido a la desaparición de los empleadores de muchos pensionistas o el hecho de que aquellos fueron insolventes, se privó del otorgamiento de las pensiones complementarias, reguladas por normas que fueran emitidas desde el siglo XX. Tal fue la gravedad de dicha situación, que en el caso de los jubilados a cargo de la compañía de Tranvías, que entró en situación de falencia, el Estado tuvo que asumir la obligación del pago de las prestaciones.

Por otra parte, cabe señalar que, planes privados y complementarios de jubilación son concebidos por algunos países desarrollados como obligatorios en sus sistemas de pensiones, mientras que en otros países (como es el caso peruano) existen de manera paralela, como una suerte de liberalidad o facultad de los empleadores en otorgar pensiones complementarias a sus trabajadores que cesan en sus labores, como fue el caso de la UIGV y, lo sigue siendo, el de la PUCP.

Por último, cabe precisar que mediante la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 07321-2006-PA/TC, se precisó que solo los planes ocupacionales creados por el Estado para otorgar pensiones complementarias a las reconocidas por el SNP o el SPP forman parte del sistema de pensiones (y, por ende, de la seguridad social), mas no los que son creados por entidades privadas, como es el caso de las universidades, más allá de tener un fin social, al constituir una liberalidad que rige por reglas totalmente distintas a las normas imperativas previsionales (aunque sean tomados como referencia o modelos).

## **5. La jubilación en los sistemas pensiones no contributivos, al estilo (incipiente) de la seguridad social de Beveridge**

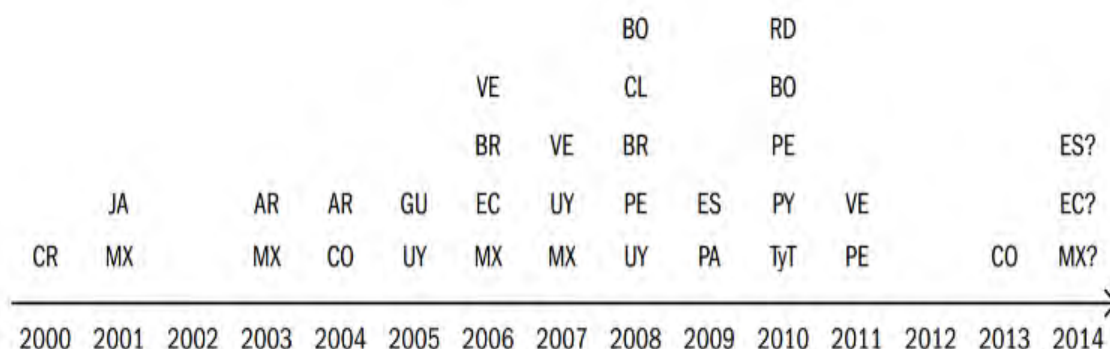
Los regímenes jubilatorios en el Perú surgieron bajo un esquema de financiamiento contributivo y focalizado, el cual se ha mantenido, sin muchos cambios hasta la actualidad. En palabra de Rofman, Apella y Vezza (2013):

Este tipo de sistema de financiamiento establece mecanismos de contribución por parte de la población laboralmente activa, que se destina al financiamiento del beneficio en el momento de retiro, sea mediante transferencias inmediatas (regímenes de reparto) o un esquema de ahorro (regímenes de capitalización). Por tal motivo, los requisitos de elegibilidad se encuentran vinculados con la historia contributiva de los trabajadores, en tanto aquellos individuos que contribuyen adquieren el derecho a recibir los beneficios. Así, el mecanismo contributivo opera no sólo como esquema de financiamiento, sino como herramienta de focalización, ya que permite identificar a los potenciales beneficiarios del programa entre quienes han tenido un ingreso a lo largo de su vida activa que debe ser sustituido por una pensión en la etapa pasiva. Este mecanismo de financiamiento, y por tanto de focalización, se encuentra inevitablemente sujeto a riesgos vinculados con las restricciones del mercado de trabajo que afectan la evolución de las historias laborales, y que pueden producir dificultades fiscales y de cobertura si el esquema no está bien diseñado para la realidad del mercado de trabajo en un contexto de elevada informalidad laboral. (p. 23)

Sin embargo, como lo precisan los citados autores, a partir de inicios del siglo XXI, entre los años 2000 y 2013 al menos 18 países de la región, entre los que se encontraba Perú, introdujeron reformas en sus sistemas pensionales con el objetivo de incluir a los adultos mayores en la cobertura de los sistemas de pensiones, yendo más allá de la población de trabajadores formales tradicionalmente cubierta (p. 9).

Se produce así la expansión de la protección económica, a favor de los adultos mayores en América Latina, que hasta entonces, no tenían acceso a la misma, a través de dos modelos alternativos, a saber: (i) la expansión de los esquemas de pensiones contributivas tradicionales o (ii) el desarrollo de programas de reducción de la pobreza focalizados en los adultos mayores.

**GRÁFICO 4**  
**LÍNEA DE TIEMPO DE REFORMAS DIRIGIDAS A LA EXPANSIÓN DE LA COBERTURA A LOS MAYORES, PAÍSES SELECCIONADOS, 2000-2014**



Fuente: Rofman, Apella y Vezza (2013, p. 10)

En el Perú, de una protección social restringida del derecho a la pensión, cuya cobertura solo se dirige a los trabajadores asalariados que cumplen una determinada edad de jubilación (régimen contributivo obligatorio), actualmente se viene transitando hacia una *seguridad social incipiente*, con un régimen no contributivo gradual (2011 y 2015). Este último régimen se manifiesta en el caso peruano en dos mecanismos de protección claramente diferenciados con: (a) Pensión 65; y, (b) Pensión para personas con discapacidad severa.

Ambos programas constituyen el *régimen no contributivo del sistema de pensiones del Perú*, los mismos que están única y exclusivamente financiados por el Estado, que cada año emite una partida presupuestal para la ejecución y sostenibilidad de los Programas.

Esta forma de protección social representa al asistencialismo, por ser programas sociales focalizados y concedidos de manera voluntaria por un o más gobiernos de turno, que tuvieron como antecedente inmediato la regulación de las pensiones sociales para los trabajadores de las micropresas, establecida en el año 2008 con el Decreto Supremo N° 007-2008-TR, iniciativa que no logró implementarse ni tener el soporte político para su concreción.

### **5.1. La pensión de jubilación no contributiva para los adultos mayores de 65 años**

El “Programa Nacional de Asistencia Solidaria, Pensión 65”, creado el 19 de octubre de 2011 mediante Decreto Supremo N° 081-2011-PCM, se encarga de brindar protección a las personas mayores de 65 años de edad que carezcan de las condiciones básicas de subsistencia, es decir, a los adultos mayores en extrema pobreza, otorgándoles una subvención económica de S/ 125.00 Soles cada mes por persona.

Este programa asistencial absorbe a los beneficiarios del programa piloto de pensiones sociales Bono Gratitud que, desde julio de 2010, otorgaba a todos los mayores de 75 años y pobres una pensión de S/ 100 soles mensuales. Así, podemos señalar que este primer programa piloto origina Pensión 65, puesto que aquel tenía reducida cobertura y serias denuncias por incorporar a personas que no cumplían con los requisitos (Rofman, Apella y Vezza, 2013, p. 409)

La subvención económica que se otorga por este programa social, a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), alcanza solo a los adultos mayores en extrema pobreza, cuya implementación viene siendo gradual y focalizada.

Cabe precisar que la pensión no contributiva también se denomina asistencia social, y tiene como finalidad brindar protección social frente a los riesgos sociales masivos, vinculados principalmente con el desarrollo y etapas de la vida, como es el caso de la etapa de vejez en el proceso demográfico.

Asimismo, mediante la citada norma establece los requisitos de acceso y permanencia para ser beneficiarios del Programa “Pensión 65”, los cuales se detallan a continuación:

- Las personas adultas a partir de sesenta y cinco (65) años de edad que se encuentren en condición de extrema pobreza de acuerdo a los criterios del Sistema de Focalización de Hogares (SISFOH).
- La condición de usuario del Programa “Pensión 65” solo es incompatible con la percepción de cualquier pensión que provenga del ámbito público o privado, incluyendo a aquellas prestaciones económicas que se otorguen a través del Seguro Social de Salud - EsSalud.
- Para acceder a los beneficios del Programa “Pensión 65”, los potenciales usuarios deberán entregar, al representante debidamente acreditado del Programa “Pensión 65”, copia de su Documento Nacional de Identidad (DNI) y una declaración jurada, debidamente suscrita, conforme al formato previsto en el Anexo 1.
- Los usuarios podrán permanecer en el Programa “Pensión 65” en tanto el SISFOH no determine, mediante la respectiva recertificación, el cambio de clasificación socioeconómica a no pobre, lo que conlleva a la pérdida de la subvención económica, a partir de su retiro de la relación de usuarios del programa. El SISFOH determina la oportunidad de la mencionada recertificación

Como se puede apreciar, el programa Pensión 65, aunque todavía focalizada, tiene como objetivo “cubrir el espacio dejado de lado por los sistemas contributivos” (Rofman, Apella y Vezza, 2013, p. 421), con la finalidad de otorgar al adulto mayor que vive en condiciones de pobreza un ingreso seguro, para prevenir, o por lo menos aliviar, dicha situación. Más aún, cuando en la vejez (personas de 65 a más años edad va incrementándose constantemente) no se tiene las mismas fuerzas para seguir trabajando –aunque sea en la informalidad– y se tiene más gastos en la salud, propia de la edad biológica.

Si bien es importante brinda protección social a una población vulnerable, como es el caso de las personas de 65 años y más, a través del otorgamiento de pensiones no

contributivas, también es esencial que dicha generosidad y alcance del beneficio esté dentro del marco de la sostenibilidad fiscal. Sobre el particular,

El Programa no es costoso en términos fiscales. Con los datos de potenciales beneficiarios es posible obtener de forma simple y rápidamente el costo del programa, al menos la parte de las transferencias a los adultos mayores. Se estima que Pensión 65 costará en el año 2012 aproximadamente S/. 410 millones, es decir el 0,09% del PBI, sin incluir los costos administrativos del Programa. Si se mantiene el monto de la pensión y se asume una tasa conservadora de crecimiento del PBI del 3%, se tendría que durante los próximos años el Programa mantendría su costo en torno al 0,08% del PBI. Asimismo, la población de 65 años y más cubierta por el Programa será de casi el 14,8% y que durante los siguientes años decrecerá ligeramente (hasta el 14,2% en 2018) (Rofman, Apella y Vezza, 2013, p. 415)

A noviembre de 2019, se estima que existen 577,000 adultos mayores en situación de pobreza y que son beneficiarios de Pensión 65, cuya cobertura aumentaría para el 2020 en un 5%, es decir, 20,000 nuevos usuarios identificados en función a la Encuesta Nacional de Hogares (El Peruano, 2019).

## **5.2. La pensión de jubilación no contributiva para las personas en estado de discapacidad severa en situación de pobreza**

En aplicación de lo establecido en el capítulo VIII, titulado “Nivel de vida adecuado y protección social”, por la Ley N° 29973, Ley General de la Persona con Discapacidad, y de su artículo 59 que habilita el otorgamiento de pensiones, a favor de las personas que se encuentran en situación de pobreza y que carecen de un ingreso o de una pensión, el 11 de agosto de 2015 se promulgó el Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP.

Al respecto dicha norma crea el “Programa de pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación severa”, por el cual se brinda una pensión no contributiva de S/ 300.00 soles, cada dos meses, a las personas con discapacidad severa en situación de pobreza (en el que también se encuentran las personas de 65 a más años de edad), cuyo fin es el elevar la calidad de vida de dichas personas. El procedimiento de afiliación y desafiliación a dicho programa se regula por la Directiva General N° 08-2016-MIMP.

Posteriormente, con el Decreto Supremo N° 008-2017-MIDIS, se aprueba la transferencia del citado programa del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, modificándose su denominación en “Programa Nacional de entrega de la pensión no contributiva a personas con discapacidad severa en situación de pobreza –CONTIGO”. A través de la Resolución de Dirección Ejecutiva N° 032-2018-MIDIS/PNPDS-DE, se regula el procedimiento para establecer la priorización y selección de la población objetivo a ser afiliada al Programa CONTIGO, siendo que el procedimiento de afiliación, desafiliación y actualización del Padrón General de Usuarios se regula por la Directiva N° 001-2019-MIDIS/PNPDS-DE. En toda esta normativa no se excluye del beneficio que otorga este programa a las personas de 65 a más años de edad.

Cabe precisar que la Pensión no contributiva por discapacidad severa es un beneficio otorgado por el Programa a 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 perciba ingreso o pensión que provengan del ámbito público o privado.

Asimismo, mediante las citadas normas establece los requisitos para ser beneficiario de programa en mención, los cuales se detallan a continuación:

- Contar con un certificado de discapacidad severa emitido en conformidad con la Norma Técnica de Salud para la evaluación, calificación y certificación de la persona con discapacidad.
- No percibir ingreso o pensión que provenga del ámbito público o privado, incluyendo las prestaciones económicas que se otorguen a través del Seguro Social de Salud – EsSalud.
- Encontrarse en situación de pobreza bajo los criterios del Sistema de Focalización de Hogares - SISFOH.

Este programa, actualmente, está a cargo del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), cuya vigencia fue prevista para 15 años y de implementación progresiva (las personas con discapacidad severa de los departamentos de Piura y Ayacucho serían los primeros en acceder a dicha pensión).

De acuerdo al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS), el Programa Contigo tiene como ámbito de protección a “14 departamentos que se encuentran priorizados según los grupos de pobreza establecidos por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Al 2018, el programa Contigo cuenta con 14 625 usuarios activos, de los cuales el 91.7% se encuentra en situación de pobreza extrema y el 8.3% en situación de pobre.”

A diciembre del 2019, un total de 19,822 mil personas a nivel nacional son beneficiarias del Programa Contigo, que se encuentran en 21 regiones del Perú.



## GRÁFICO 5 POBLACIÓN BENEFICIADA CON EL PROGRAMA CONTIGO, SEGÚN REGIONES



Fuente: Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social – Programa CONTIGO.

### 6. El sistema de pensiones peruano en una encrucijada

El sistema de protección social, en pensiones, de los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe presentan déficits de cobertura y equidad en cuanto al acceso de las prestaciones que otorgan (sobre todo las pensiones) y de los cotizantes, así como de su sostenibilidad (Gonzales, 2019, p. 200). En los primeros, los déficits son bajos o moderados, debido a que cuentan con un modelo previsional que guarda consistencia con la estructura del mercado laboral (empleos plenos); mientras que en los segundos son altos, pues dicha consistencia en muchos casos es inexistente (empleos precarios e informalidad laboral).

Según el Informe de la Comisión de Protección Social (2017, pp. 9-15) denominado “Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo”, entre otros aspectos (relacionados a la salud y el desempleo), en el sistema de pensiones del Perú, se ha identificado varias deficiencias y problemas, como los que se detallan a continuación:

- un modelo pensionario altamente fragmentado y carente de visión integral conformado por dos regímenes contributivos (Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Pensiones) y en constante competencia;
- un nivel de cobertura bajo y deficiente, producto de un sistema enfocado fundamentalmente en el mercado formal (de trabajadores asalariados), siendo

que 28% de la fuerza laboral está afiliada al sistema contributivo de pensiones;

- c) la existencia de pensiones insuficientes e inequitativas;
- d) el desaprovechamiento de economías de escala y el mercado oligopólico de AFP;
- e) una gestión de portafolios cortoplacista por parte de la AFP, la existencia en el SPP de dificultades para acceder a esquemas de retiro simples que aseguren la estabilidad de los ingresos en la jubilación a costos razonables, frente a un incremento persistente en la esperanza de vida; y,
- f) la ausencia de información y asesoría financiera adecuada, activa, independiente, simple y de fácil acceso para el afiliado.

Este diagnóstico es, justamente, el resultado de las diversas reformas (en su mayoría legislativas) que se han efectuado a los sistemas de pensiones (público y privado), que sin atender de manera estructural –y tan solo de manera paramétrica– los problemas y deficiencias antes señalados -universalidad en la cobertura, sostenibilidad fiscal, fragmentación e inequidad, suficiencia de las pensiones, comisiones y organización industrial, flexibilización excesiva sobre el ahorro previsional- (Gonzales, 2019, p. 180), solo se ha preocupado en brindar protección, a través de los regímenes jubilatorios, básicamente a la clase trabajadora dependiente y asalariada, quienes en la condición de actividad (y, por ende, aportantes al sistema) van disminuyendo constante y aceleradamente; y, por el contrario, en la condición de retirados o jubilados (beneficiarios de la pensión) va incrementándose.

A ello, se suma otros problemas: i) la fuerte evasión y mora en el pago de las aportaciones; ii) la constante y sostenida disminución de las aportaciones de los cotizantes debido a: la utilización de mecanismos de jubilación adelantada, la alta tasa de desempleo e informalidad, empleos precarios, el incremento de la expectativa de vida de los asegurados y el creciente mercado de Apps de taxis; iii) la inexistencia de estudios actuariales que permitan determinar el nivel de recaudación necesario para cubrir con las obligaciones pensionarias; y, fundamentalmente; v) la inexistencia de políticas sociales que implementen reformas paramétricas, menos aún reformas estructurales, del sistema de pensiones, que impiden atender y plantear soluciones de los problemas de la cobertura, el desempeño de fondos reservas, la gestión del gobierno y los costos fiscales.

Las deficiencias y problemas que se presentan en la cobertura y sostenibilidad del sistema de pensiones peruano, se explican, principalmente, por los siguientes factores (Gonzales, 2019, p. 180): a) el problema los regímenes de jubilación contributiva en constante competencia, frente a un mercado fragmentado; b) el problema de la cobertura de los regímenes de pensiones de jubilación; y, c) el problema de sostenibilidad fiscal de los regímenes de pensiones de jubilación.

### **6.1. El problema de los regímenes jubilatorios público y privado en constante competencia, frente a un mercado fragmentado**

No se debe olvidar que desde 1981, año en el que Chile implementó el esquema previsional basado en la contribución definida con base en cuentas individuales administradas por el sector privado, totalmente contrario al esquema de reparto que

siempre está a cargo del Estado, se ha venido produciendo reformas pensionales estructurales durante la década de los 90, sobre todo en América Latina y el Caribe, con panoramas positivos y otras veces muy desalentadores (Gonzales, 2019, p. 198).

Ello provocó en los sistemas de organización del gasto, la implementación de tres modelos. De este modo, tenemos legislaciones que tienen modelos previsionales que reemplazaron totalmente el sistema de reparto por el sistema de capitalización individual, o en los que existen de manera paralela, o en los que son complementarios. Se debe implementar este último en el Sistema de Pensiones del Perú, pues el sistema de reparto se encargaría de otorgar prestaciones mínimas o básicas, mientras que el sistema de capitalización otorgaría prestaciones complementarias a las básicas (Gonzales, 2019, p. 199).

En esta inercia, casi ineludible, se encuadra, sin lugar a dudas, el sistema de seguridad social en pensiones del Perú, cuyo modelo previsional está orientado a los trabajadores formales (asalariados), siendo ello reflejo de una cobertura parcial, y en el que coexisten de manera *dual* o *paralela* el SNP, administrado por la ONP, y el SPP, administrado por las AFP (que, actualmente, va hacia su “Deconstrucción”, con la promulgación de las Leyes Nos. 30425 y 30478).

El sistema de pensiones está representado por un sistema público de reparto y un sistema privado de capitalización individual, sin que ello permita un mejor y eficiente aseguramiento de protección social de los trabajadores y pensionistas del presente y futuro de nuestra sociedad. Asimismo, cabe destacar que, recientemente, se viene implementado de manera focalizada y limitada regímenes de pensiones no contributivas, denominadas pensiones sociales (Pensión 65 y Pensión para personas con discapacidad severa), que inspiran una todavía incipiente seguridad social.

Perú cuenta con un modelo pensionario altamente fragmentado y carente de visión integral conformado por dos regímenes contributivos (SNP y SPP) en constante competencia; un nivel de cobertura bajo y deficiente, producto de un sistema enfocado fundamentalmente en el mercado formal (de trabajadores asalariados), siendo que 28% de la fuerza laboral está afiliada al sistema contributivo de pensiones (Gonzales, 2019, p. 180). Existe una evidente *segmentación en el mercado de pensiones*, pues los trabajadores con mayores ingresos y puestos de trabajo relativamente estables, prefieren afiliarse a las AFP; mientras que, aquellos con ingresos bajos optan por la ONP, haciendo cada vez más insostenible el modelo alternativo.

### GRÁFICO 6 PERÚ: PENSIÓN Y REMUNERACIÓN MENSUAL PROMEDIO, SEGÚN TIPO DE SISTEMA DE PENSIONES, JUNIO 2018 (SOLES)

Sistema de pensiones	Pensión Mensual promedio (S/)	Remuneración Mensual Promedio (S/) 1/
<b>Sistema Nacional de Pensiones (ONP)</b>	596	1 564
<b>Sistema Privado de Pensiones (AFP)</b>	1 091	2 842

Nota: Fuentes de información disponibles a junio de 2018.

1/ Sector privado formal. Para el Sistema Privado de Pensiones (AFP) se consideró un promedio de la remuneración mensual comprendido de los Sistemas Privados de Pensiones Integra, Horizonte, Profuturo, Prima y Habitat

Fuente: Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).

Sistema Nacional de Pensiones (ONP).

MTPE - OGETIC - Oficina de Estadística - Planilla Electrónica.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Asimismo, existe una evidente “desprotección social” cuando aquellos trabajadores (afiliados a la AFP u ONP) empiezan a migrar a las nuevas modalidades de trabajo (por ejemplo, los que laboran a través de las plataformas virtuales: Uber, Easy Taxi, Beat, Cabify, entre otros), en las que no existe obligación alguna de aportar a algún sistema pensionario, por su falta de regulación.

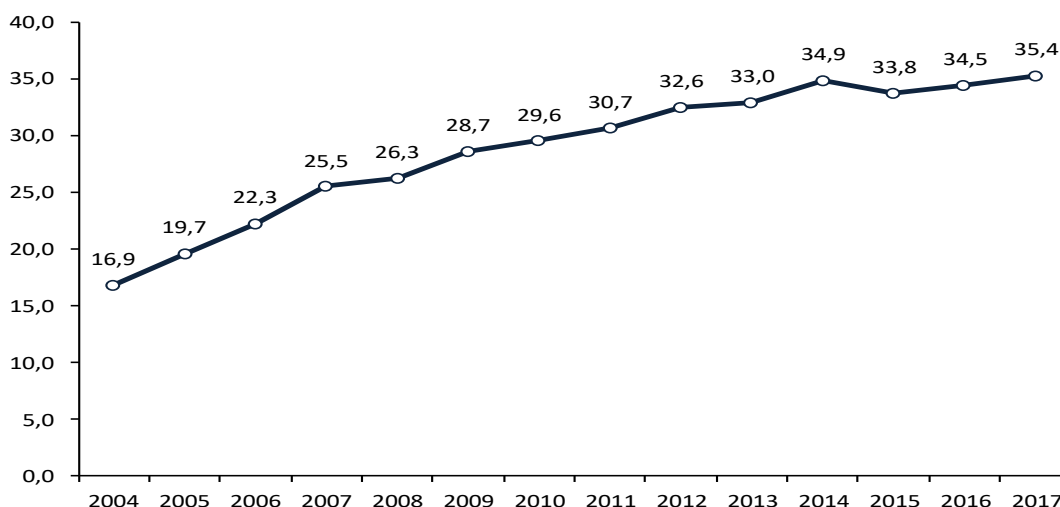
Sin lugar a dudas, con todos los problemas pensionarios que presenta nuestro país, sumado a la desprotección social que viene generando los nuevos modelos de organización de las empresas y, por ende, del trabajo con la Cuarta Revolución Industrial (fenómeno de uberización del empleo), no es sorprendente que hoy en día el Derecho de la Seguridad y, por ende, el sistema de protección social peruano, se halle fragmentado y en una *encrucijada*.

## 6.2. El problema de la cobertura de los regímenes jubilatorios

Al respecto, el problema de la cobertura de protección de los regímenes jubilatorios es desde ya conocido y, sin ninguna, propuesta estructural de solución a la fecha, sino tan solo de sustituir la afiliación del SNP con el del SNP. Una competencia en la cobertura de ambos sistemas, principalmente, el segundo, enfocada solo a la clase trabajadora dependiente, dejando a voluntad de los independientes su aseguramiento.

Al respecto, si bien desde el año 2004 hasta el 2017, se identificó una evolución favorable de la tasa de afiliación a un sistema de pensiones de la Población Económicamente Activa (PEA), es decir de la cobertura de la protección social en pensiones que va desde el 16,9% hasta el 35,4%. Es decir, un aproximado de 5 millones 810 mil trabajadores cuentan con acceso a algún sistema de pensiones, de los cuales, el 28,5% representa a los asegurados al SNP, el 1,7% al Decreto Ley N° 20530, 3,5% a otros regímenes de pensiones; mientras que el 66,4% representa a los afiliados a las AFP (Gonzales, 2019, p. 180).

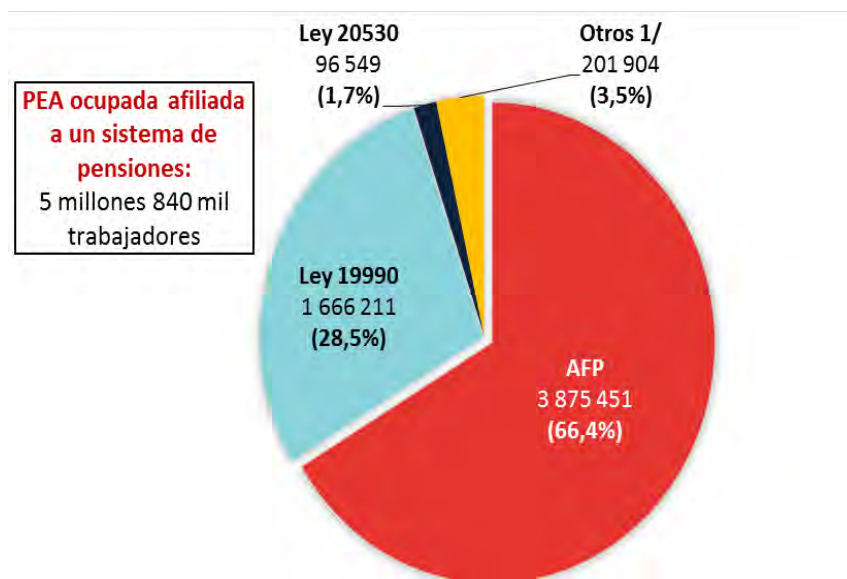
**GRÁFICO 7**  
**PERÚ: EVOLUCIÓN DE LA TASA DE AFILIACIÓN A UN SISTEMA DE PENSIONES DE LA PEA OCUPADA, 2004-2017**  
(porcentaje)



Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2004-2017.  
Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Existe un predominio de afiliación al SPP con un aproximado de 3 millones 875 mil personas, seguido de los afiliados al Decreto Ley N° 19990 con 1 millón 666 mil personas, al Decreto Ley N° 20530 con 96 mil 549 personas, y a otros sistemas de pensiones con las 201 mil 904 personas (Gonzales, 2019, pp. 180-181).

**GRÁFICO 8**  
**PERÚ: PEA OCUPADA CON ACCESO A PROTECCIÓN SOCIAL EN**  
**PENSIONES, SEGÚN TIPO DE SISTEMA DE PENSIÓN, 2004-2017**  
 (Absoluto y porcentaje)



Nota: La suma de las partes puede no coincidir con el total debido al redondeo de las cifras.

1/ Incluye caja de pensiones F.F.A.A. – PNP, entre otros.

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2017.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

Ahora bien, de acuerdo a la categoría ocupacional, los trabajadores dependientes y asalariados del sector público y privado, si bien representan el 35,4% de afiliados a un sistema de pensiones, más de la mitad (64,6%) no recibe ninguna protección social. Dramáticamente, en el caso de los trabajadores independientes (profesional o técnico o no profesional o técnico), estos solo representan el 18,4% de afiliados a un sistema de pensiones, mientras que el 81,6% no lo están; los mismos que no tienen –ni tendrán– derecho a ninguna pensión de jubilación llegada su vejez.



**GRÁFICO 9**  
**PERÚ: PEA OCUPADA CON ACCESO A PROTECCIÓN SOCIAL EN**  
**PENSIONES, SEGÚN CATEGORÍA OCUPACIONAL, 2017**  
**(Absoluto y porcentaje)**

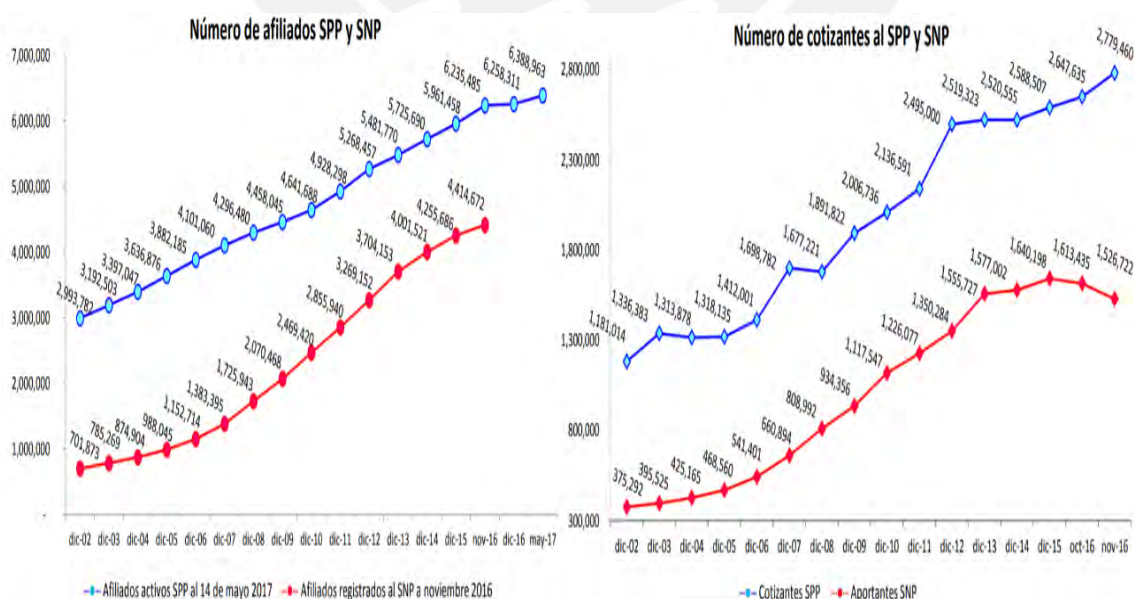
Categoría Ocupacional	Afiliados a un sistema de pensiones (A)	No Afiliados a un sistema de pensiones (B)	PEA Ocupada en cada categoría (C)= (A) + (B)	Afiliados a un sistema de pensiones (%) (D)= (A)/(C)	No Afiliados a un sistema de pensiones (%) (E)= (B)/(C)
<b>PEA ocupada afiliada a un sistema de pensiones</b>	<b>5,840,115</b>	<b>10,670,869</b>	<b>16,510,984</b>	<b>35.4</b>	<b>64.6</b>
Asalariado público	1,224,429	198,386	1,422,815	86.1	13.9
Asalariado privado	3,113,457	3,124,588	6,238,045	49.9	50.1
Independiente	1,122,503	4,977,145	6,099,649	18.4	81.6
Profesional o técnico	138,741	154,585	293,325	47.3	52.7
No Profesional o técnico	983,763	4,822,561	5,806,324	16.9	83.1
Empleador o conductor de empresas	210,663	443,397	654,060	32.2	67.8
Trabajador familiar no remunerado	113,467	1,587,777	1,701,244	6.7	93.3
Trabajador del hogar	55,597	339,575	395,171	14.1	85.9

Fuente: INEI - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza, 2017.

Elaboración: MTPE - DGPE - Dirección de Investigación Socio Económico Laboral (DISEL).

La cobertura no solo implica la afiliación a un determinado sistema de pensiones (SNP o SPP) sino también la cotización de aportes pensionarios a los mismos, puesto que lo segundo en la práctica es más importante, al ser la principal fuente de financiamiento y sostenibilidad de los regímenes jubilatorios. A poco tiempo de llegar al Bicentenario, podemos señalar que el objetivo de brindar una mayor cobertura a la clase trabajadora no se ha logrado, al ser este un grupo muy reducido, y que en muchos casos no cotizan.

**GRÁFICO 10**  
**NÚMERO DE AFILIADOS Y DE COTIZANTES AL SPP Y SNP**



Fuente: Resumen Ejecutivo del SPP. Al 19 de mayo de 2017.

Elaboración: Asociación de AFP.

Desde el año 2013, la cobertura previsional de la PEA, por parte del SPP y la ONP, se redujo en 12.8%, a pesar de que en el año 2017 se ha presentado un incremento de la cobertura (35.4%). Cabe recordar que, en 1980, la cobertura del IPSS era 37.4% (PEA, 5.7 millones; asegurados activos, 2.1 millones) y en 2013, la cobertura conjunta de la ONP y el SPP es 25.7% (PEA ocupada fue de 15.8 millones; los cotizantes, 4.1 millones; 1.6 millones en la ONP y 2.5 millones en el SPP) (Gonzales, 2019, p. 181).

Esta baja cobertura se explica por una alta informalización de la fuerza de trabajo, excesivos costos transaccionales del SPP que desalientan la afiliación y una cultura previsional tradicional que se basa en pilares familiares (Cruz Saco, M.; Medoza, J. y Seminario B.; 2014, citado por Gonzales, 2019, pp. 181-182).

De lo desarrollado, podemos concluir preliminarmente que, la cobertura se ve afectada por diferentes factores que son propios del sistema de pensiones (cobertura dirigida únicamente a los trabajadores asalariados y dependientes) y otros externos (como es la informalidad laboral y la falta de cultura de seguridad social), lo que impide su aumento (Gonzales, 2019, p. 181). Asimismo, “[d]e no reducirse las brechas de cobertura la protección a los ciudadanos mayores de 65 años, que actualmente alcanza a solamente 35% del total, se reduciría aún más en los siguientes años debido a que la afiliación al sistema previsional y la frecuencia de aporte es menor en el caso de los trabajadores más jóvenes comparados con los de mayor edad.” (Comisión de Protección Social, 2017, p. 225)

### **6.3. El problema de la sostenibilidad fiscal de los regímenes jubilatorios**

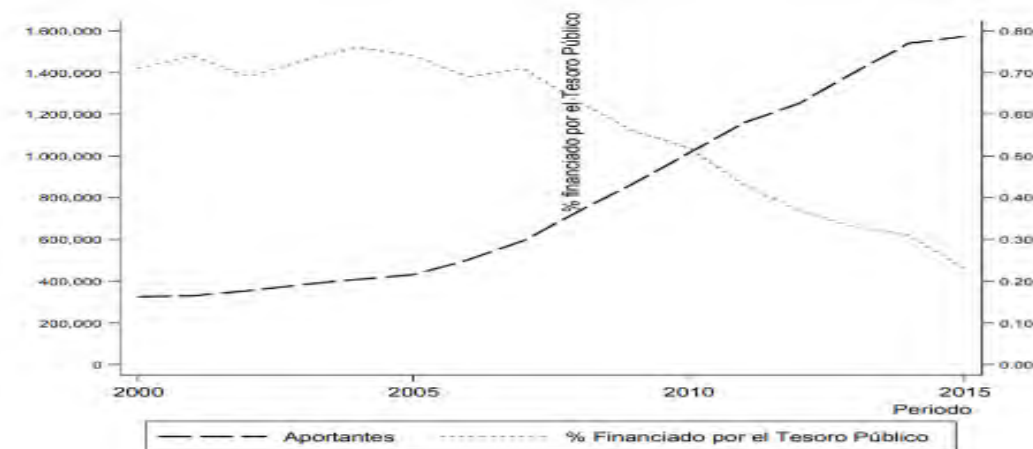
En el Informe de la Comisión de Protección social (2017, p. 234), se ha señalado que, “la tendencia hacia bajas tasas de natalidad junto con el aumento de la esperanza de vida genera problemas en la sostenibilidad fiscal de estos sistemas”, constituye uno de los principales problemas que la sostenibilidad del SNP presenta. Es decir, ante el envejecimiento de la población, repercute en el financiamiento del régimen jubilatorio de pensiones, pues hay más pensiones que reconocer con los pocos recursos de los fondos que se reciben de los aportes pensionarios.

Ante la clara segmentación de mercados de pensiones, en el que poco menos de la mitad del total de los afiliados cotizan a su régimen previsional, por diversas causas, entre las principales, las referidas al envejecimiento poblacional, puesto que el Perú estaría gozando de un “bono demográfico”; ello refleja, como lo describe el citado informe, una “reducción del déficit del financiamiento, donde recursos del Tesoro Público son utilizados por la insuficiencia de los fondos de los mismos aportantes”.

A pesar de que, “[e]l creciente ingreso de aportantes, junto con otros componentes económicos y legales, ha permitido reducir la brecha”: “En el año 2001, el financiamiento de las pensiones con recursos del Tesoro Público representaba el 74% de del pago total de pensiones, pasando a 23% en el 2015. Más aún, de mantenerse el comportamiento histórico observado, se estima que hacia el año 2018 los aportes van a ser suficientes como para financiar el pago de las pensiones”; dicho “equilibrio no se mantendría en el largo plazo, pues se espera una reversión del *ratio* cuando muchos de los actuales afiliados se jubilen y la cantidad de aportantes no crezca al mismo ritmo. Así, a futuro, habrá una cantidad insuficiente de aportantes para financiar estas pensiones”.

En el año 2015, se reflejó que los aportes de los trabajadores fueron insuficientes para el financiamiento del SNP, por lo que se recurrió –como ya es costumbre en cada ejercicio presupuestal, a los recursos del Tesoro Público (véase la Figura 3), para cubrir dicho déficit (Gonzales, 2019, p. 183).

## GRÁFICO 11 APORTANTES VERSUS EL % DEL FINANCIAMIENTO DE LAS PENSIONES CUBIERTO CON RECURSOS DEL TESORO PÚBLICO



Fuente: ONP.

Elaboración: Comisión de Protección Social.

Por otra parte, ya se ha advertido de que existe “un debilitamiento estructural del SNP producto de la convivencia con el SPP (...)”, el cual “generó dos subsistemas segmentados con poca o nula interconexión y complementariedad”, con un debilitamiento del primero por la migración de sus aportantes al segundo sistema; y, por ende, menos recursos y recaudación para el SNP para la redistribución de los ingresos, a favor, de los pensionistas de ese momento y los actuales.

En ese sentido, debemos enfatizar de que el fenómeno del envejecimiento de la población peruana, la coexistencia de dos sistemas de pensiones (SNP y SPP) –entre otros factores internos y externos– genera enormes distorsiones, como se ve reflejado en la cobertura parcial y escasa y, siendo que ello, no permite la consolidación de un sistema con suficiente financiamiento en el SNP (hay más pensionistas que trabajadores cotizantes) o de un sistema autofinanciado en el SPP (hay una huida de afiliados y cotizantes por normas que permiten la libre disponibilidad del fondo de pensiones de las AFP) (Gonzales, 2019, p. 183).

Según Gonzales (2019), ello, a su vez, genera la imposición de una gran carga fiscal, desde el pasado hasta el presente, inclusive el futuro, en el que el Estado debe intervenir con la provisión de recursos del Tesoro Público, para cubrir las pensiones de los actuales pensionistas (en su mayoría del SNP y, en algunas situaciones, del SPP) (p. 184).

### 7. El sistema de pensiones a la peruana: Regímenes jubilatorios contributivos, laboralizados e individualistas

La protección social de la jubilación en el Perú, en materia de pensiones, de acuerdo al marco constitucionales antes abordado, está conformado por un modelo público y un modelo privado. Así, el otorgamiento de las pensiones puede ser concedida y conducida, a través de la gestión de las entidades públicas (en caso del SNP, administrado por el ONP), de las entidades privadas –como en el SPP, que es administrado por las AFP- o de ambas (mixta), siendo que en este último caso estará siempre bajo la supervisión de su eficaz funcionamiento por parte del Estado.



El sistema de pensiones de la jubilación, para la clase trabajadora, responde a un modelo contributivo, obligatorio y de corte dual o paralelo. Es decir, habilita la coexistencia de dos regímenes jubilatorios, uno de reparto y el otro de capitalización individual. A dichos regímenes se suma, y complementa en algunos casos, los planes privados ocupacionales con determinada legislación; y, recientemente, se viene implementando un modelo no contributivo y asistencial, bajo la administración de una institución ajena al tema previsional (el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS).

Luego de la descripción de las generalidades, singularidades, así como las reformas –parciales y paramétricas– de los regímenes jubilatorios (generales, especiales, complementarios y asistenciales) que conforman nuestro sistema previsional, podemos concluir que tenemos el siguiente sistema de pensiones:

- a) El sistema público, conocido como el sistema de reparto o fondo común, que en la actualidad, es administrado por el Estado y se compone de cuatro (4) regímenes previsionales o pensionarios que se rigen por los principios de la seguridad social (solidaridad, universalidad, integridad, unidad e internacionalidad), a saber: 1) el general, regulado por el Decreto Ley N° 19990 (SNP), administrado por la ONP (trabajadores del sector público y privado); y, 2) los especiales regulados por (1.1) el Decreto Ley N° 19846 (personal militar y policial), (1.2) el Decreto Ley N° 20530 (cerrado definitivamente) y (1.3) el Capítulo IX del Decreto Legislativo N° 894 y demás normativa aplicable sobre la materia (funcionarios diplomáticos).
- b) El sistema privado (SPP), regulado por el Decreto Ley N° 25897 y sus modificatorias, cuya administración de las pensiones de trabajadores públicos y privados, sean dependientes e independientes, están administrado por empresas privadas (AFP), bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS).
- c) El sistema complementario, el cual tiene “por finalidad otorgar prestaciones adicionales a las reconocidas por los sistemas obligatorios existentes” (Abanto, 2015, p. 265); y, que está conformado, por ejemplo, por la Caja de Beneficios Sociales de Electrolima; la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador; la “cédula viva” Garcilasina; entre otros; y,
- d) El sistema no contributivo, el cual tiene por finalidad otorgar prestaciones a aquellas personas que se encuentran en un estado de necesidad crítico, y que no forman parte ningún régimen contributivo o complementario. Por ejemplo, Pensión 65.

Cabe recalcar que, en relación con la organización del gasto en el sistema de seguridad social y, por ende, de los regímenes jubilatorios “laboralizados” que conforman el sistema de pensiones peruano, básicamente se pueden distinguir dos tipos: el sistema basado en el principio de reparto (sistema de reparto) y el sistema basado en el principio de capitalización individual (sistema de capitalización individual).

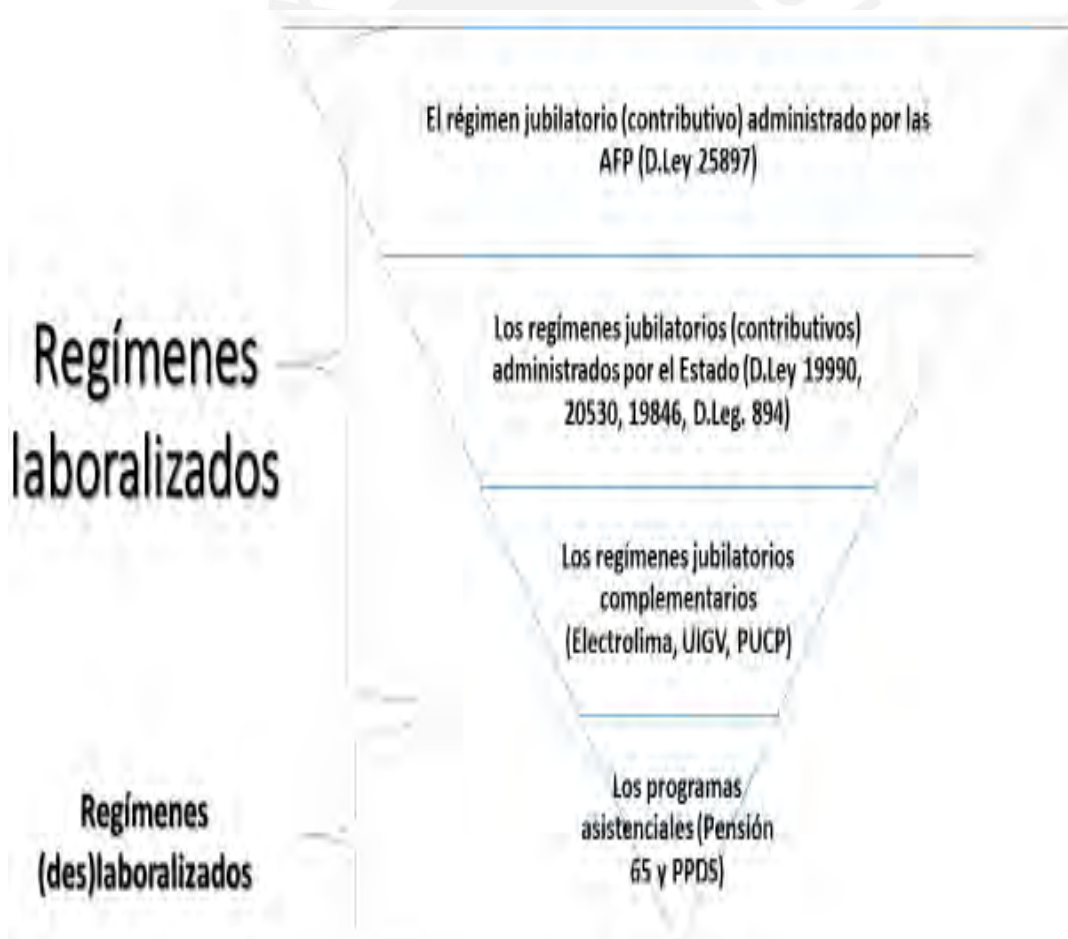
Así, el panorama actual de la jubilación en los sistemas de pensiones presenta regímenes “contributivos”, con preponderancia, cuyos niveles de protección están

“laboralizados”, y con una narrativa hegemónica “individualista”, tal como se muestra en el Gráfico 1.

Nuestro sistema de pensiones a la peruana está enfocado, básicamente, para la clase trabajadora y, por ello, responde a un modelo contributivo, obligatorio y de corte dual o paralelo, con una narrativa individualista: “cada uno debe asumir individualmente más responsabilidad para lograr su propio medio de vida” (Rofman, Ignacio y Veza, 2013, p. 411).

De este modo, se habilita la coexistencia de dos regímenes jubilatorios, uno de reparto y el otro de capitalización individual, a las que se suma, y complementa en algunos casos, los planes privados ocupacionales de regulación privada. Y, recientemente, se viene implementando, de manera paralela e incipiente, un modelo asistencial no contributivo, bajo la administración de una institución ajena al tema previsional (el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS).

**GRÁFICO 12**  
**LOS REGÍMENES JUBILATORIOS “LABORALIZADOS” Y**  
**“DESLABORALIZADOS” DEL SISTEMA DE PENSIONES PERUANO Y SUS**  
**DIFERENTES NIVELES DE PROTECCIÓN**



Elaboración propia.

Después del estudio de los regímenes jubilatorios en el Perú, con sus reformas de corte estructural y paramétrica, desde su evolución en el pasado (donde se origina, primero, la jubilación por años de servicios y, luego, la jubilación por edad) hasta su diagnóstico en el presente (donde se mantienen las jubilaciones por años de servicios y por edad, además se implementarse las jubilaciones complementarias y no contributivas), a pesar de que nuestra Constitución reconoce el derecho a la seguridad social como un derecho humano y fundamental; se puede advertir que el sistema de pensiones a la peruana tiene los siguientes rasgos:

- Un sistema de pensiones “laboralizado”, al estar pensada básicamente en los trabajadores formales, sea del sector público o del sector privado, por lo que quedan excluidos en su cobertura, por ejemplo, los trabajadores independientes.
- Un sistema de pensión “focalizado”, no solo en la clase trabajadora, sino también al brindar asistencialismo solo a un determinado y reducido grupo vulnerable, conformado por los adultos mayores y personas con discapacidad severa, en tanto estos se encuentran la situación de pobreza o extrema pobreza.
- Un sistema de pensión “desordenado”, puesto que existe un gran cúmulo de normas que prevén el reconocimiento de las pensiones de jubilación, cuya regulación dependerá si se trata del régimen previsional público, general o especial, o del régimen privado. Ni las reformas efectuadas desde el pasado hasta el presente han tenido como finalidad ordenar la regulación de los regímenes jubilatorios.
- Un sistema de pensiones “inequitativo”, al reconocerse pensiones de jubilación con ciertos privilegios en algunos regímenes (pensiones que llegan al tope de 2UIT, por ejemplo) y con bastantes recortes o limitaciones en otros (desconocimiento de una pensión al no contar con 20 años de aportes completos, por ejemplo).
- Un sistema de pensiones en “deconstrucción”, a causa de la implementación del Sistema Privado de Pensiones, en el que el individualismo desplaza a la solidaridad (principio por el que se funda la seguridad social), y en nombre de la primera los afiliados a las AFP disponen libremente de sus fondos pensionarios para fines no previsionales (que pretendió replicarse para los afiliados de la ONP) y, con ello, proponen que las pensiones de jubilación no tienen utilidad.
- Un sistema de pensiones sin una verdadera “reforma estructural”, pues no existen políticas sociales de protección social en el Perú, como herramientas para la prevención y alivio de la pobreza de todos los adultos mayores del presente y futuro, a través de la garantía, por lo menos, de una pensión de

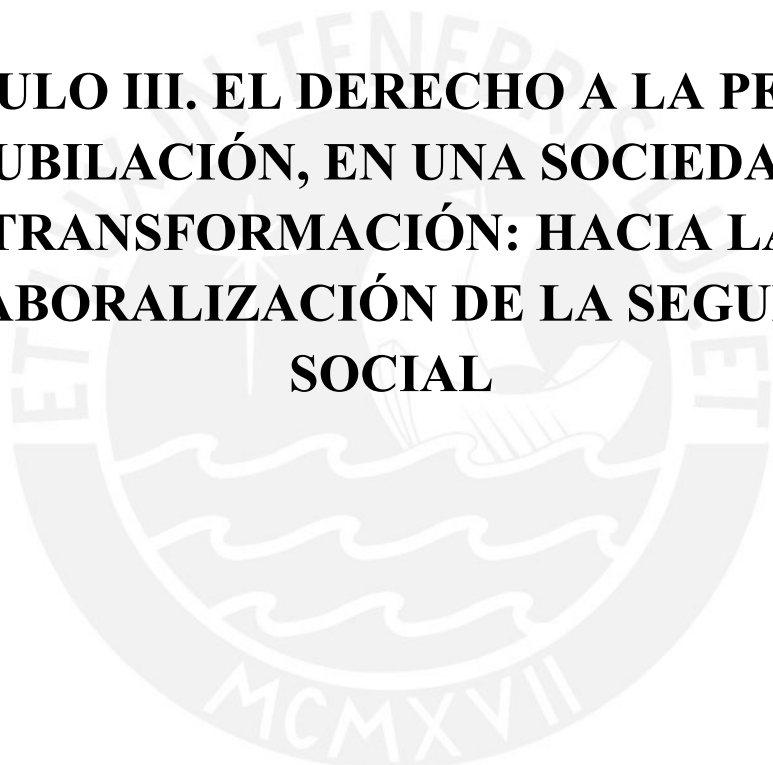
jubilación digna, adecuada y suficiente. Solo existen reformas paramétricas, mayormente dirigidas al régimen privado.

Teniendo en consideración estos rasgos de nuestro sistema de pensiones frente a la jubilación, así como otros que se puedan identificar del estudio del pasado y del presente del mismo, además de los problemas que viene afrontando, existe la necesidad de reafirmar, en todas sus vertientes, la seguridad social en pensiones, junto a sus principios rectores, como un “servicio público”.

Ello, implica “deslaborizar” la seguridad social en pensiones, para posteriormente, plantear una reforma de los regímenes jubilatorios: un nuevo modelo de protección social para armar.



**CAPÍTULO III. EL DERECHO A LA PENSIÓN  
DE JUBILACIÓN, EN UNA SOCIEDAD EN  
TRANSFORMACIÓN: HACIA LA  
DESLABORALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL**



### **CAPÍTULO III**

## **EL DERECHO A LA PENSIÓN DE JUBILACIÓN EN UNA SOCIEDAD, EN TRANSFORMACIÓN: HACIA LA DESLABORALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL**

En pleno siglo XXI, existen muchos problemas sociales, que son todavía realidades invisibilizadas, y que tiene un impacto en los regímenes jubilatorios que coexisten en el Perú.

Tal es el caso de la informalidad laboral que oscila en más del 70%, la cual tiene un impacto severo y negativo en el mercado laboral y los sistemas pensionarios. La tasa de informalidad (elevada) es uno de los factores principales que afecta al sistema contributivo de pensiones, que se suma a ello, “la fuerte presencia del autoempleo y del trabajo familiar no remunerado (con predominio en zonas rurales), el alto porcentaje de afiliados que no cotizan regularmente, los bajos ingresos de la población y la escasa densidad de las cotizaciones a lo largo del ciclo laboral por efecto de la alta rotación laboral.” (Cuadro, F. y Sánchez, Ch.; 2010, p. 22) Siendo que nuestro modelo previsional no guarda consistencia con la estructura del mercado laboral (con una tasa de informalidad del 46,5%), ello “en nuestro país es determinante en la generación de profundas desigualdades a nivel de ingresos y en el acceso a mecanismos de protección de contingencias, como la seguridad social [en pensiones].” (Cuadro, F. y Sánchez, Ch.; 2010, p. 18)

Un sector importante de la población asalariada, como lo detalla Gonzales (2019), no tiene acceso a un sistema de pensiones, tales como son el caso de los trabajadores no registrados en planillas y los trabajadores independientes. A ello, se suma la escasa cobertura del sistema de pensiones, en las microempresas (75,5% sin protección social) y trabajadores del hogar (85,9%), así como las personas que jamás aportaron ni aportarán (por ejemplo, los independientes informales y las personas adultas mayores) (p. 186).

Así también, como una realidad invisibilizada, tenemos el caso de los trabajadores independientes, quienes, inicialmente, tenían que aportar obligatoriamente a un sistema previsional (artículos 8 y 9 de la Ley N° 29903), pero que, posteriormente, a través de la Ley N° 30237, del 17 de setiembre de 2014, se dejó sin efecto la disposición que obligaba a los independientes menores de 40 años a aportar obligatoriamente a un sistema previsional.

Ello resultó totalmente cuestionable desde el punto de vista de la seguridad social y sus principios, porque ha quedado demostrado a lo largo del tiempo que el ser humano tiende a utilizar los ingresos en cuestiones más inmediatas, antes que destinarlos a un fondo que busque consolidar un sistema de protección personal futuro. Lo anterior se hace más evidente cuando analizamos el hecho de que pese a existir la figura de la “afiliación voluntaria” a los regímenes previsionales existentes, el acogimiento a estos es mínimo. La vuelta a la voluntariedad de la afiliación a un sistema de pensiones de los trabajadores independientes (con la Ley N° 30237) constituye una regresión irrazonable que contraviene los principios de solidaridad, universalidad y progresividad que sustentan a la seguridad social (Gonzales, 2019, pp. 186-187).

Según el INEI y el ENAHO (2018), más de un tercio de la población ocupada asalariada del país es trabajadora o trabajador independiente. Así, en el 2017 (ver Cuadro N° 3), los trabajadores independientes a nivel nacional ascendieron a 6 millones 753 mil 700 personas que representan el 40,9% del total de ocupados. Asimismo, se componen de empleadores o patronos (9,7%) e independientes o cuenta propia (90,3%). En el periodo 2007 -2017 la PEA ocupada independiente creció a una tasa promedio anual de

1,6%, los independientes (cuenta propia) crecieron en 2,1%; mientras que los empleadores o patronos presentan una tasa promedio anual negativa, -2,2%. En el año 2017 respecto al año anterior los trabajadores independientes crecieron en 3,6%, entre los de cuenta propia se registró un incremento de 4,9%; mientras que aquellos en condición de empleadores o patronos muestran una disminución de -6,7% (Gonzales, 2019, p. 188).

Asimismo, otra realidad invisibilizada en el Perú, es el caso de las plataformas virtuales de trabajo, que surgen bajo “el influjo de las nuevas tecnologías, los fenómenos de la globalización y la Cuarta Revolución Industrial” (Gonzales, 2019, p. 189) y que se han acrecentado sobre todo para brindar servicios de taxis y servicios motorizados de Delivery: Uber, Easy, Beat y Glovo; ello debido a que, “el modelo de trabajo cambia. Fábricas reducidas, flexibilización de las categorías, expansión del trabajo formalmente independiente y externo a la fábrica son algunas de las principales expresiones de los cambios.” (Raso, 2016, p. 28)

Al parecer, el futuro del trabajo, así como del sistema de pensiones, es una cuestión de sustentabilidad (Gonzales, 2019, p. 190). Así, ante la invasión de las plataformas digitales en el mundo globalizado, en nuestra realidad, según Raso (2016) se presenta una “pérdida masiva de puestos de trabajo, mayor polarización de la sociedad; una desregulación de los mercados, que hará peligrar la financiación de la seguridad social y erosionará la base impositiva” (p. 33), llegando a los siguientes desenlaces “frágiles” y “vacilantes”:

De todos modos es cierto, que seguirá habiendo millones de trabajadores anclados a trabajos precarios, con baja capacitación y alta vulnerabilidad económica, que reclaman tutelas jurídicas. A ellos deberemos prestar especial atención, no solo por la vía del Derecho del Trabajo, sino también para una Seguridad Social, que probablemente deberá recorrer caminos nuevos (¿o viejos?): menos bismarkianos y más asistencialistas (p. 33).

Frente a algunas de las realidades invisibilizadas antes descritas, tenemos un sistema de pensiones esencialmente contributivo, ligado más a los seguros sociales de Bismark, y tal vez cada más alejado de la seguridad social de Beveridge. Existe una predominancia de los seguros sociales contributivos y obligatorios; sin embargo, se viene implementando una incipiente seguridad social, con la progresiva implementación de programas sociales, tales como Pensión 65, y de regímenes de pensiones complementarios y, aunque por un periodo corto, de la obligación que tuvieron los trabajadores independientes de afiliarse a algún sistema de pensiones vigentes en el Perú: ONP o AFP.

Ahora bien, según el análisis de algunos de los datos estadísticos que figuran en las diferentes instituciones nacionales e internacional, a saber: de la Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza (ENAHO), del Instituto Nacional de Estadística e Informática del Perú (INEI), de la Oficina de Normalización Previsional, de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), entre otros; se concluye que de cada 10 trabajadores solo 2 percibirán una pensión. Esta situación se agudiza en la población que vive en condiciones de pobreza y de extrema pobreza, así como los que se encuentran en la informalidad laboral.

La cobertura del sistema de pensiones, en cuanto a los afiliados y sobre todo aportantes –en ambos casos, netamente asalariado– pareciera que ha fracasado, puesto

que, por un lado, existe una predominancia de los seguros sociales obligatorios y laboralizados, cuya sostenibilidad financiera deriva de los aportes de los trabajadores asalariados, y muchas veces, del subsidio del Estado. Por otro lado, existe una postergación desde hace muchos años de un verdadero – no incipiente– sistema de seguridad social deslaboralizado, en el que se permita la plena y activa participaciones de todas las personas en su financiamiento, con la administración única del Estado, siendo este el único y último responsable en garantizar el derecho de la seguridad social de la ciudadanía, sin distinción alguna.

Ante el envejecimiento poblacional y de la clase trabajadora, el incremento de la migración, las crisis de los sistemas de seguridad social (público y privado), entre otros problemas sociales, económicos y políticos, que se presentan en plena era de la globalización, de la Cuarta Revolución Industrial, y de surgimiento de nuevas formas de relaciones de trabajo, surgen las siguientes interrogantes:

- ¿Cuál es el futuro del sistema de seguridad social en pensiones?
- ¿Estamos preparados para garantizar la seguridad social en pensiones de la clase trabajadora, así como de los que no forman parte de ella?
- ¿Podrá la clase trabajadora depender de los ingresos de jubilación públicos – inclusive privados– para su consumo de vejez?
- ¿Los beneficios de la pensión de jubilación serán suficientemente grandes para apoyar las necesidades –económicas y de salud, principalmente– de individuos cuya esperanza de vida continúa aumentando?
- ¿Cómo se garantizará la protección social de la población envejecida en pobreza y extrema pobreza, que nunca cotizo a un régimen de jubilación contributiva?
- ¿Se hace necesario armar un nuevo modelo de protección social (global y deslaboralizado)?

El envejecimiento poblaciones es uno de los principales problemas sociales por los que atraviesa nuestra sociedad, cuyo dinamismo cada vez es mayor, situación que impide cada vez que se mantenga la armonía con el esquema de protección social ante la jubilación o vejez que posee el Perú.

## **1. El fenómeno del envejecimiento poblacional moderado del Perú**

La vejez o jubilación es, sin duda, una de las contingencias más importantes cubierta, desde siempre y hasta la actualidad, por los sistemas de protección social, pues, “no sólo porque es la causa más frecuente, en cuanto término previsible y normal de vida profesional, sino por el progresivo aumento de la edad media de la población y de su expectativa de la vida actual” (Tortuero, 1997, p. 695).

Los riesgos sociales, según lo precisa Almansa, “constituyen la “base y núcleo en torno al cual se centra la seguridad social”, o cualquier tipo de protección social. Por un parte, “el riesgo especifica los diversos regímenes asegurativos, como es el de vejez; y, por otro lado, el riesgo “constituye el objeto de la relación jurídica” del respectivo



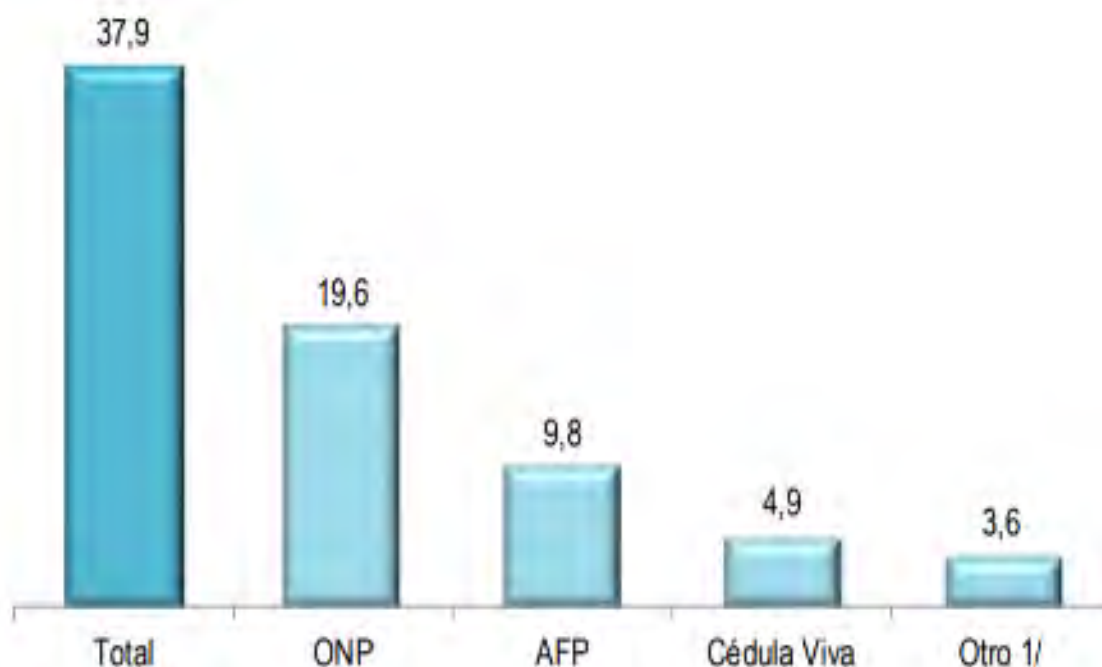
régimen protectorio” (Podetti, 1997, pp. 648-649), que se presentaría únicamente en la jubilación por edad.

El envejecimiento progresivo de la población peruana (aumento de la esperanza de vida), la disminución de la natalidad, acompañada con el descenso en el número de aportantes jóvenes, la elevada tasa de informalidad laboral, del autoempleo y los bajos niveles de empleo afectan de manera inmediata la estructura poblacional del Perú, así como la organización del gasto de los sistemas de pensiones . Así, dicho fenómeno, en el Sistema Público de Pensiones produce el aumento de la población activa sin que sea reemplazado por la fuerza juvenil, mientras que en el Sistema Privado de Pensiones produce el desfinanciamiento por la falta de aportantes. Ello se agrava en mayor medida con la crisis económica global que reduce el nivel de las pensiones actuales y futuras, tanto de la ONP (agrava su desfinanciamiento) como de las AFP (reducción de los activos financieros y los intereses por la alta volatilidad de los fondos individuales) (Abanto y Paitán, 2016, citado por Gonzales, 2019, p. 192).

A ello, debe sumarse la población que no está afiliado a la ONP o a la AFP, ya sea de manera obligatoria o voluntaria que, al no formar parte de la clase trabajadora y llega cumplir 60 o más años de edad, requiere de un ingreso económico para poder solventar sus necesidades básica de alimentación, vestimenta y, principalmente, salud.

Al respecto, según el INEI (2019), del total de la población adulta mayor, solo el 37,9% se encuentra afiliado a un sistema de pensiones. Hasta junio de 2019, la afiliación de dicho grupo en la ONP, la AFP y en la Cédula Viva estaba representando por el 19.6%, el 9,8% y el 5,9% a la Cédula Viva, respectivamente (p. 11).

**GRÁFICO 13**  
**PERÚ: POBLACIÓN ADULTA MAYOR QUE TIENE SISTEMA DE PENSIÓN**  
**TRIMESTRE: ABRIL – MAYO-JUNIO 2019 P/ (PORCENTAJE)**



1/ Comprende Caja de Pensiones del pescador / estibador, Caja de Pensiones Militar / Policial, etc.

P/ Preliminar

Fuente: INEI.

Asimismo, se debe tener presente que, de la población adulta mayor, el 18,8% son beneficiarios del programa social Pensión 65. No obstante, ello, llama severamente la atención que el 62.1% de la población adulta mayor no cuente con un sistema de pensión (Gonzales, 2019, p. 192): 51.5% en el caso de mujeres y 71,6% en el de hombres (INEI, 2019, pp. 7 y 11); cuya población irán en aumento por la aplicación de las Leyes 30425 y 30478, que permiten a los afiliados mayores de 65 años –inclusive contando solo con 50 o 55 años– autoexcluirse del Sistema Privado de Pensiones, al disponer libremente de sus fondos previsionales acumulados en la respectiva AFP y no optar para el pago de una pensión de jubilación.

De este modo, a noviembre de 2019, a casi tres años de vigencia de las citadas normas, un aproximado de 236,000 mil afiliados han preferido retirar la totalidad de sus fondos de pensiones –que equivalen al 12% del fondo acumulado por el mercado previsional a cargo de las AFP– en lugar de pensionarse (La República, 2019).

El Perú, al parecer no estaría preparado para enfrentar estos cambios demográficos dinámicos y cambiantes, pero ello no implica que nos quedemos de brazos cruzados esperando el desenlace del envejecimiento y sus efectos en nuestro sistema de pensiones. Todo lo contrario, es necesario plantear –o por lo menos poner en discusión– algunas propuestas para enfrentar la vejez de la sociedad actual y futura, es decir, nuestra vejez.

Nos encontramos frente a un contexto demográfico con cambios acelerados. Esto es, ante el *fenómeno del envejecimiento poblacional* que es consecuencia las bajas tasas de natalidad y de mortalidad y en el que el grupo de población de 60 años o más está creciendo rápidamente que cualquier otro grupo de edad, con proyecciones a triplicarse su número en 2050 (Gonzales, 2019, p. 192). Dicha realidad tiene efectos importantes para el desarrollo económico, los mercados de trabajo y la protección social de los países desarrollados y en desarrollo (OIT, 2013).

En este proceso de envejecimiento, en términos de Mesa-Lago (2019), “la cohorte más joven de la población (0 a 14 años) disminuye, mientras que la más anciana (60 años y más) aumenta”; mientras que, “la cohorte intermedia (15 a 59 años), la “productiva” que financia las otras dos, primero crece y luego merma” (p. 26).

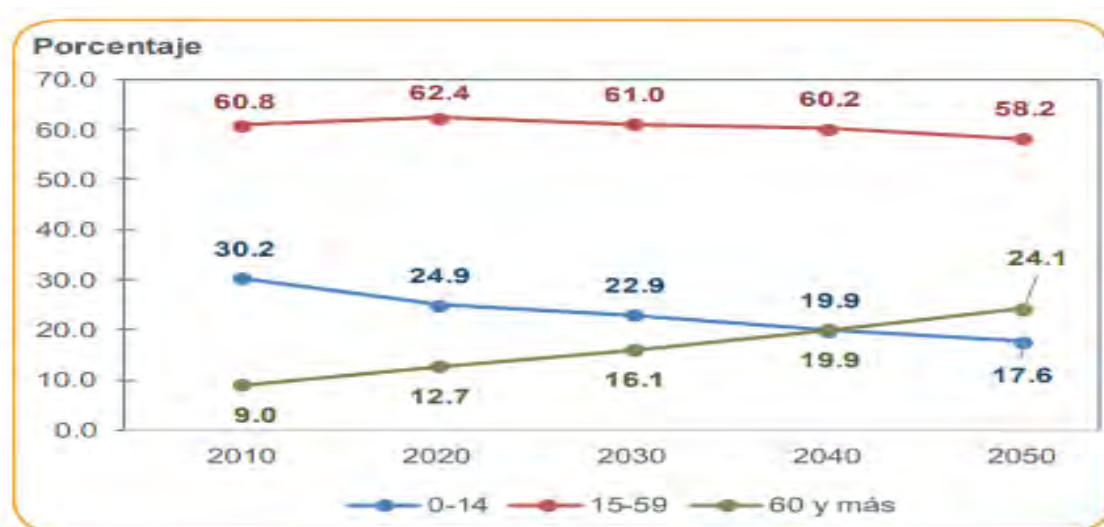
El Perú no es ajeno a dicho proceso, al ser el séptimo país más poblado del continente americano y contar en la actualidad (2019) con una población estimada es de 32 millones 131 mil habitantes, y demás características demográficas, permiten considerarlo como un país de envejecimiento moderado. Sin embargo, debido a los cambios en la dinámica poblacional que viene experimentando desde la segunda mitad del siglo XX se prevé que dicha situación se modifique drásticamente hacia finales del siglo XXI (Olivera y Clausen: 2014, p. 77).

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI, 2019), “como resultado de los grandes cambios demográficos experimentados en las últimas décadas en el Perú, la estructura por edad y sexo de la población está experimentando cambios significativos”. Así, la pirámide de la población en 1950 “estaba compuesta básicamente por niños/as, de cada 100 personas 42 eran menores de 15 años de edad”; mientras que, “en el año 2019 son menores de 15 años 25 de cada 100 habitantes” (p. 1).

Teniendo en consideración las pirámides de la población de los años en mención, se advierte que, existe un proceso de envejecimiento de la población peruana, en el que aumenta la proporción de la población adulta mayor de 5,7% en el año 1950 a 10,7% en el año 2019. Así, se advierte que para el año 2020, los menores de 15 representarán el 24,9% de la población total y los adultos mayores el 12,7%; cuyo comportamiento continuaría en forma sostenida durante los siguientes años hasta ser igual la proporción

de estos grupos en el 2040 (19,9%, cada uno), siendo que para el 2050 los adultos mayores superarían a los jóvenes (INEI, 2019, p. 1).

**GRÁFICO 14**  
**PERÚ: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN TOTAL AL 30 DE JUNIO, 2010-2050**



Fuente: INEI-Boletín de Análisis Demográfico N° 38.

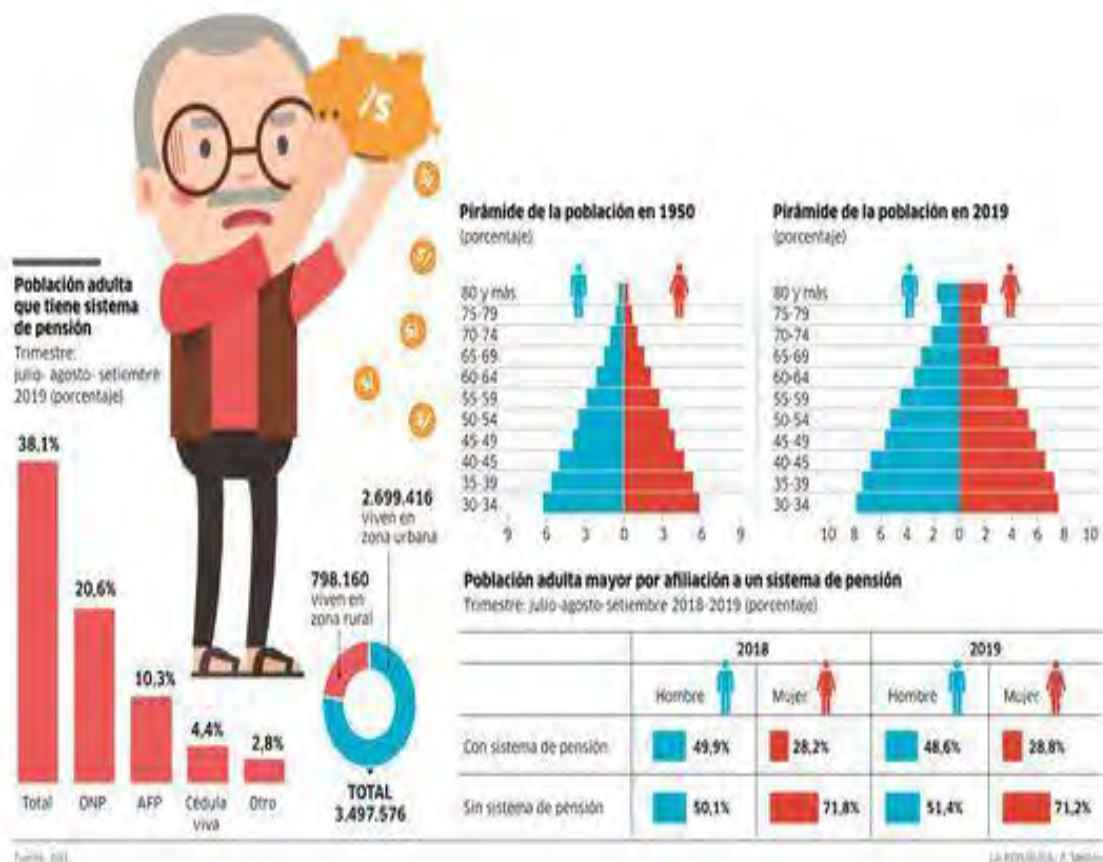
En efecto, la pirámide poblacional cambia progresivamente reduciéndose la población más joven e incrementándose la población mayor con una esperanza de vida de 75 años (Gonzales, 2019, p. 191). Así, entre otros aspectos del panorama demográfico del Perú, la población del quinquenio 2015-2020 vivirá en promedio 76,5 años de vida. Esta expectativa de vida es mayor en 5,5 años entre mujeres (79,2 años) y hombres (73,7años). Para el periodo 2045-2050 subirá a 79,8 años en el total de la población, y seguirá siendo mayor la esperanza de vida de las mujeres frente a sus pares hombres, lo que refleja en el aumento de la expectativa de los adultos mayores (INEI, 2019, p.5).

**GRÁFICO 15**  
**PERÚ: ESPERANZA DE VIDA AL NACER POR SEXO, 2010-2050**

QUINQUENIO	TOTAL	HOMBRE	MUJER
2010 - 2015	75.2	72.6	77.7
2015 - 2020	76.5	73.7	79.2
2020 - 2025	77.2	74.5	79.8
2025 - 2030	77.8	75.2	80.3
2030 - 2035	78.3	75.7	80.8
2035 - 2040	78.9	76.3	81.4
2040 - 2045	79.4	76.8	81.9
2045 - 2050	79.8	77.2	82.3

Fuente: INEI-Boletín de Análisis Demográfico N° 38.

## GRÁFICO 16 PERÚ: PIRÁMIDE DE LA POBLACIÓN ADULTA Y EL SISTEMA DE PENSIONES PERUANO



Fuente: INEI.  
Elaboración: Larepublica.pe (2019).

En ese sentido, la población peruana como la de otros países de la región se encuentra en proceso de envejecimiento “moderado”, pero con miras a ser “acelerado”, en comparación a otros países vecinos, tal como bien lo describe Mesa-Lago (2019):

Los países latinoamericanos se clasifican en cuatro grupos por su grado de envejecimiento: 1) más envejecidos, Cuba y Uruguay, donde el 20 por ciento de la población tiene 60 años y más; 2) envejecimiento acelerado, Chile, Argentina, Costa Rica y Brasil, la cohorte oscila entre 13 a 16 por ciento; 3) envejecimiento moderado, Colombia, El Salvador, Panamá, Perú, México, Ecuador, Venezuela y República Dominicana, oscila entre 9 y 12 por ciento; y 4) envejecimiento incipiente, Paraguay, Bolivia, Nicaragua Haití, Honduras y Guatemala, oscila entre 7 y 9 por ciento. (p. 26)

En los últimos 20 años del Perú, la población adulta mayor se ha incrementado de 5.7% en 1950 a 12,4% en 2019, según el INEI (Trimestre julio – agosto – setiembre 2019), siendo que solo 38,1% tiene cobertura de pensiones, tal como se aprecia en el

Gráfico 11. La afiliación de dicha población se estaría reduciendo año tras año, debido al enfoque que se le estaría dando desde la seguridad social, y excusándose en la existencia de la informalidad laboral (mientras esta se acrecienta, también lo hará la desprotección social en pensiones), entre otros problemas sociales, lo que impide tratar a la protección social ante la jubilación o vejez de manera universal.

## **2. La narrativa hegemónica de protección social de los trabajadores ante su vejez: La laboralización del derecho de la seguridad social**

En el Perú, como anota Neves (1987), tanto en la Constitución de 1979 como en la de 1993, “pese a que la autonomía de la seguridad social es hoy reconocida de modo prácticamente unánime por la legislación y la doctrina, hay un evidente campo de interacción entre esta disciplina y el Derecho del Trabajo, que está conformado por la porción de la seguridad social que (le) corresponde a los trabajadores” (p. 182).

Esta situación genera hasta hoy cierto nivel de desconcierto, sobre todo cuando se emite normas de carácter laboral con incidencia en lo previsional, como ha ocurrido con la Ley N° 30334 (y su modificatoria Ley N° 30478), o se mantienen las que ya se han emitido desde el Siglo XIX sin pretenderse, en lo mínimo, ninguna propuesta de reforma en el marco del derecho de la seguridad propiamente dicho.

En efecto, teniendo en consideración el pasado y presente del sistema de pensiones de jubilación del Perú (desde las cajas de previsión sociales y los seguros sociales), podemos advertir que, en términos de Pla, el derecho de la seguridad social sigue siendo un derecho menor o accesorio como ha sido considerado en la época en la que solo alcanzaba a la clase obrera, sin que en pleno siglo XXI abarque prácticamente a casi toda la población (Pla, 1991, p. 7).

Es así que, los regímenes previsionales que coexisten en el Perú (Decretos Leyes N° 20530, 19846, 19990, 25897, entre otras normas) están enfocadas, desde el pasado, en las personas que tienen un contrato de trabajo, lo que se sigue manteniendo en el presente, aunque se admita el ingreso al SNP o SPP de los trabajadores independientes (por voluntad propia) o se brinde un asistencialismo a los adultos mayores y personas en estado de discapacidad severa que se encuentren en estado de pobreza o extrema pobreza.

Así, en términos de Almansa (1989), podemos señalar que tenemos un sistema de pensiones “laboralizado” por las siguientes razones:

- a) En orden a los sujetos protegidos, los sistemas de previsión social consideran como tales a los trabajadores, reconociéndoles un derecho a la protección en la medida que con su actividad laboral han aportado un esfuerzo útil a la sociedad; el derecho a la seguridad social es entonces un derecho derivado del trabajo y de las relaciones laborales.
- b) En orden a la protección, los sistemas de previsión social persiguen con ella garantizar el salario de los trabajadores, previendo la posibilidad de que por diversos riesgos aquél pueda perderse; las prestaciones entonces se conciben como remuneración indirecta del trabajo, “salario diferido” o, en su caso, sobresalario familiar.
- c) En orden a la financiación, los sistemas de previsión social la hacen gravitar principalmente sobre cotizaciones de empresarios y trabajadores, como reducida solidaridad profesional, y en conexión con los salarios; sólo ha

derecho a la prestación, en consecuencia, sí se ha cotizado en cuantía y durante tiempo suficiente como para capitalizar un fondo con el que sufragar las prestaciones; la cotización entonces se entiende como un salario de seguridad, conexo con la actividad profesional, de la cual ha de depender la prestación.

- d) En orden a la gestión, por último, la propia técnica de los sistemas de previsión social, heredada de los seguros privados, permite la pluralidad de entes, tantos como riesgos, y sus relaciones asegurativas con los asegurados; la gestión entonces queda organizada como empresa de seguros con los propios principios de éstos (pp. 64-65).

Al estar nuestro sistema de protección social en la previsión social, existe un impedimento para pensar, y muchos menos para plantear una reforma, en la protección social en la vejez de los trabajadores independientes, de la población pobre o en extrema pobreza, de los campesinos e indígenas, en general, de toda la ciudadanía nacidos en el Perú en que residen en el mismo (migrantes extranjeros); por lo que se hace indispensable, frente a un nuevo modelo de protección social a armar, deslaboralizar dicho sistema, reafirmando su autonomía frente al derecho del trabajo y los principios por los que se rige, para su posterior reinención, según nuestra realidad jurídica, social y económica.

### **3. La narrativa contrahegemónica de protección social de la ciudadanía ante su vejez: La deslaboralización del derecho de la seguridad social**

#### **3.1. La autonomía del derecho de la seguridad social frente al derecho del trabajo**

La seguridad social viene evolucionando aceleradamente desde mediados del siglo pasado, al punto que podemos afirmar que cuenta con principios, doctrina y normatividad especial y diferenciada del campo laboral, por tanto, no cabe duda que desde hace varias décadas cuenta con plena autonomía científica (Ruiz, 2008, p. 242).

En tal sentido, si bien el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social estuvieron por muchos años vinculados tanto en el plano doctrinario como a través de sus instituciones (por ejemplo, en el caso de las pensiones mínimas y máximas (tope) en el SNP, o el “efecto espejo” (cédula viva) del Decreto Ley N° 20530), ello no debe impedir un tratamiento actual marcadamente diferenciado entre ambas ramas, a pesar de estar vinculadas en el plano social, como las dos caras de una misma moneda. Ambas disciplinas jurídicas son autónomas, como ha sido enfatizado por Olea y Tortuero (1998) de manera brillante:

La incardinación del derecho de la seguridad social en el ordenamiento jurídico, incluido su tratamiento científico por el jurista, es hoy el propio de una disciplina autónoma, pedida por la peculiaridad de sus problemas, por el fundamento internacional y constitucional de su normativa, por lo imponente de ésta y, sobre todo, porque en ella y en su realidad por ella normada aparecen actos y relaciones jurídicas, y sujetos con titularidades singulares para realizar aquéllos o ser parte de éstas, no enteramente comprendido en otros sectores ni en ello, analizados con la



extensión y profundidad que pide lo que hoy es una realidad esencial para la vida en sociedad.

Desgajado del derecho del trabajo, en donde nació y se desarrolló, por su vinculación inicial con el trabajo por cuenta ajena como sector único protegido, y nunca incorporado al derecho administrativo (salvo respecto de los funcionarios), a la vez, por la generalidad de su ámbito y la individualización extremada de las prestaciones que forman su sustancia íntima y entrañable, se viene a parar, se insiste, en el carácter autónomo del derecho de la seguridad social como disciplina jurídica, sin olvidar, es claro, sus conexiones con otras, de las que este libro ofrecerá pruebas abundantes; pero esto es predicable de cualquier disciplina, como reflejo doctrinal de que no son estancos los compartimientos del ordenamiento jurídico (p. 38)

Existe una autonomía del derecho de la seguridad social frente al derecho del trabajo. Esta, en términos de Grzetich (2005), se funda en la peculiaridad de los problemas que tienen la seguridad social, “en el fundamento constitucional e internacional de su normativa, en lo que imponente de ésta, en la existencia de sujetos titulares de derechos singulares y actos de y relaciones jurídicas no enteramente comprendidas en otros sectores o no analizadas en ellos con la extensión y profundidad que pide lo que hoy es un[a] realidad esencial para la vida en sociedad” (p. 64).

Esta emancipación se funda en el diferente objeto de estudio que tiene el derecho del trabajo y el derecho de la seguridad social, y del cual se desemboca un elenco de principio también distintos. Mientras que la primera disciplina busca tutelar a quienes ostentan la condición de trabajadores, en aplicación de los principios protector, de continuidad, irrenunciabilidad, primacía de la realidad, buena fe, y razonabilidad; la segunda persigue proteger a toda persona, independientemente de ser trabajador o trabajadora, bajo el sustento de los principios de universalidad (objetiva y subjetiva), solidaridad y suficiencia, entre otros (Grzetich, 2005, pp. 64-65).

La autonomía del derecho de la seguridad social frente al derecho del trabajo, sin perjuicio de la conexión que existe entre ambas como partes integrantes del derecho social, permite señalar que la primera, además de exceder largamente en su objeto al de la segunda, actualmente, constituye “una disciplina jurídica autónoma, con normas, principios y doctrina propios que justifican un tratamiento académico también autónomo” (Grzetich, 2005, p. 65).

La autonomía de la seguridad social hacia su deslaboralización también supone la reafirmación de sus principios, los mismos que son los pilares y los rectores de todo modelo de protección social.

### **3.2. La reafirmación de los principios de la seguridad social para el reconocimiento de las pensiones de jubilación**

Deslaboralizar la seguridad, en el plano de la realidad, y no solo en el aspecto doctrinal o teórico, implica entender la importancia de esta institución como el sistema de protección más avanzado y desarrollado que hasta ahora tiene la sociedad, que se concreta la puesta en práctica de sus principios fundamentales, los mismos que tienen un

impacto en las reformas estructurales de la seguridad social, con énfasis en las pensiones de jubilación.

#### **a) Universalidad en la cobertura**

Como primer principio fundamental de la seguridad social tenemos a la universalidad, la misma que tiene una doble acepción: subjetiva y objetiva (Grzetich, 2005, p. 11). La primera, se refiere a que todas las personas deben estar protegidas por la seguridad social, mientras que la segunda, indica que todas las contingencias o riesgos que se presenten a lo largo de la vida deben estar cubiertas por la seguridad social.

Como lo expone Mesa-Lago (2004), fue Beveridge quien introdujo este principio

como “comprensividad en la cobertura de las personas” y lo consideró un instrumento para abolir la pobreza. La Declaración de Filadelfia de 1944 proclamó que todos los miembros de la comunidad deberían ser cubiertos, de ahí la necesidad de extender las medidas de seguridad social para garantizar ingresos básicos a quienes lo necesiten. Una recomendación de 1944 estableció que el seguro social debería proteger a “todos los asalariados y trabajadores independientes y a las personas a su cargo”. Los convenios 102 de 1952 y 128-130 de 1967 fijaron coberturas mínimas de las personas para cada una de las contingencias, incluyendo las prestaciones monetarias –especialmente pensiones– basada en tres porcentajes alternativos (...).

(...)

En 2000 la OIT declaró que la extensión de la cobertura es el mayor reto que confrontan los sistemas de seguridad social (p. 14)

De acuerdo con el principio de universalidad, todos los individuos, sin distinción alguna, deben ser protegidos por el sistema de seguridad social, frente a todo tipo de contingencia que se pueda presentar. Ninguna persona, según Durand (citado en Grzetich, 2005, p. 13), deberá ser excluida de la protección de la seguridad social, así como debe otorgarse protección a todas las contingencias que se presenten a lo largo de la vida de las personas, incluso lo que no ha sido previsto.

De ahí que, cuando se hable que debe haber una cobertura en la protección social de todas las personas protegidas y las contingencias, debemos entender que se refiere al principio de universalidad, la misma que requiere sea reafirmada en todo intento de reforma del sistema previsional.

Es “función prioritaria del Estado facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social”, así como “dar máxima prioridad a las políticas e iniciativas que aporten seguridad social a aquellas personas que no esté cubiertas por los sistemas vigentes” (Mesa-Lago, 2004, p. 14).

#### **b) Igualdad, equidad o uniformidad en el trato**

Este principio rige la actuación de todo Estado social y democrático de derecho constitucional, y de los poderes públicos que lo integran. Así, a través de este principio,



que no es propia de la seguridad social, se excluye cualquier tratamiento diferenciado, que no esté fundado en bases objetivas y razonables, tal como lo prevé el artículo 2, inciso 21, de la Constitución; así también permite revertir las condiciones de desigualdad (vinculación positiva o interventora).

Sobre este principio, Mesa-Lago (2004) ha expresado lo siguiente:

Beveridge recomendó tasas de cotización y prestaciones monetarias uniformes para todos los asegurados, con independencia de sus ingresos, aunque podían ser ajustadas de acuerdo con diferentes características de los grupos (asalariados, cuenta propia, patronos, agricultores, amas de casa), aquellos que pospusiesen su retiro y continuasen cotizando tendrían derecho a una pensión mayor (la atención de la salud sería igual para todos). La crítica a esa postura alegaba que se dañaría la iniciativa, que las prestaciones serían muy bajas y se crearían riesgos; la cual se refutó con los argumentos que toda la población tendría acceso a un mínimo de subsistencia, que prestaciones mayores serían incosteables y que los asegurados que tuviesen recursos podrían recurrir al seguro voluntario adicional (p. 16)

El principio de igualdad, equidad o uniformidad en el trato, supone el derecho a percibir prestaciones similares, en situaciones similares. No debe mediar distingos cuando los presupuestos sean iguales. Importa únicamente el estado de necesidad de la persona, sin tener en cuenta su condición social o los aportes que haya efectuado. La reafirmación de este principio implica “fomentar la igualdad de género” en el reconocimiento de las pensiones de jubilación, en el que “no sólo deber haber legalmente trato igualitario para ambos sexos en situaciones similares, sino también tomar medidas efectivas para garantizar la igualdad de hecho para las mujeres” (Mesa-Lago, 2004, p. 16).

### **c) Solidaridad y redistribución del ingreso**

El principio de solidaridad es uno de los pilares más importantes de la seguridad social, que implica que todos los miembros de una sociedad, así como el Estado, contribuyen al financiamiento del sistema de protección de la seguridad social de acuerdo a sus posibilidades. Ello, con la finalidad de recibir la protección cuando acaecen ciertas contingencias y según sus propias necesidades.

El principio de solidaridad supone que toda la sociedad contribuya al financiamiento del sistema, según sus posibilidades, sin que deba existir otra expectativa subjetiva que el derecho a recibir protección según sus necesidades: la idea de contraprestación es sustituida por la de participación (Abanto y Paitán, 2015, p. 174), lo que es esencial para la seguridad social.

En esa misma línea de ideas Mesa-Lago (2004) ha expresado lo siguiente:

En la concepción de Beveridge, toda la población debe estar afiliada al sistema de seguridad social y debe contribuir a su financiamiento para garantizar su sostenimiento; también debe haber solidaridad entre las generaciones, o sea, los trabajadores activos deben cotizar para financiar las prestaciones de los pasivos; todo lo cual tendrá un efecto redistribuidor progresivo. Según él,

para elevar el nivel de vida y eliminar la pobreza no basta con el aumento de la producción, sino que es necesaria una adecuada redistribución del producto. La seguridad social contribuye a esto, por una parte, con el financiamiento tripartito (cotizaciones de trabajadores y empleadores—el trabajador por cuenta propia sólo paga su cotización—y el Estado aporta un subsidio con base a los impuestos generales), por otra parte, las prestaciones universales ayudan a los grupos de bajo ingreso y la asistencia social (totalmente financiada por el Estado) se encarga de los pobres (p. 18)

No se trata solamente de un factor opcional que puede existir o no, sino de un elemento indispensable para que la seguridad social sea lo que debe ser, puesto que “sin solidaridad no puede haber seguridad social” (Plá, 1988, p. 154).

La solidaridad es un deber social de ayuda compartida en el que se transfiere los recursos de los más favorecidos hacia aquellos que cuentan con menores ingresos, por causa de su precaria situación económica (Campos, 2010, p. 9). Existen dos tipos de solidaridad:

- **Intrageneracional u horizontal:** es la solidaridad que se da al interior del sistema en la misma generación, la que implica que la pensión resultante no será una ecuación matemática en la que se recibe lo que uno aportó al sistema. Es decir, los aportes de quienes percibieron (y cotizaron) una considerable cantidad dinero o cotizaron por un tiempo mayor, servirán para poder brindar mejores prestaciones a quienes aportaron menos.
- **Intergeneracional u vertical:** es la solidaridad que se da al interior del sistema entre distintas generaciones, la misma que implica que aquellos trabajadores que se encuentran en actividad brindan el soporte a las generaciones que han pasado al retiro (pensionistas). Los trabajadores activos aportan hoy para pagar a los pensionistas de hoy, siendo que, en el futuro, ellos (los trabajadores) serán los pensionistas.

En ese sentido, la reafirmación de este principio implica entender que “es una herramienta importante para fomentar la solidaridad, la redistribución y el alivio de la pobreza” (Mesa-Lago, 2004, p. 18), que es —y debe ser de manera imperativa— el norte fijo de toda reforma del sistema de pensiones de jubilación.

#### **d) Comprensibilidad y suficiencia de las prestaciones**

También conocido como el principio de integralidad, a través del cual las prestaciones (de salud o económicas) deben cumplir tres condiciones: (i) ser eficientes, (ii) oportunas y (iii) completas o suficientes (Gonzales y Paitán, 2017, pp. 33-34). Se observa así el sentido absolutista que persigue este principio. No basta brindar una asistencia médica parcial o superficial. Por el contrario, esta debe ser completa y debe poder remediar el daño generado de forma total.

Las prestaciones que se otorguen deben proteger en forma plena y oportuna toda contingencia o riesgo social: enfermedades, accidentes, maternidad, desempleo, invalidez

vejez y muerte (Grzetich, 2005, p. 25). En ese sentido, el propósito de este principio es cubrir íntegramente –con todo lo que ello conlleva– las contingencias de todo individuo.

Carmelo-Mesa (2004), al desarrollar el estudio y evolución de este principio, señala lo siguiente:

La seguridad social debe amparar contra todos los riesgos o contingencias sociales y sus prestaciones han de ser suficientes para asegurar un mínimo adecuado. El plan Beveridge era comprensivo ya que combinaba tres instrumentos: (1) los seguros sociales (el más importante) que incluía pensiones, salud, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, promoción de empleo y asignaciones para hijos; (2) la asistencia social (de carácter suplementario), para aquellos no cubiertos por el seguro social que estuviesen en estado de necesidad (sujeto a la comprobación de recursos) y que pagaba prestaciones inferiores a las del seguro social, y (3) los seguros voluntarios (adicionales) para los asegurados que tuviesen recursos, a fin de estimular el ahorro. Por otra parte las prestaciones eran de subsistencia, independientes del ingreso (si bien podían adicionarse de forma voluntaria) y debían ser ajustadas de acuerdo con el costo de vida.

El convenio 102 de 1952 de la OIT determinó que la seguridad social comprende nueve ramas o programas y estableció normas mínimas en contenido y nivel en las siguientes prestaciones: atención a la salud; monetarias por enfermedad, maternidad, vejez, invalidez y sobrevivientes; accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; desempleo, y prestaciones familiares.<sup>13</sup> Estas prestaciones no tenían necesariamente que ser establecidas todas juntas, podía haber una implementación gradual por etapas (p. 19)

Por tanto, el principio de integralidad pretende generalizar cobertura frente a toda contingencia y/o riesgo social: enfermedades, accidentes, maternidad, desempleo, invalidez, vejez y muerte. En el caso peruano no se brinda protección al desempleo, y las contingencias antes mencionadas reciben una protección gradual.

Ahora bien, urge la reafirmación de este principio, sobre todo ante una población en proceso de envejecimiento moderado, que requiere una prestación mínima, no en función a los mecanismos de beneficencia o asistencialismo –siendo ambos otorgados por voluntad de ciertos privados o del Estado, respectivamente– que le permita paliar sus necesidades básicas, independientemente de que haya tenido un historial laboral o no, haya aportado o no a un determinado sistema de pensiones público o privado.

**e) Unidad, responsabilidad del Estado, eficiencia y participación en la gestión**

Tener diferentes y múltiples entidades públicas, privadas o mixtas encargadas de brindar protección a través de la seguridad social, no permite tener un sistema de protección eficiente y, por lo tanto, entidades eficientes. Con el principio de unidad se procura la integración económica, administrativa y jurídica de los recursos de la seguridad

social, a fin de tener una administración y gestión organizadas, en el que inclusive se permita la intervención complementaria, bajo la dirección rectora del Estado.

El principio de unidad pretende que las instituciones actúen en el campo de la seguridad social bajo una unidad y/o coordinación. Se busca una mejor planificación, dirección, coordinación y administración de las instituciones que están a cargo de brindar protección social a la sociedad frente a las contingencias (Rendón, 2008, p. 75).

Por su parte, Mesa-Lago (2004) en relación a este principio expone lo siguiente:

El plan Beveridge estipuló la unificación administrativa, a fin de promover la eficiencia y reducir los costos. El sistema público sería menos costoso que el seguro voluntario privado, debido a economías de escala, su carácter no lucrativo y el entrenamiento de personal técnico y especializado en la seguridad social. Un Fondo de Seguro Social recaudaría todas las cotizaciones, y tramitaría y pagaría todas las prestaciones; mientras que los tres programas serían administrados y supervisados por el Ministerio de Seguridad Social a fin de que hubiese una política única y coordinada. La unidad no necesariamente implicaría centralización, así el sistema sería descentralizado a través de agencia locales cercanas a los asegurados y que conociesen sus necesidades.

La unidad en la gestión de la seguridad social podría ahorrar recursos ya que: eliminaría la multiplicidad de programas con diversas administraciones; unificaría los servicios de afiliación, recaudación, registro, cuenta individual y pagos; consolidaría instalaciones, equipo y personal; establecería un régimen jurídico único que simplificaría su conocimiento y aplicación; facilitaría el acceso del asegurado y la transferencia (“portabilidad”) de sus cotizaciones al cambiar de empleo, y eliminaría los conflictos de jurisdicción entre entes diversos. Pero la tendencia a la unidad de la seguridad social fue obstaculizada por el desarrollo histórico paulatino de programas que cubrían a diversos grupos de asegurados los cuales resistieron la integración. Por otra parte la necesidad de llevar registros centralizados para ayudar en la identificación, afiliación y cambio de empleador no es ya tan necesaria con el uso de la electrónica en redes de ordenadores interconectados (OIT-AISS 2001) (pp. 20-21)

Sin perjuicio de tener en consideración de que no existe un modelo único y uniforme de la administración de la seguridad social, por los diferentes aspectos económicos, sociales y políticos que tiene cada país, el Estado es el que está mejor facultado para administrar y ejecutar la seguridad social, aunque su gestión –para que resulte más eficaz– puede estar a cargo del mismo o de empresas privadas o mixtas.

De este modo, la reafirmación de este principio debe coadyuvar a entender que la seguridad social, entendida como un servicio público en favor de la ciudadanía, debe estar bajo la administración única del Estado, y no de los privados (puesto que estos solo buscan fines mercantiles y de lucro, aun se trate de derechos humanos), que solo pueden participar en su gestión. Entonces, una reforma del sistema de pensiones de jubilación en el Perú debe apuntar a una administración única y transparente, a cargo del Estado, y con

la participación activa de los interlocutores sociales correspondientes (representantes de los asegurados, de los pensionistas, entre otros).

#### **f) Sostenibilidad financiera**

El Estado debe, al momento de sufragar los costes del pago de una pensión, observar el principio del equilibrio en su presupuesto o también conocido como el de sostenibilidad financiera, que en el caso peruano se encuentra recogido en los artículos 78, 87 y la Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú (reformada por la Ley N° 28389) de la Constitución Política.

Por su parte, como bien lo precisa Mesa-Lago (2004), refiriéndose al Informe de Beveridge, la seguridad social es financieramente viable de acuerdo con la capacidad económica de cada país, por etapas e ir avanzando cuando existiera los recursos. Asimismo, señala que,

El convenio 102 de la OIT estipuló que “el Estado debe asegurar que se realicen periódicamente los estudios y cálculos actuariales necesarios para el equilibrio financiero y, en cualquier caso, antes de toda modificación de las prestaciones, cotizaciones e impuestos... El costo de las prestaciones y de los gastos de administración debe financiarse de forma colectiva a través de cotizaciones o impuestos o ambos... Los métodos de financiación deben evitar que las personas con bajos recursos tengan que soportar cargas demasiado pesadas y también deben tener en cuenta la situación económica del país y de las personas protegidas... El total de las cotizaciones a cargo de los asalariados protegidos no debe superar el 50% del total de los recursos destinados a la protección”, de manera que el resto debe ser financiado por los empleadores y/o el Estado (Humblet y Silva 2002: 13-14). Sin embargo, un estudio de la OIT plantea que las normas internacionales de seguridad social no han respondido a los cambios ocurridos en los últimos tiempos y carecen virtualmente de guías para la búsqueda de métodos financieros justos y viables que enfrenten dichos retos; los convenios existentes son insuficientes para que las naciones sostengan el funcionamiento de la seguridad social en el clima económico actual (Greber 1997) (p. 23)

La sostenibilidad financiera del régimen de pensiones, se relaciona directamente con la sociedad y orden constitucionalmente económico, que se refiere también al balance en los gastos e ingresos en los que se sustenta la atención de las políticas públicas. Así, los regímenes a largo plazo como las pensiones deben sustentarse en uno de los tres regímenes de financiamiento y mantenimiento del equilibrio de la seguridad social, así como en uno de los tres principios clásicos de la OIT en inversiones de seguridad social, como se detallan a continuación:

Los regímenes de financiamiento y mantenimiento del equilibrio de la seguridad social en los regímenes a largo plazo como las pensiones son tres: (1) capitalización plena, de cotización definida

o constante, la cual garantiza el equilibrio por tiempo indefinido, método que puede ser colectivo (originalmente utilizado por la seguridad social con la “prima media general” pero ahora en desuso) o individual (utilizada en los sistemas actuales de cuentas individuales); (2) capitalización parcial colectiva (usualmente la “prima escalonada”) que garantiza períodos de equilibrios relativamente largos, sujetos a evaluaciones actuariales periódicas que con frecuencia resultan en un incremento de la cotización en el siguiente periodo, y (3) reparto, en que los ingresos y gastos deben ser balanceados anualmente o en períodos muy cortos (típico en los sistemas más antiguos y maduros de la seguridad social). La OIT apoya tres “principios clásicos” en las inversiones de seguridad social: (1) seguridad, con el objeto de garantizar el mantenimiento de los fondos (el convenio 102 estipula que el Estado no debe utilizar las reservas de la seguridad social con otros propósitos, como cubrir un déficit presupuestario); (2) rendimiento, para maximizar el fondo y así poder controlar el aumento de las cotizaciones y mantener el poder adquisitivo de las prestaciones, y (3) liquidez, con el fin de disponer del efectivo suficiente cuando se necesite. Otro objetivo diferente ha sido que las inversiones tengan una utilidad social (salud, vivienda), aunque hechas de manera eficiente pues de lo contrario se desviaría el objetivo fundamental de garantizar las prestaciones (OIT-AISS 2001). Sin embargo, muchas inversiones sociales no fueron hechas de manera eficiente y tuvieron rendimientos bajos o negativos que afectaron la viabilidad de las prestaciones (Mesa-Lago, 2004, p. 23).

La reafirmación del principio de sostenibilidad financiera debe ser inherente a toda propuesta de reforma del sistema de pensiones de jubilación en el Perú, siendo que para que el mismo sea sostenible y viable en el tiempo, además de realizarse proyecciones actuariales periódicas con la introducción de los ajustes que se requieran, tiene la necesidad imperiosa de “ampliar las fuentes de financiación”, ya sea a través de la “financiación tripartita” (Mesa-Lago, 2004, p. 23) o la creación de impuesto generales o especiales sobre la materia.

Estos principios fundamentales de la seguridad sociales, a los que se pueden sumar otros de carácter operativo y los que derivan de instrumentos internacionales, así como los que surgieron con los sistemas privados de pensiones (tales como los principios de promoción del ahorro nacional y el mercado de capitales, y el de inmunidad a la injerencia estatal y política), que “se han desarrollado por más de un siglo, principalmente a través de la labor de la Organización Internacional del Trabajo, y rigieron en el mundo y en América Latina sin ningún reto importante hasta el decenio de 1980”, han sido –y son todavía– los que conducen cualquier tipo de reforma estructural o paramétrica de un sistema de pensiones de jubilación, por ejemplo.

Es así que, ante el neoliberalismo, la globalización, la competencia internacional, el envejecimiento de la población, el creciente individualismo y otros factores, la vigencia de dichos principios debe ser reafirmada, puesto que ello permitirá evaluar el verdadero impacto de las reformas de pensiones (estructurales o paramétricas) que se implementen en el Perú y con ello absolver la siguiente interrogante: ¿qué propuesta de reforma cumple mejor con los principios de la seguridad social?

#### 4. La proclividad de la seguridad social hacia su deslaboralización

La proclividad de la seguridad social a la deslaboralización, como disciplina jurídica y conforme a lo sostenido por Almansa (1989), implica lo siguiente:

- a) En orden a los sujetos protegidos, los sistemas de seguridad social protegen a los individuos en cuanto miembros de la colectividad, con independencia de su actividad profesional; el derecho a la seguridad social aparece entonces como un derecho del ciudadano.
- b) En orden a la protección, los sistemas de seguridad social, por su amplitud subjetiva, persiguen liberar al hombre de la necesidad, lo cual implica que tiende a garantizar un nivel de subsistencia uniforme independiente de los ingresos profesionales, sin perjuicio, no obstante, de que sobre ese nivel común se tenga en cuenta otro nivel secundario que atienda a la situación profesional; las prestaciones entonces adoptan un carácter asistencial que poco o nada tiene que ver con el salario.
- c) En orden a la financiación, los sistemas de seguridad social ponen en movimiento una solidaridad general y profesional, haciendo financiar la protección mediante impuestos comunes y especiales, englobados en los presupuestos generales y detraídos de los propios interesados; a su vez, las prestaciones implican una redistribución general de la renta mediante reparto global de la carga en toda la población y entre grupos profesionales; los impuestos o las cuotas entonces nada tiene que ver con el salario, sino que se estiman como exacciones tributarias.
- d) En orden a la gestión, los sistemas de seguridad social superan las técnicas asegurativas jurídico-privadas y confían la gestión unitariamente al Estado o a un ente instrumental; la gestión entonces y el sistema en su conjunto aparecen como un servicio público (p. 65).

El derecho de la seguridad social, como bien lo ha sostenido Almansa (p. 1989), implica la “renuncia a esquemas cristalizados de abandono penoso”. Así, es admisible aceptar que el derecho de la seguridad social “tiende a comprender, y comprende ya, esferas subjetivas a las que racionalmente nunca podrá llegar a extenderse del [d]erecho del [t]rabajo”; puesto que, “la protección, financiación y gestión se separan cada vez más de los principios y concepto de éste. En todo caso, los sujetos son distintos, aunque puedan coincidir (trabajadores y sujetos protegidos); los objetos también lo son (trabajo por cuenta ajena, protección), y el contenido de sus respectivas relaciones jurídicas difieren profundamente (p. 66).

Es imprescindible reconocer la autonomía de la seguridad social, y superar la etapa del seguro social o de la previsión social del que forma parte aquel, el cual está íntimamente ligado con el derecho laboral, para brindar cobertura a todas las personas, sin distinción alguna, accediendo a las prestaciones de salud y pensiones de manera íntegra, oportuna y eficaz, pues se trata de superar la protección en la vejez solo de los trabajadores que tiene un contrato laboral.

La Constitución de 1993, así como su antecesora, no difieren mucho respecto a la interacción que existe entre el derecho del trabajo y de la seguridad social, el cual puede generar confusión, inclusive al momento de legislar. Se tiene pues, un régimen de seguridad social claramente laboralizado, lo que plantea una serie de problemas que hasta la actualidad no han venido siendo superados.

Un elemento clave, para iniciar la deslaboralización de la seguridad social, es implementar programas sociales y educativos dedicados a construir los cimientos de una “cultura en seguridad social” que sensibilice a todas las personas en general, en todas las etapas de su vida, sobre su importancia, los valores y principios que lo sustentan, los mismo que derivan de la Constitución, pues la seguridad social es un derecho humano y constitucional, es una garantía institucional.

Esta medida no solo sacará a la luz la importancia de la seguridad social, en el aspecto jurídico, económico, social y hasta político, puesto que, además de permitir la recuperación –y fortalecimiento- de la participación de la población en su financiamiento, que tendrá como fin supremo: la redistribución de la riqueza con justicia social y equidad, será un elemento clave al momento de plantearse cualquier iniciativa legislativa para la reforma de los regímenes previsional, tanto en los aspectos paramétrico como estructurales.

## **5. La reinención del derecho de la seguridad social en pensiones**

Corresponde entender al derecho de la seguridad social como la disciplina jurídica que regula el sistema de protección social que cubre las diferentes contingencias sociales por las que puede transitar todas las personas, sin tener en consideración su vinculación a un contrato de trabajo, desde su nacimiento hasta su muerte. Es decir, regula el servicio público de protección que se brinda por ejemplo a todas aquellas personas que llegada a la etapa de la vejez requieren de una prestación económica para solventar sus necesidades básicas, así como tener garantizado el acceso a las prestaciones de salud.

En la reinención del derecho de la seguridad social se debe superar la convencionalidad impuesta por muchos gobiernos, inclusive por la propia sociedad, a saber, que: las personas protegidas son solo las vinculadas por el contrato de trabajo, las prestaciones (por vejez, por ejemplo) se calculan únicamente en función al salario, la financiación se logra por medio de la contribución del trabajador (Plá, 1991, p 23).

“Se decía que si el derecho del trabajo protegía al trabajador mientras trabajaba, la Previsión Social lo protegía mientras no trabajaba” (Plá, 1991, p 23). Desde finales del siglo XX, se debe decir que la seguridad social protege a quien trabaja sujeto a un contrato laboral, a quien trabaja de manera independiente, a estos y toda la ciudadanía en general, por ejemplo, al llegar a la etapa de la vejez.

La seguridad social abarca a toda la ciudadanía y no solo a quien trabaja de manera subordinada y asalariada para un empleador (privado o público). En la idea de Beveridge (1944), dicho mecanismo de protección social no se aplica exactamente de la misma manera a todos los ciudadanos, pero todos deben quedar asegurados frente a las necesidades normales de la vida (p. 67) y por lo que todo el mundo necesita: pensiones de vejez, por ejemplo.

De este modo, el derecho de la seguridad social deslaboralizado “persigue proteger a los seres humanos de las contingencias o riesgos sociales (vejez, por ejemplo), o de los estados de necesidad que estos u otros acontecimientos generan” (Grzetich, 2005, p. 64). El Perú de hoy es muy distinto del que fue en la década de los ochenta y noventa; por ello no debe extrañarnos que nuestro sistema de previsión social requiere de una



reforma urgente, en los albores del siglo XXI, en relación con el que surgió en siglos anteriores. Urge redefinir conceptualmente y construir un nuevo derecho de la seguridad social en el Perú, que implica el entendimiento, en términos de Moreno (2012), de los siguientes aspectos:

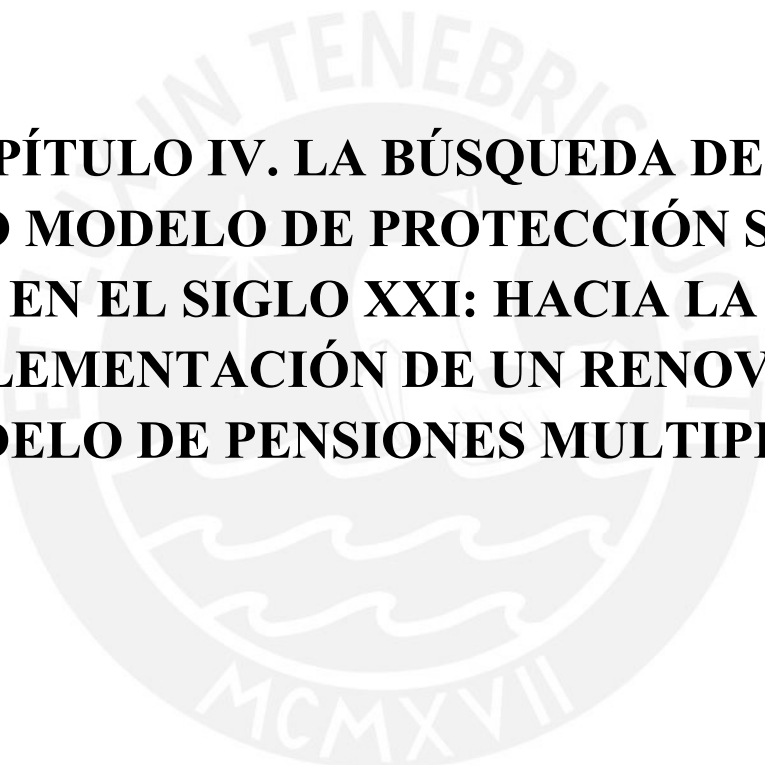
- a) Que, la seguridad social es una mera aspiración de todos desde que tomamos conciencia de que los seres humanos somos radicalmente inseguros en este mundo riesgoso en que habitamos.
- b) Que, dependemos de que el Estado sea efectivamente el *garante* primario y final de todo sistema de seguridad social para alcanzar un mínimo de protección para una vida digna, justa y apacible. Aquí habrá entonces que tener valor y atrevernos a decirles [a la ciudadanía] que sí el Estado no puede garantizarlo, nadie podrá hacerlo.
- c) Demostrar las razones básicas por las cuales solo podrá alcanzarse dicho anhelo –el que por cierto da cuenta de la lucha de la humanidad a través de los siglos– mediante la *solidaridad social*, razón de ser y fuerza motriz de la seguridad social, sin la cual no existiría, el problema es de todos: sociedad y gobierno.
- d) Convencernos de que la verdadera justicia no es darle a todos lo mismo, sino darle a cada quien lo que necesita, siendo precisamente la búsqueda de la nivelación de las desigualdades naturales uno de los puntos en los que se explica la seguridad social.
- e) Interiorizar que la seguridad social es un derecho humano irrenunciable, inalienable e imprescriptible, consagrado como tal en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU en sus artículos 22 y 25, para que comprendan sus alcances.
- f) Explicar que la seguridad social es un servicio público originalmente al cargo del Estado, la cual no lleva imbibitos afanes de lucro; por lo tanto, que la misma no es susceptible de ser “privatizada” para beneficios de unos cuantos grupos financieros poderosos, quienes lucran con ella en diversas partes del continente, con una actitud abiertamente permisiva del propio Estado.
- g) Que la seguridad social se ha “deslaborizado”, y que hoy día, en vez de seguir al derecho del trabajo como antes, le sirve de guía; que entiendan que debido al sensible decremento del trabajo formal no debe seguir atado el financiamiento de los esquemas de seguridad social contemporáneos a él, por recomendación expresa de la propia OIT.
- h) Que es del todo falsa la tesis economicista de que la “seguridad social del siglo XXI es ya inefinanciable” (sic), puesto que todo estriba en saber jeraquizar prioridades sociales, empatando y armonizando para ello adecuada e inteligentemente los sustratos político, económico y social del tema de la seguridad social básica con soporte estatal.

- i) Que la seguridad social es uno de los esquemas estatales de protección social, pero que no es el único; y además, que es diametralmente distinta –aunque complementariamente– a la asistencia social y a la previsión social, esquemas con los cuales suele confundirse.
- j) Que por la grandeza de los objetivos que persigue, la seguridad social obligatoria nacional se contempla normativamente en legislaciones taxativas, de orden público e interés social.
- k) Que al contrario de lo que comúnmente se piensa de manera prejuiciosa, *su aplicación es de estricto derecho* –a diferencia de los que sucede con el derecho laboral, en donde opera el principio jurídico *in dubio pro operario*–, pues su interpretación no admite suplencias en las deficiencias de que adolezca la queja del asegurado, lo cual no le quita *per se* su aspecto tuitivo o protector.
- l) Que no hay una sola manera de brindar en el mundo el servicio público de la seguridad social, pues depende el mismo del tipo de sistema político y/o económico nacional, así como la manera de entender implementar cada esquema protector de los países del área geográfica (pp. 94-96)

Adicionalmente, en este proceso de reconstrucción del nuevo derecho de la seguridad social, que no debe reducirse a una simple definición conceptual, será indispensable la implementación de la “cultura previsional o de la seguridad social” por parte del Estado, con el apoyo desinteresado de la propia sociedad, a través de programas sociales y educativos que generen conciencia sobre la gran importancia de la seguridad social, tanto como un derecho y como un deber. O, ¿es acaso necesario que el Tribunal Constitucional, en el uso de sus facultades, recién reconozca expresamente el derecho a la educación previsional o de seguridad social como un derecho fundamental?

Una vez que se haya entendido y tomado conciencia de todos los aspectos antes señalados en la reconstrucción del nuevo derecho de la seguridad social, que está en constancia evolución, “al tratarse de una disciplina que no está ya hecha, sino que se hace, renueva y transforma día con día” (Ruiz, 2012, p. 96); se podrá plantear una verdadera propuesta de reforma (paramétrica y/o estructural) del sistema de pensiones de jubilación, ya sea por parte del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y/o cualquier actor social (sociedad civil, organizaciones sindicales, académicos, entre otros).

En todo caso, esbozar ideas sobre una futura reforma de nuestro sistema de pensiones a la peruana: ¿cambios paramétricos, sistema de pilares o programa integral de protección para la vejez?



**CAPÍTULO IV. LA BÚSQUEDA DE UN  
NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL  
EN EL SIGLO XXI: HACIA LA  
IMPLEMENTACIÓN DE UN RENOVADO  
MODELO DE PENSIONES MULTIPILAR**

## CAPÍTULO IV

### LA BÚSQUEDA DE UN NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL EN EL SIGLO XXI: HACIA LA IMPLEMENTACIÓN DE UN NUEVO MODELO DE PENSIONES MULTIPILAR

#### 1. Un repaso de las propuestas de reforma del sistema de pensiones, planteadas por los diferentes actores internacionales y nacionales

¿Es posible que un trabajador formal que cotice a un régimen de pensiones durante veinte o más años de su vida llegue a quedarse sin pensión? ¿Será posible que quien administre los fondos de pensiones del trabajador, sea público o privado, no pueda cumplir con su compromiso de otorgarle una pensión digna, adecuada y eficiente?

De acuerdo a estas interrogantes, entre otras, he ahí el dilema del sistema de seguridad social de la mayoría de los países que durante los últimos años han acometido procesos revisionistas o de reformas (estructurales o paramétricas) de sus respectivos sistemas de seguridad en pensiones; de acuerdo con sus condiciones financieras, económicas, sociales y políticas, para brindar y garantizar a sus afiliados pensiones dignas, adecuadas y eficientes<sup>19</sup>.

Al respecto, las reformas estructurales transforman fundamentalmente el sistema público, sustituyéndolo total o parcialmente por uno privado. Muestra de ello es que, a partir de la incorporación del sistema de capitalización individual, creado en Chile en el año 1981, la reforma del sistema de seguridad en pensiones inició, en muchos países, diversas acciones de reformas estructurales; en particular, de los sistemas de organización del gasto (Gonzales y Paitán, 2015, p. 26).

En unos casos con un reemplazo total del sistema público de reparto, cerrándolo y reemplazándolo con el sistema de capitalización individual (o régimen de capitalización individual) administrado por empresas privadas (modelo sustituto); pero en otros, con un reemplazo parcial del sistema público de reparto, en el que coexiste como una opción alternativa del régimen de capitalización individual (modelo paralelo o dual), o en el que se combina con este último (modelo mixto). Estas reformas tuvieron gran relevancia en diversos países, con un carácter continuado -así como discontinuo- en el tiempo y con modificaciones introducidas en gran parte y en puntos fundamentales de las instituciones del sistema de seguridad en pensiones (Gonzales y Paitán, 2015, p. 27).

Por su parte, las reformas no estructurales o paramétricas intentan fortalecer financieramente un sistema público o privado de largo plazo, ya sea aumentando la edad de retiro o las cotizaciones, haciendo más estricta la fórmula de cálculo, o tomando otras medidas (Mesa-Lago, 2004, p. 61), de acuerdo con las políticas de cada país.

En esta inercia, casi ineludible de reformas estructurales, se encuadra, sin lugar a dudas, el sistema de seguridad en pensiones del Perú, cuyo modelo previsional está orientado a los trabajadores formales, siendo ello reflejo de una cobertura parcial, y en que se optó -y sigue optando- por el modelo dual o paralelo, en el que coexisten de manera dual o paralela el Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), representado por un sistema público de reparto y un sistema privado de

---

<sup>19</sup> En la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 050-2004-AI/TC y Acumulados (Fundamento 46), se infiere la existencia de un derecho a la dignidad pensionaria, un *minimum* inalienable que todo ordenamiento debe respetar, defender y promover. Asimismo, cuando se hace referencia a las pensiones adecuadas y eficientes, estas se refieren por su vínculo estrecho con los principios de la Seguridad Social, tales como el de integralidad e igualdad.

capitalización individual, respectivamente; y, por reformas paramétricas (aumento de la edad de retiro, de las cotizaciones, hacer más estrictas las fórmulas de cálculo, entre otras reformas, básicamente de índole paramétricas).

Ante el estado actual, sumado a la crisis fiscal ocasionada –y que se sigue ocasionando– por los regímenes previsionales administrados por el Estado, además de enfrentar el fenómeno del envejecimiento progresivo de la población adulta mayor (para el 2025 incrementará la población de 60 y más años de 3,0 a 4,3 millones, mientras que los jóvenes se mantendrán en 8 millones), el descenso en el número de aportantes jóvenes, como consecuencia de la elevada tasa de informalidad laboral (más del 70% de la PEA), los bajos niveles de empleo, entre otros problemas sociales, económicos y políticos, que afectan la cobertura, integralidad y la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones del Perú; urge la necesidad urgente e impostergable de implementar reformas estructurales, principalmente, y reformas paramétricas, subsidiariamente de nuestro sistema de pensiones en el Perú.

Desde el año 1994 se ha venido planteando, por diferentes actores nacionales (el Colegio de Abogados de Arequipa y la Comisión de Protección Social del Perú) y organismos internacionales (el Banco Mundial, la OIT y la OCDE) –todos estos planteamientos teniendo como origen el Plan de Beveridge de 1942–, cuyos planteamientos, en lo que se refiere a la reforma del sistema de pensiones, centrándonos en la jubilación, que se dará a conocer a continuación, para formular el modelo de protección social que debemos armar en el Perú: *Un nuevo modelo deslaboralizado y multipilar de pensiones de jubilación*, como una herramienta importante para fomentar la solidaridad, la redistribución y el alivio de la pobreza.

### **1.1. El Plan de Beveridge de 1942 y el planteamiento de los tres pilares en un sistema de pensiones**

La implementación de pilares en los sistemas de pensiones data desde el siglo XX, como bien se puede reflejar en los planteamientos formulado en el Informe Beveridge (2002). En el entendido de que la seguridad social tiene como finalidad amparar todas las contingencias o riesgos sociales (como es la vejez) y para lo cual se requiere imprescindiblemente prestaciones suficientes que han de asegurar un mínimo adecuado (p. 11). Beveridge (citado por Mesa-Lago, 2004) planteó, en su época, un modelo de pensiones conformado por tres pilares:

El plan Beveridge era comprensivo ya que combinaba tres instrumentos [o pilares]: (1) los seguros sociales (el más importante) que incluía pensiones, salud, accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, promoción de empleo y asignaciones para hijos; (2) la asistencia social (de carácter suplementario), para aquellos no cubiertos por el seguro social que estuviesen en estado de necesidad (sujeto a la comprobación de recursos) y que pagaba prestaciones inferiores a las del seguro social, y (3) los seguros voluntarios (adicionales) para los asegurados que tuviesen recursos, a fin de estimular el ahorro. Por otra parte las prestaciones eran de subsistencia, independientes del ingreso (si bien podían adicionarse de forma voluntaria) y debían ser ajustadas de acuerdo con el costo de vida (p. 19)

Las prestaciones por vejez encajan perfectamente en este modelo de pensiones de tres pilares combinados. Se garantiza una pensión de jubilación con base en tres instrumentos combinados de manera complementaria: (i) una prestación mínima contributiva; (ii) otra no contributiva; y, (iii) una voluntaria, siendo que las dos primeras prestaciones representarían los regímenes básicos obligatorios y la tercera a los regímenes complementarios. Siendo que los mismos serían concordantes con el convenio 102 de 1952 de la OIT.

El Informe de Beveridge de 1942 ha sido –y sigue siendo– un gran referente para el planteamiento de cualquier reforma de pensiones. Sus planteamientos no son desfasados ni muchos menos reemplazables, sino tal vez mejorables y asimilables a cada realidad social. Lamentablemente, debemos advertir que, en el Perú, en ninguna de sus etapas de reforma del sistema de pensiones, se ha pretendido siquiera tomar en consideración dicho informe. Así, nuestro sistema, en pleno siglo XXI, sigue en la etapa de los seguros sociales de Bismarck (aunque solo de manera parcial), con un asistencialismo frágil y un sistema de ahorro privado forzado, que está en proceso de deconstrucción.

## **1.2. El Banco Mundial y el planteamiento del sistema multipilar de pensiones en los años 1994 y 2005**

El Banco Mundial (1994), en su preocupación por la vejez y la economía de los países, identifica los siguientes problemas: (i) Los sistemas que brindan seguridad financiera a los viejos están bajo una presión creciente en todo el mundo; (ii) las transiciones demográficas rápidas causadas por el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la fertilidad significan que la proporción de ancianos a jóvenes está creciendo rápidamente; (iii) las redes de seguridad tradicionales, como la atención comunitaria y de la familia extendida, se están debilitando bajo el peso de esta creciente carga; (iv) también están en peligro los sistemas formales, como las pensiones respaldadas por el gobierno, que han demostrado ser inestables y difíciles de reformar.

Ante el examen global y exhaustivo de este complejo y apremiante conjunto de cuestiones, dicho organismo internacional, advierte que, el resultado es una crisis inminente de vejez que amenaza no solo a los ancianos sino también a sus hijos y nietos que inevitablemente cargarán con esta carga. Es así que, el Banco Mundial identifica tres funciones de los sistemas de seguridad financiera de la vejez: redistribución, ahorro y seguro.

Así, teniendo en consideración que cualquier política debe tener un impacto en los en los ancianos y en la economía en general, se concluye que la seguridad financiera para los viejos estaría mejor servida si los gobiernos desarrollaran tres sistemas, o "pilares" de la seguridad de la vejez: (i) un sistema administrado públicamente con participación obligatoria y el objetivo limitado de reducir la pobreza entre los viejos; (ii) un sistema de ahorro obligatorio y de gestión privada; y (ii) ahorro voluntario.

De este modo, se propone la creación de un modelo mixto de pensiones, con base en tres pilares:

- a) Un pilar público obligatorio organizado como capitalización colectiva o reparto, en el que los afiliados reciben una pensión básica o mínima;

- b) un pilar obligatorio con cuentas individuales de capitalización (CIC), por el cual los afiliados capitalizan de acuerdo con su nivel de ingresos para obtener pensiones más altas; y,
- c) un pilar voluntario con cuentas individuales de capitalización, que tiene por objeto permitir al afiliado incrementar aun más su pensión esperada, si así lo desease. Los dos pilares, según Mesa-Lago, se regirían por los principios de promoción del ahorro nacional y el mercado de capitales e inmunidad a la injerencia estatal y política.

### **1.3. El Colegio de Abogados de Arequipa y el planteamiento del sistema multipilar de pensiones en el año 2006**

Ya en el año 2007, el Ilustre Colegio de Abogados de Arequipa, ejerciendo su derecho de iniciativa legislativa presentó al Congreso, para su estudio y aprobación, el Proyecto de Ley N° 1929/2007-CP (En base al informe de una Comisión de Especialistas, formada por Neves, Gonzales y Sánchez), que –partiendo del sistema multipilar formulado por el Banco Mundial en 1994– propone la creación de un Sistema Integrado de Seguridad Social de Pensiones, recogiendo las recomendaciones del Banco Mundial y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Así, se planteó un sistema de corte multipilar, es decir, una alternativa que viabilice el derecho a percibir una pensión digna, sobre la base de un Sistema Integrado de Seguridad Social en Pensiones, reemplazando el fracasado modelo alternativo (SNP / SPP) por un modelo complementario (SNP + SPP) estructurado en tres pilares, y bajo el sustento de los principios de la seguridad social (universalidad, equidad, integralidad, solidaridad, eficiencia, transparencia, participación y unidad):

- a) Pilar asistencial, por el cual el Estado otorga, de manera gradual, una pensión asistencial para todas las personas mayores de 65 años y con discapacidad permanente severa que no gocen de una pensión en base a sus contribuciones en algunos de los sistemas existentes. Con este pilar se permite cumplir el mandato constitucional de proteger a toda la población a largo plazo, financiado con impuestos.
- b) Pilar solidario, mediante el cual se plantea que, de la contribución total de 13% de la remuneración, los trabajadores coticen 5% al fondo solidario. Así, este fondo asegurará una pensión mínima universal y cubrirá los riesgos de incapacidad, tanto de trabajo como fuera de éste. Los afiliados a las AFPs, por sus aportes al fondo solidario, recibirán la parte proporcional de la pensión solidaria. Este pilar busca reemplazar a todos los sistemas públicos existentes (régimenes generales y especiales que subsisten).
- c) Pilar complementario, a través del cual los trabajadores actualmente afiliados a las AFPs recibirán su pensión complementaria de la AFP de acuerdo al monto total acumulado en su cuenta de capitalización individual, incluyendo los montos acumulados en la misma antes y después de la entrada en vigencia de esta propuesta legislativa, en caso de hacerse ley.

Habiendo transcurrido más de 10 años y hasta la fecha poco o nada se sabe de esta iniciativa que propuso una verdadera revolución pensionaria de nuestro sistema previsional, aunque sí se habría tomado en consideración el Pilar asistencial en los programas asistenciales que otorgan pensiones a los adultos de 65 a más años de edad y a las personas que se encuentran en un estado de discapacidad severa.

#### **1.4. La Comisión de Protección Social del Perú y el planteamiento del nuevo sistema pensional conformado por tres pilares complementarios en el año 2017**

Mediante Resolución Ministerial N° 017-2017-EF/10, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 15 de enero de 2017, se conformó la Comisión de Protección Social (CPS)<sup>20</sup>, integrado por expertos independiente, elegidos por el Ministerio de Economía y Finanzas –mas no por representantes de los trabajadores y de la sociedad civil–, con el objetivo de proponer, entre otras medidas, una reforma integral al sistema de pensiones.

Según la CPS (2017), el sistema de pensiones actual presenta una serie de problemas críticos que dificultan su correcto funcionamiento. Como respuesta a los problemas presentados, la CPS propone desarrollar un sistema de pensiones de afiliación automática, integrado, eficiente e independiente de la condición laboral, que fomente el ahorro con solidaridad para la vejez y que fortalezca y estabilice el ingreso en la etapa de jubilación sujeto a la disponibilidad de recursos fiscales, de modo que ningún peruano se quede sin una pensión básica. De este modo, el nuevo sistema pensional estaría conformado por tres pilares complementarios:

- a) Un primer pilar antipobreza que enrumbaría al sistema en la dirección aspiracional de una pensión básica universal. Sin embargo, considerando el estadio de desarrollo del Perú y las restricciones fiscales, este pilar apuntalaría inicialmente una pensión mínima de manera subsidiaria, esto es, mediante un subsidio público focalizado en los afiliados de menores ingresos. El subsidio decrecería con el nivel de ahorro previsional acumulado por la persona al momento de su jubilación de manera de no eliminar por completo los incentivos a ahorrar en las poblacionales de menores recursos.
- b) Un segundo pilar de ahorro con verdaderos fines previsionales, esto es, enfocado en la tasa de reemplazo (la renta mensual en la etapa de jubilación como proporción del ingreso en la etapa activa). Ello requeriría importantes reformas al sistema actual de AFP. Todos los ciudadanos en edad de trabajar (sean formales o informales) tendrían una cuenta de capitalización individual en la se irían acumulando sus ahorros. Existiría una entidad centralizadora que capturaría economías de escala en favor del afiliado, eliminaría costos que no traen claros beneficios sociales, representaría el interés colectivo de los afiliados ante los gestores de carteras de inversión, y proveería (directamente o a través de terceros) adecuados servicios de información y asesoría financiera a los afiliados. La inversión del ahorro previsional se gestionaría con comisiones bajas (en promedio menores al 0.6% del saldo),

---

<sup>20</sup> Presidida por Alejandro Arrieta, jefe de la Oficina de Normalización Previsional (ONP), y cuyos miembros lo conforman Janice Natalie Seinfeld Lemlig, Miguel Jaramillo Baanante, Lorena Prieto Toledo, Augusto de la Torre, David Tuesta Cárdenas.



con horizontes de largo plazo y de manera consistente con la edad del afiliado. Este pilar contaría además con un conjunto de incentivos estatales que fomenten la cultura del ahorro de tres maneras principales:

- Un subsidio a las contribuciones de los peruanos jóvenes de menores ingresos, de forma que el porcentaje de aporte no les signifique a ellos una carga excesiva al inicio de su etapa laboral.
  - Un sistema de contribuciones complementarias (o aparejadas) por parte del Estado a los aportes de ahorro previsional hechos por trabajadores de menores ingresos.
    - La facilitación de aportes de ahorro previsional a las cuentas de capitalización individual por vía de facturas de gasto (por ejemplo, facturas de pago por servicios de telefonía celular).
- c) Un tercer pilar de desacumulación—una versión fortalecida del sistema actual—que facilite la estabilidad de un ingreso decente durante el periodo de jubilación mediante el desarrollo de un mercado de rentas vitalicias simple, eficiente y barato junto con esquemas idóneos de retiro programado de los ahorros del trabajador. La CPS refiere que, el Estado debe jugar un papel rector más activo en este pilar.

Esta propuesta de reforma del sistema de pensiones planteada por la CPS, se enfoca en toda la sociedad, teniendo en cuenta que ningún peruano se quedaría sin pensión, se generaría un incremento en la cobertura al 100% de los mayores de 65 años. Adicionalmente, considera necesario implementar un conjunto de incentivos y mecanismos amplios de participación en el sistema de pensiones, incrementar la cobertura del ahorro previsional con respecto a la PEA del actual a cerca del 100%, especialmente si se introduce la opción de contribuir al sistema por vía de facturas del gasto.

Ello, junto con la reducción de comisiones y extensión de horizontes de inversión acorde con la edad del afiliado, la CPS señala que se fortalecería la construcción de pensiones decentes, siendo que, para el conjunto de la sociedad, la tasa de reemplazo promedio se incrementaría del actual 34% a alrededor del 70%.

### **1.5. La Organización Internacional del Trabajo y el planteamiento del modelo de pensiones multipilar en el año 2018**

Los sistemas de pensiones tienen como objetivo eliminar la pobreza en la vejez y proporcionar seguridad de ingresos a las personas adultas mayores, por lo que, los países aspiran a lograr la cobertura universal de las pensiones con niveles adecuados de prestaciones, en el marco de la garantía del derecho a la seguridad social, reconocido como tal por las constituciones, leyes y la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 22 y 25).

Al respecto, la OIT (2017 y 2018) refiere que dicho objetivo se logra normalmente mediante un sistema público que incluye el seguro social público de carácter contributivo, combinado con pensiones sociales no contributivas, complementadas por pensiones voluntarias para quienes desean más ahorros para su jubilación. Así, propone la implementación de un modelo de pensiones multipilar, en los siguientes términos:

**a) Pilar 0 – El Piso de la pensión**

Su objetivo es establecer un nivel mínimo de protección social para las personas adultas mayores. Este pilar generalmente proporciona un régimen de pensiones de carácter no contributivo. Se financia con fondos del presupuesto general.

La universalidad de la cobertura puede lograrse mediante un régimen universal no contributivo o mediante una combinación del seguro social y un régimen no contributivo de prestaciones sujetas a comprobación de recursos o sujetas a comprobación de pensión.

Independientemente del diseño específico del Pilar 0, éste debe garantizar un nivel mínimo de ingresos, con niveles adecuados de prestaciones, para una vida digna y decente.

**b) Primer Pilar – Seguro social**

Sigue el diseño típico de los sistemas de pensiones de la seguridad social, de beneficio definido y obligatorio, financiados mediante las cotizaciones de los empleadores y los trabajadores.

Su objetivo es proporcionar mayores niveles de prestaciones para mantener el nivel de vida después de la jubilación. Debe proporcionar al menos una pensión mínima equivalente al 40 por ciento de los ingresos asegurados antes de la jubilación durante 30 años de cotización, así como una prestación mínima reducida/ajustada para quienes hayan cotizado durante al menos 15 años.

Según sea necesario, se requiere la implementación de sucesivas reformas paramétricas para garantizar su sostenibilidad.

**c) Segundo Pilar – Pilar complementario**

No todos los países necesitan establecer este pilar. Se trata de un componente contributivo complementario, puede tener cualquier característica, ser de carácter voluntario u obligatorio, basado en el empleo, ocupacional o no ocupacional, de beneficio definido o de contribución definida, generalmente financiado con las cotizaciones de los empleadores y administrado de forma privada, y cuya finalidad es la de complementar las prestaciones de jubilación de los dos pilares anteriores.

**d) Tercer Pilar – Ahorro personal voluntario**

Este pilar también es complementario, y comprende un conjunto de regímenes privados de pensiones voluntarias para personas con la capacidad económica necesaria para realizar ahorros personales adicionales, generalmente gestionados por las administradoras privadas de pensiones en condiciones de plena competencia de mercado y de regulación gubernamental.

En síntesis, el modelo de pensiones multipilar de la OIT se resume así:

**GRÁFICO 17**  
**SISTEMAS DE PENSIONES: EL MODELO DE PENSIONES MULTI-PILAR**  
**DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)**



Fuente: OIT.

**1.6. La Organización Internacional del Trabajo y el planteamiento de la reversión de la privatización de las pensiones y reconstrucción de los sistemas públicos (modelo multipilar de pensiones), en el año 2019**

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2019) refiere que, entre 1981 y 2014, treinta países privatizaron total o parcialmente sus sistemas de pensiones públicas obligatorias. Catorce en América Latina (en orden cronológico: Chile, Perú, Argentina, Colombia, Uruguay, Estado Plurinacional de Bolivia, México, República Bolivariana de Venezuela, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Panamá); otros catorce en Europa Oriental y la antigua Unión Soviética (Hungria, Kazajstán, Croacia, Polonia, Letonia, Bulgaria, Estonia, Federación de Rusia, Lituania, Rumania, Eslovaquia, Macedonia, República Checa y Armenia), y dos en África (Nigeria y Ghana). La mayoría de las privatizaciones recibieron el apoyo del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), USAID y los Bancos Interamericano y Asiático de Desarrollo, contrariamente a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

No obstante, en 2018, dieciocho países habían re-reformado, revirtiendo total o parcialmente la privatización de las pensiones. Concretamente, la República Bolivariana de Venezuela (2000), Ecuador (2002), Nicaragua (2005), Bulgaria (2007), Argentina (2008), Eslovaquia (2008), Estonia, Letonia y Lituania (2009), Estado Plurinacional de Bolivia (2009), Hungría (2010), Croacia y Macedonia (2011), Polonia (2011), Federación

de Rusia (2012), Kazajstán (2013), República Checa (2016) y Rumania (2017). La gran mayoría de los países revirtieron la privatización, a saber, por las siguientes razones:

- Luego de la crisis financiera mundial de 2007-2008, cuando los fallos del sistema privado se hicieron evidentes y tuvieron que ser corregidos.
- Considerando que el 60 por ciento de los países que habían privatizado los sistemas públicos de pensiones obligatorias han revertido la privatización, y teniendo en cuenta la evidencia acumulada de impactos negativos sociales y económicos, se puede afirmar que el experimento de la privatización ha fracasado.
- La privatización de las pensiones no dio los resultados esperados. Las tasas de cobertura se estancaron o disminuyeron, los niveles de las pensiones se deterioraron, y se agravaron las desigualdades de género y de ingresos, lo que hizo que la privatización fuera muy impopular.
- El riesgo asociado a las fluctuaciones en los mercados financieros se trasladó a los individuos. Los costos administrativos se incrementaron, lo que resultó en menores niveles de prestaciones.
- Los altos costos de transición -a menudo infravalorados- crearon grandes presiones fiscales. Se suponía que la administración privada debía mejorar la gobernanza, pero, por el contrario, la debilitó.
- Se eliminó la participación de los trabajadores en la gestión. En muchos casos, las funciones de regulación y supervisión fueron capturadas por los mismos grupos económicos responsables de la gestión de los fondos de pensiones, lo que creó un grave conflicto de intereses; además, la industria de seguros, quien en última instancia se beneficia de los ahorros previsionales, avanzó hacia la concentración.
- Por último, las reformas de las pensiones tuvieron efectos limitados en los mercados de capitales y en el crecimiento en la mayoría de los países en desarrollo.

De este modo, previo el análisis del fracaso de los sistemas de pensiones privadas obligatorias para mejorar la seguridad de ingresos en la vejez y su bajo desempeño en términos de cobertura, niveles de beneficios, costos administrativos, costos de transición, e impactos sociales y fiscales negativos, entre otros; así como, de la

verificación de procesos de reversión de la privatización de las pensiones, la legislación, la gobernanza, los nuevos derechos a las prestaciones, el financiamiento y las tasas de cotización de los nuevos sistemas públicos de pensiones; la OIT identifica once pasos necesarios para revertir la privatización de las pensiones, dirigida a aquellos países que estén considerando retornar a un sistema público, tales como son los siguientes:

- a) iniciar el diálogo social para generar consenso, realizar campañas de comunicación;
- b) conformar un comité técnico tripartito para la reforma, encargado de diseñar e implementar la renacionalización del sistema de pensiones;
- c) promulgar leyes que definan las principales características de un sistema de reparto con beneficios definidos, de conformidad con las normas de seguridad social de la OIT;
- d) crear un ente administrador público de las pensiones que garantice la gobernanza tripartita;
- e) transferir a los afiliados del sistema privado al público;
- f) transferir los recursos acumulados de las cuentas individuales;
- g) establecer las nuevas tasas de cotización y comenzar a recaudar las cotizaciones al nuevo sistema público de pensiones;
- h) clausurar el mecanismo de recaudación de cotizaciones del sistema privado;
- i) implementar los servicios de inspección y los mecanismos de cobranza de las cotizaciones;
- j) crear la unidad o entidad encargada de la gestión de las inversiones del régimen público de pensiones;
- k) clausurar el ente de supervisión y regulación de las pensiones privadas.

La OIT advierte que, si bien las reversiones de la privatización de las pensiones necesitan más años para madurar, en los 18 países que efectuaron dicha reversión, ya se pueden observar mejoras claras y mensurables en cuanto a sus efectos positivos en la reducción de las presiones fiscales y de los costos administrativos, los mayores niveles de cobertura y de las prestaciones, así como en cuanto a la reducción de las desigualdades de género y de los ingresos.

En ese sentido, se concluye que, el fortalecimiento del seguro social de carácter público, junto con las pensiones solidarias no contributivas, tal como lo recomiendan los instrumentos normativos de la OIT, han mejorado la sostenibilidad financiera de los sistemas de pensiones, han hecho que los derechos de pensión sean mejores y más predecibles, permitiendo a las personas disfrutar de una mejor jubilación.

De este modo, la responsabilidad de los Estados de garantizar la seguridad de los ingresos en la vejez se logra mejor mediante el fortalecimiento de los sistemas públicos

de pensiones, mas no de los privados, como se ha venido efectuando en el caso peruano (reformas estructurales y paramétricas en favor de las AFPs).

Se demuestra, entonces, que la administración pública centralizada, tras la desaparición de las cuentas individuales, permite una mayor eficiencia en las pensiones, así como la generación de un espacio fiscal para el financiamiento de otras políticas, como es la introducción de pensiones solidarias no contributivas, en favor de la ciudadanía.

### **1.7. La OCDE y el planteamiento de reforma de pensiones en el año 2019**

Como parte de los estudios que realiza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE, 2019) para mejorar el funcionamiento de un sistema de pensiones, en setiembre del 2019, luego de una evaluación del caso peruano, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), hizo la presentación de las propuestas de la OCDE, sugiriendo que las mismas sean implementadas de manera integral y no separadamente, a largo plazo de manera gradual, considerando la capacidad fiscal, la capacidad institucional y el desarrollo del mercado laboral:

- a) Abordar la pobreza en la vejez estableciendo una pensión no contributiva que proteja a todos los peruanos en la vejez, debido a que, hoy solo 1 de cada 4 ancianos recibe beneficios. Para lo cual, se requiere incrementar el nivel de beneficios y mantener el poder de adquisición, promover una cultura en seguridad social y ampliar la cobertura de Pensión 65 (programa de apoyo a la vejez).
- b) Establecer un marco sólido para que el sistema contributivo cumpla con sus objetivos, para lo cual los afiliados a la AFP y ONP deberán aportar obligatoriamente a ambos sistemas, los mismos que requieren complementarse. Asimismo, se propone ajustar la fórmula del beneficio del sistema público como cuentas individuales, reducir el número mínimo de años requeridos para contribuir al sistema público de pensiones, crear una plataforma centralizada para recaudar las contribuciones, entre otros aspectos.
- c) Mejorar la cobertura del sistema y el nivel de las pensiones, para lo cual propone subsidiar las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores de bajos ingresos, otorgar incentivos a los trabajadores para que ahorren voluntariamente para su jubilación, en particular a los informales, incrementar la tasa de contribución obligatoria, limitar el retiro temprano de activos de las cuentas de pensiones, limitar el acceso a la jubilación anticipada, alentar a las personas a que ahorren para su jubilación y considerar reintroducir la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes.
- d) Optimizar el diseño y mejorar la regulación del sistema de capitalización individual. Para ello, se requiere adaptar la estrategia de inversión por defecto a un ciclo de vida más óptimo en la que los riesgos de la inversión se reduzcan gradualmente y no de inmediato cuando las personas tengan cierta edad. Asimismo, se propone introducir *benchmarks* o estrategias de inversión de referencia independientes para evaluar el desempeño de las

AFP y mejorar la compatibilidad; limitar los retiros del 95.5% de fondos de AFP y a través de jubilación anticipada; implementar el *matching contribution* (aporte estatal proporcional al efectuado por trabajadores) para el sector informal.

- e) Mejorar la confianza en el sistema de pensiones, con la promoción del conocimiento respecto del funcionamiento del mismo, la mejora de la confianza en las instituciones financieras del sistema, el aseguramiento de la efectividad de las normas que regulan el sistema, entre otros. Asimismo, se sugiere establece un Comité de expertos independiente, que sea responsable de la implementación de la reforma de modo objetivo y gradual. Este Comité deberá asegurar que la reforma del sistema de pensiones alcance su visión de largo plazo de crear un sistema de pensiones sostenible.

**GRÁFICO 18**  
**COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL PERÚ: AFPS**

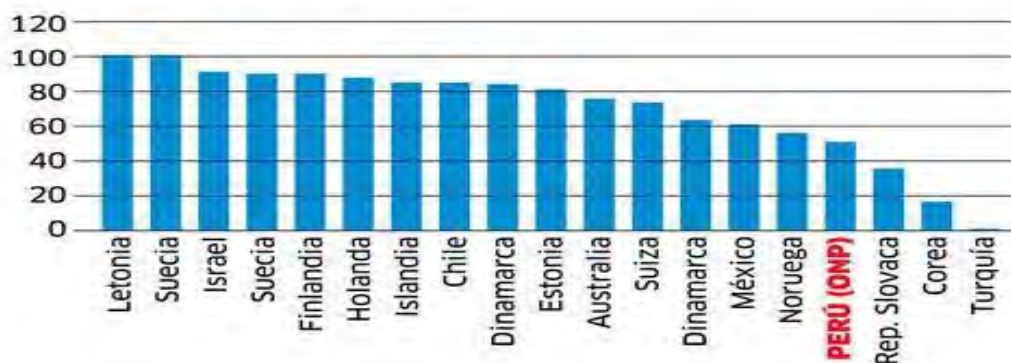


**Informe de la Oede sobre el sistema de pensiones en el Perú**

**Participación de las AFP**



**Cobertura de planes de pensiones de capitalización**

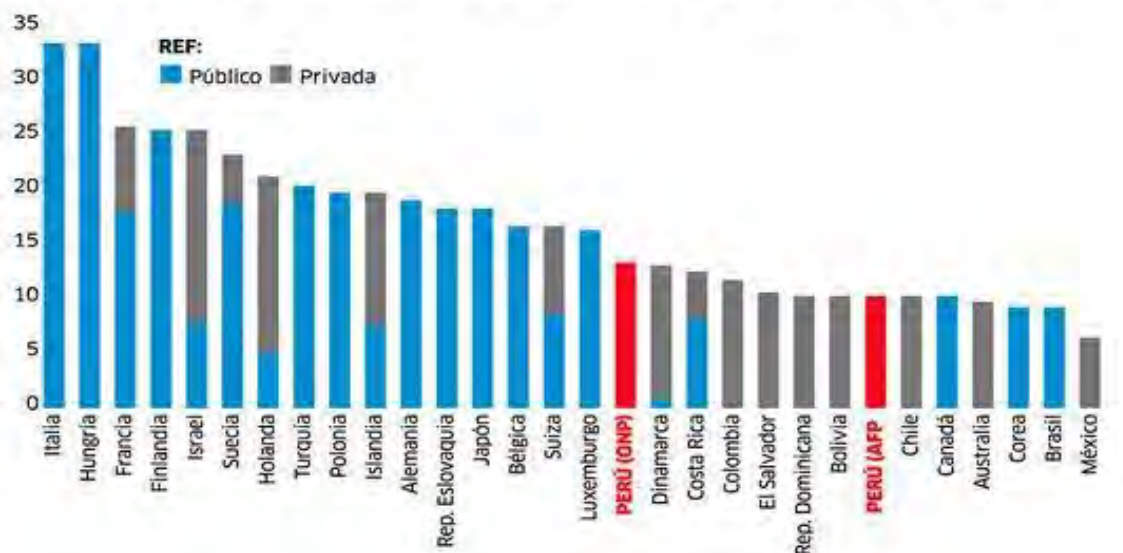


Fuente: Larepublica.pe / Infografía (La República, 2019).



## GRÁFICO 19 COBERTURA DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL PERÚ: AFPS

### Comparación internacional de aportes obligatorios



Fuente: Larepublica.pe / Infografía (La República, 2019).

La propuesta de reforma de pensiones de la OCDE, entre las propuestas valiosas y otras polémicas que contiene, resulta de gran interés, en el ámbito económico y financiero, de que se haya señalado que con un costo fiscal del 1% del PBI se podría “lograr que los adultos mayores en el país tengan esa protección contra la pobreza en la vejez” (Lampadia, 2019).

#### 1.8. El Ministerio de Economía y Finanzas y el planteamiento de reforma del sistema de pensiones para el año 2020

Mediante el Decreto Supremo N° 175-2019-EF, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 7 de junio de 2019, conforme a lo dispuesto por Segunda Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 30939, se aprobó las disposiciones que implementan las funciones del Consejo de Evaluación de la situación actual de los sistemas de pensiones públicos y privados del Perú, en un plazo de 180 días naturales.

En dicha norma se precisa dicho consejo está conformado por los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) y de la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Así también se indica que el consejo tiene como funciones realizar una evaluación de las condiciones de acceso a las modalidades de jubilación anticipada en el Sistema Privado de Pensiones, que incluya la identificación de todos los actores y grupos de interés que directa o indirectamente podrían ser beneficiarios o perjudicados con tales regímenes; así como, evaluar integralmente las condiciones principales del sistema de pensiones público y privado vigentes en el Perú, incluyendo aspectos tales como la sostenibilidad fiscal, la suficiencia de las pensiones (pensión mínima), la evolución



demográfica y la cobertura universal de la población y emitir recomendaciones concretas sobre estos aspectos.

Como parte del consejo evaluador del sistema de pensiones del Perú, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en setiembre del 2019, anunció que para enero del 2020 se contará con un planteamiento de reforma del citado sistema, bajo la responsabilidad de una Comisión presidida por el Ministerio de Economía y Finanzas.

Ahora bien, sin perjuicio de que recién el año 2020 se daría a conocer las propuestas de esta nueva Comisión de reforma de pensiones, ya se han venido adelantando algunas de las que podrían plantearse, tales como son: (i) la ampliación de la edad de jubilación, (ii) la eliminación del libre retiro de hasta el 95.5% de los fondos de las AFPs; (iii) la reconversión de la ONP en una AFP estatal; (iv) la disminución de las comisiones de las AFPs; (v) la construcción de una pensión en función al pago del IGV; entre otras reformas de corte paramétrica, pero ningún atisbo sobre una reforma estructural.

## **2. Hacia la implementación del renovado modelo multipilar de pensiones deslaboralizado: ¿Elección o imposición?**

### **2.1. El esquema complementario como base para la reforma del sistema de pensiones**

En relación con la organización del gasto en el sistema de seguridad social y, por ende, del sistema de pensiones, básicamente existen dos sistemas: el sistema basado en el principio de reparto (sistema de reparto) y el sistema basado en el principio de capitalización individual (sistema de capitalización individual); lo mismos que, además, pueden ser contributivos (los financiados con aportes que se descuentan de los ingresos mensuales que perciben los trabajadores) y/o no contributivos (financiados por impuestos directos e indirectos, así como por liberalidad de las empresas privadas).

El sistema de reparto contributivo se sustenta en el establecimiento de la solidaridad entre generaciones (pacto intergeneracional) que implica y exige que cada generación de trabajadores en actividad asuma los gastos y cargas económicas de las generaciones precedentes que ya no están en actividad, produciéndose una coincidencia de los ingresos y gastos. Los trabajadores de hoy financian las pensiones de los jubilados, perdiéndose la individualidad de las contribuciones para su financiamiento (solidaridad intergeneracional); a pesar de dicho financiamiento, se requiere del subsidio por parte del Estado (Gonzales, 2019, p. 200).

En cambio, el sistema de reparto no contributivo se fundamenta en la solidaridad de toda la ciudadanía, sin perjuicio de su condición laboral, en asumir los gastos y cargas económicas de la población adulta mayor, a través del pago de los impuestos directos e indirectos, bajo la responsabilidad del propio Estado.

En este sistema existe el riesgo de que se puede presentar incertidumbres en el futuro del sistema, ante la insolvencia en su financiamiento sustentado en el pacto intergeneracional avalado por el Estado, que puede derivar de la elevada tasa de desempleo, el empleo precario, la informalidad laboral, el déficit presupuestario y el acelerado envejecimiento de la población, tal como son los mayores gastos en pensiones y menores ingresos en cuanto a las cotizaciones o captación de impuestos (Gonzales, 2019, p. 200).

Ahora bien, en el caso peruano, el sistema de reparto contributivo está representando por el sistema pública de pensiones, que en la actualidad, es administrado

por el Estado y se compone de cuatro (4) regímenes previsionales o pensionarios que se rigen por los principios de la seguridad social (solidaridad, universalidad, integridad, unidad e internacionalidad), a saber: 1) el general, regulado por el Decreto Ley N° 19990 (SNP), administrado por la ONP (trabajadores del sector público y privado); y, 2) los especiales regulados por (1.1) el Decreto Ley N° 19846 (personal militar y policial), (1.2) el Decreto Ley N° 20530 (cerrado definitivamente) y (1.3) el Capítulo IX del Decreto Legislativo N° 894 y demás normativa aplicable sobre la materia (funcionarios diplomáticos).

Asimismo, el sistema de reparto no contributivo está representado por los programas asistenciales, que brinda pensiones no contributivas a un sector de la población vulnerable, que se encuentra en estado de pobreza o extrema pobreza, a través de Pensión 65 (Decreto Supremo N° 081-2011-PCM) y de las pensiones para personas con discapacidad severa (Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP).

Por su parte, el sistema de capitalización es un modelo que no depende del Estado –aunque ello no sea cierto en su integridad– y se encuentra basada en cuentas individuales de capitalización, en la que cada individuo soporta sus propios riesgos que se cubrirán sobre la base de las aportaciones que conforman su fondo. Es una especie de ahorro de largo plazo del afiliado, permitiéndole financiar sus pensiones futuras, pagadas por los aportes y rentabilidad acumuladas (Gonzales, 2019, p. 200). Este sistema puede ser contributivo, cuando el ahorro previsional proviene de los aportes obligatorios que efectúa cada trabajador, y también no contributivo, en aquellos casos en los que los empleadores, a su liberalidad, generan dicho ahorro pensionario.

Asimismo cabe precisar que este sistema, por un lado, genera una mayor certeza y seguridad respecto de las prestaciones que percibirá en el futuro; pero por otro lado, se plantea problemas de solidaridad y desigualdad, puesto que no todas las personas tienen la misma capacidad de ahorro; además de los riesgos que implica la administración de sus fondos, afectado por la inflación o crisis económica que puede acontecerse –problemas de inversión–, y los riesgos que son soportados por los propios afiliados –problemas de rentabilidad de los recursos capitalizados (Gonzales, 2019, p. 200).

En el caso peruano, el sistema de capitalización contributiva está representado por el sistema privado (SPP), regulado por el Decreto Ley N° 25897 y sus modificatorias, cuya administración de las pensiones de trabajadores públicos y privados, sean dependientes e independientes, están administrado por empresas privadas (AFP), bajo la supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS). Asimismo, forman parte del sistema referido, los sistemas complementarios, que están conformados, por ejemplo, por la Caja de Beneficios Sociales de Electrolima; la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador; la “cédula viva” Garcilasina; entre otros; precisándose que estos regímenes complementarios también pueden ser no contributivos (como lo fue en la UIGV, y lo sigue siendo, en la PUCP).

Tenemos pues dos sistemas alternativos, ya sean contributivos o no contributivos: un sistema de reparto y otro de capitalización individual. La coexistencia de estos dos sistemas en competencia hace inviable a futuro el modelo de organización del gasto, presentándose una serie de diferencias con sus ventajas y desventajas. En ambos sistemas, además de una baja cobertura, hay una clara segmentación del mercado laboral, los trabajadores que perciben ingresos medios y/o altos se afilian al SPP y los que reciben ingresos medios y/o bajos al SNP. El Estado subsidia los fondos comunes, así como los fondos de capitalización individual para el pago de pensiones mínimas de los trabajadores de bajos ingresos.

La función social del Estado es de ser el garante primario y último del derecho de la seguridad social (derecho humano, económico y social, inalienable e irrenunciable) y, por ende, del derecho fundamental de la pensión, que requiere de la ejecución de medidas eficaces y constantes para alcanzar progresivamente su plena efectividad<sup>21</sup>.

En el imperativo de cumplir con la cláusula del “Estado social”<sup>22</sup>, se requiere de la implementación de un modelo de organización del gasto en el sistema de seguridad en pensiones compatible con la sostenibilidad del sistema de seguridad social, regido por los principios, entre otros, de progresividad, universalidad, solidaridad<sup>23</sup>, que permita garantizar pensiones dignas, adecuadas y eficientes, a favor de toda la ciudadanía, principalmente de las personas que llegaron a la edad de jubilación.

## **2.2. La constitucionalidad de un nuevo modelo multipilar (global y deslaborizado) de pensiones**

La Constitución consagra al Estado peruano como social, identificando un modelo de Estado social y democrático de derecho, lo que implica que para que exista una adecuada redistribución del poder, deberán dejarse de lado los intereses individuales para prevalecer el interés social, garantizando la institucionalidad de la democracia y el respeto de los derechos social-económicos (Paitán, 2017a, pp. 355-356).

La protección que brinda la seguridad social en pensiones en la Constitución vigente tiene fundamento en el respeto a la dignidad humana, en la elevación de la calidad de vida –o por lo menos su mantenimiento–, que constituye una de las características básicas sobre las cuales se estructura nuestro Estado social y democrático de derecho. En esa línea, el derecho a la pensión, considerado como un derecho social-económico, así como un derecho fundamental –por disposición del artículo 3 de la Constitución de 1993 que enumera los derechos de las personas sin excluir los demás que la Constitución garantiza, tales como son las pensiones–, también es considerado como un derecho humano y social de todos, como una de las principales manifestaciones de la seguridad social, conforme a lo previsto en los artículos 22 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Paitán, 2017a, p. 344).

Entonces, existe un deber del Estado en garantizar a plenitud la vigencia del derecho humano y fundamental a la seguridad social y del derecho fundamental a la pensión, en beneficio del interés social y no de intereses de una minoría. Por ello, es imprescindible el fomento de la institucionalidad de la democracia a través del diálogo social, esto es, la intervención y participación activa de toda la sociedad y los actores involucrados (por ejemplo, las instituciones y/u organismos competentes y la ciudadanía en general a través de un referéndum) sobre la materia (Paitán, 2017a, p. 356).

---

<sup>21</sup> En la Sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 2016-2004-AA/TC (Fundamentos 9 al 11), se señala que en las actuaciones estatales la cláusula de “Estado social” impone la ejecución de medidas eficaces y constantes para alcanzar progresivamente la vigencia de los derechos económicos y sociales.

<sup>22</sup> En la Sentencia Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 008-2013-AI/TC (Fundamentos 10 al 12), se refiere que el contenido de la cláusula del Estado social se desprende del artículo 43 de la Constitución y complementa su contenido con los artículos 3 y 44 de la misma norma.

<sup>23</sup> En las Sentencias del Tribunal Constitucional, recaída en el Expediente N° 050-2004-AI/TC y Acumulados, así como en el Expediente N° 1417-2005-AA/TC, se desarrolla el contenido esencial del derecho a la pensión y su contenido constitucionalmente protegido, respectivamente. Además, en la primera STC se precisa que la seguridad social es la garantía institucional que se expresa por excelencia la función social del Estado.

La adscripción al modelo del Estado social y democrático de derecho impone la ejecución de medidas eficaces y constantes para alcanzar progresivamente la vigencia de los derechos humanos y fundamentales, como es de la seguridad social y de pensiones. Su cobertura y protección es un mandato fundamental obligatorio a cargo del Estado más allá de que en su gestión intervengan entes privados. El no garantizar dicha obligación que emana de la Constitución se corre el riesgo –a corto, mediano y largo plazo– de que el Estado tenga que asumir, por su compromiso social, la carga social de incontables trabajadores y personas que durante su vejez se encuentran inmersos en la pobreza (Paitán, 2017a, p. 356).

El Estado es el garante y responsable primario y final en el otorgamiento de las pensiones a la colectividad protegida, tanto en su cobertura, prestaciones, gestión y financiamiento, por lo que es considerado una garantía institucional que expresa por excelencia la función social del Estado. El reconocimiento de una pensión de jubilación es responsabilidad que recaerá ineludiblemente en el Estado, ya sea de manera directa e indirecta (Paitán, 2017a, p. 356). Así pues,

Según la interpretación de la OIT, "La existencia dentro de un sistema de seguridad social de dos regímenes, uno público y otro privado, no resulta en sí incompatible con el convenio [102], ya que este instrumento permite organizar un grado mínimo de seguridad social a través de diferentes medios, siempre que se respeten los principios fundamentales de organización y gestión sobre los cuales debe seguir basándose la estructura de los regímenes de seguridad social": responsabilidad del Estado en última instancia y participación de los interesados en la administración. El convenio 102 estableció que cualquiera que sea el método de administración elegido, el Estado debe asumir una responsabilidad general en la buena gestión de las instituciones y de los servicios que ayude a asegurar la protección garantizada en los convenios (Mesa-Lago, 2004, p. 21).

En ese sentido, por ser una exigencia que deviene de la propia Constitución para el Estado, urge implementar y fomentar una sociedad con un nuevo modelo multipilar del sistema de pensiones, el cual debe adaptarse a las nuevas realidades sociales y económicas que caracterizan a la nueva sociedad, del hoy y mañana, en un proceso de reforma permanente (Paitán, 2017a, p. 356). Este modelo no es un asunto exclusivo del Estado sino también de toda la sociedad y de las instituciones involucradas en el mismo, pues *nuestra vejez, como la de muchos en el presente y próximo futuro, depende de ello.*

### **2.3. El renovado modelo de protección social en pensiones sustentado en cuatro pilares complementarios**

Para superar el grave problema de la cobertura e insostenibilidad estructural del sistema de pensiones de reparto y de capitalización individual, se pueden adoptar algunas reformas del primer sistema, tales como ajustes en la pensión según la edad y esperanza de vida, edad de jubilación flexible y atender a un factor de sostenibilidad para actualizar las cotizaciones y revalorizar las pensiones. Pero este sistema reformado, requiere que se complemente con el segundo sistema; esto es, con planes capitalizados para los trabajadores de ingresos medios y altos.

Para llevar a la práctica la nueva concepción del sistema de pensiones basado en el modelo multipilar, mixto o complementario, se requiere la revisión y corrección del sistema de reparto, y su combinación e integración con el sistema de capitalización, adaptado a las condiciones propias de nuestro país, pero tomando en cuenta las recomendaciones emitidas sobre la reforma del sistema.

El término *complementario* (que para efectos del presente trabajo también equivale como mixto o multipilar) da una idea de algo accesorio y de fácil dominio, sin embargo, en realidad se trata de un campo muy complejo de la Seguridad Social porque debe tener una forma jurídica, administrativo-organizativa y operativa, además de fuentes de financiamiento específicas (Castro, 1990).

La propuesta de constituir un sistema de pilares fue planteada desde diversos frentes, en la década de los 90 en el Perú, en el debate inmediatamente previo y posterior a la creación del Sistema Privado de Pensiones, sin embargo, esta no fue tomada en consideración (Neves, 2006). Para la llegada del Bicentenario el sistema de pilares no debe ser descartada. Por el contrario, dicho sistema debe ser implementada o, por lo menos, abrir el debate o discusión sobre la misma.

Todas las alternativas viables que se barajan descartan eliminar el sistema público de reparto –o el sistema privado de capitalización individual–, siendo recomendable la transformación del mismo hacia un nuevo modelo multipilar que se apoye, además del pilar solidaridad, en tres pilares: la eficacia económica, asentada sobre la base de un sistema de reparto no contributivo de tipo colectivo, con otro de tipo contributivo, y la seguridad individual, que se integra por planes privados de pensiones personalizados.

Este modelo es un sistema de pensiones –y de seguridad Social– avanzado, reconocido como posible por el artículo 11 de la Constitución de 1993, postergado por muchos años y que no viene siendo tomado en consideración en las políticas de protección social de los diferentes gobiernos de turno (Paitán, 2017a, p. 355).

Como ya se ha tenido oportunidad de señalar en el pasado (Gonzales, 2008), el modelo propuesto (nuevo modelo multipilar) considera un primer pilar que se exteriorizará a través del otorgamiento de una pensión mínima digna (contributivo y no contributivo), la concreción, por ejemplo, del principio de igualdad subyacente en todo sistema de seguridad social, complementado por un pilar privado (de ahorro forzoso y voluntario) que permitirá una mejor tasa de reemplazo para los trabajadores de ingresos medios y altos (pp. 293-298).

Se conjugan e integran las ventajas de dichos pilares, y ello permite que se entiendan que la contribución al sistema de pensiones (tanto de los trabajadores y de toda la ciudadanía en general) es importante y que no debe quedar solo a disposición del Estado, puesto que la afiliación a algunos pilares sería obligatoria, en el caso de los trabajadores.

El garantizar una pensión de jubilación para la vejez de toda la ciudadanía peruana no debe perder relevancia jurídica, social y política, por el contrario, debe reafirmarse la misma. Es imprescindible que el Gobierno (actual o futuro) abra el diálogo y la discusión con relación al problema pensionario –conjuntamente con todas las fuerzas políticas–, no solo refiriéndose a las normas de las AFP sino a la legislación previsional en general (del SPP y SNP); puesto que urge contar con *políticas sociales de protección social en pensiones* de mediano y largo plazo –con esquemas bien diseñados y el apoyo financiero necesario– que permitan reformar de manera integral el Sistema Peruano de Pensiones, pasando de un sistema alternativo (SNP / SPP) restrictivo a un *nuevo sistema de corte multipilar*, universal y solidario (Paitán, 2017a, pp. 353-354).

Para ello, no está demás tomar en consideración las pautas previstas por el Banco en 1994, que fueron reformuladas posteriormente en el 2001 y 2005, así como los planteamientos de la OIT (2018 y 2019), la OCDE (2019) y de las comisiones que se han conformado en el Perú (2017 y 2020). Es necesario que la actual comisión, o la que se vaya a nombra en un futuro, revise (y replanteen) una reforma previsional que busque la reestructuración de las bases del sistema de pensiones. Ello, con el fin de garantizar mayores y mejores pensiones, asegurando el pago de una pensión básica mínima universal para todos basadas en el principio de solidaridad, que se complemente con los aportes adicionales de los afiliados basadas en los fondos de capitalización individual, de acuerdo con su condición laboral y su capacidad socio económica.

“La seguridad social debe considerarse como un capital humano y no como un gasto” (OIT, 2013). Por eso, es importante redefinir las reglas para la jubilación, teniendo en cuenta la vida laboral y los cambios demográficos, puesto que ello influye directa e indirectamente en el crecimiento económico.

Ello implica armar un nuevo modelo de protección social para la vejez, el cual no esté enfocada únicamente en la clase trabajadora sino en toda la ciudadanía que conforma la tercera edad. No es necesario que el Perú sea un Estado de Bienestar para conseguir ello, pues con el estudio del panorama actual, así como con la realización de otros ajustes paramétricos, se puede plantear una verdadera reforma estructural del sistema de pensiones del Perú. En el caso de los primeros, entre otras reformas, se puede ejecutar los siguientes: (i) la eliminación de la jubilación por años de servicios en los regímenes especiales del Sistema Público de Pensiones; (ii) la eliminación de la jubilación anticipada y ordinaria; (iii) el incremento de la edad de jubilación de la clase trabajadora y, con ello, extender la relación laboral; (iv) la aplicación del principio de solidaridad y de equidad al momento de reconocer las pensiones de jubilación en los regímenes público general y los regímenes especiales; (v) la eliminación de ciertos privilegios que se reconocen a algunos regímenes especiales; y, (vi) el financiamiento de pensiones mínimas y universales con impuestos directos e indirectos.

## GRÁFICO 20 PERÚ: UN NUEVO MODELO DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA ARMAR



Fuente: OIT (2018<sup>a</sup> y 2018b).  
Elaboración propia.

Con este nuevo modelo de protección social, se estaría enfrentando una de las más drásticas transformaciones a las que asistimos a partir de la primera mitad del siglo XX, a lo que Mar (1988, p. 19) señaló que, era un cambio producido por la combinación entre el intenso crecimiento demográfico y la explosión de las expectativas, además, de la flexibilización –hasta desaparición– del principio de universalidad, pues solo se está apuntando a un régimen contributivo de pensiones (nacional y privado) de solo los asalariados.

El *nuevo sistema de corte multipilar* consiste en la combinación de las ventajas de los regímenes contributivos (Gonzales y Paitán, 2015, p. 34) con los no contributivos, esto es, en la coexistencia de los siguientes pilares:

**a) Pilar 0 (protección no contributiva): Pensiones de jubilación no contributivas o sociales**

El Pilar 0, con cargo a impuestos estatales, buscará garantizar un régimen solidario obligatorio y no contributivo (tipo “Pensión 65” y “Pensiones para personas con discapacidad severa”), pues el norte fijo de esta reforma sería efectivizar el incremento de la cobertura subjetiva (protección social a todas las personas y no solo a los trabajadores) así como del monto de las pensiones (dignas, suficientes y adecuadas) (Gonzales y Paitán, 2015, p. 34).

En este pilar, la población de adultos mayores, haya tenido o no la condición de trabajadores o de trabajadoras, deben encontrarse en un estado de necesidad crítico, y no formar parte de ningún régimen previsional público o privado; lo que implicaría que los programas asistencia de Pensión 65 y de Pensión para personas con discapacidad se constituyan como regímenes no contributivos propiamente. Es decir, como un derecho fundamental de la población adulta mayor recibir estas prestaciones económicas, en tanto se cumplan con las condiciones y requisitos que se establezcan a nivel normativo, y no una “caridad” a voluntad de los gobiernos de turno.

**b) Pilar 1 (protección contributiva obligatoria): Pensiones de jubilación mínimas universales**

Con el Pilar 1 se tratará de garantizar una pensión mínima, única o universal para todos los trabajadores (públicos o privados, dependientes o independientes) (Paitán, 2017a, p. 354). Esto es, otorgar una pensión mínima digna en aplicación de principio de igualdad subyacente en todo sistema de seguridad social, a cargo del Estado.

Para este pilar, es indispensable reordenar todo el sistema público, para efectos de uniformizar el otorgamiento de la pensión mínima universal, ante la jubilación por edad y no por cumplimiento de ciertos años de servicios en el Estado. Esta prestación económica es viable en el sistema de reparto o fondo común, pues con la fijación de una tasa de aportación previsional en un porcentaje del 10%, por ejemplo, para su financiamiento, permitiendo garantizar a toda la clase trabajadora un ingreso mensual de forma vitalicia. El porcentaje restante, el 3%, podría ser utilizado para financiar el pilar complementario al Pilar 1.

Para ser sostenible y financieramente viable el Pilar 1, es importante proscribir el reconocimiento y otorgamiento de pensiones de jubilación por años de servicios en el Estado. La pensión se debe otorgar a partir de cumplir los 65 años de edad, sin que sea un requisito sine qua non el cumplimiento de ciertos años de aportes, puesto que no solo

los aportes previsionales financiarían este pilar sino también impuestos directos que debe implementar el Estado. Así, en cumplimiento del principio de solidaridad, toda la ciudadanía, sin distinción de edades, sexos, religiones, condiciones económicas, etc., podrá ser la base de sustento de este esquema previsional

Paralelamente, todos los afiliados al Sistema Privado de Pensiones, deberán retornar al Sistema Nacional de Pensiones, teniendo la posibilidad de este grupo también tener derecho a una pensión complementaria, es decir, el saldo que resulte de la pensión mínima universal que percibiría por el Estado con la pensión que le hubiera correspondido en la AFP respectiva. Con este retorno, progresivo, se podrá garantizar a toda la clase trabajadora una pensión universal.

**c) Pilar 2 (Protección contributiva obligatoria): Pensiones de jubilación complementarias**

El Pilar 2 tiene como finalidad complementar el Pilar 1, bajo el esquema de capitalización individual.

Este pilar, administrado por entidades privadas, como actualmente lo realizan las AFP, complementará al Pilar 1 permitiendo mejorar la tasa de reemplazo para la clase trabajadora de ingresos medios y altos. Se conjugan e integran las ventajas del Pilar 1 y del Pilar 2, y ello permite que los trabajadores entiendan que la contribución al sistema de pensiones es importante y que no debe quedar solo a disposición del Estado, puesto que la afiliación a ambos sería obligatoria.

El Estado también puede otorgar este tipo de prestaciones complementarias, en caso se pretenda implementar una AFP Estatal, para romper el oligopolio de la AFP, quedando a la libertad de todo trabajador o de toda trabajadora pertenecer a uno o al otro.

**d) Pilar 3 (Protección voluntaria): Pensiones de jubilación voluntarias**

El Pilar 3, complementa al Pilar 1 y Pilar 2, pero que es de carácter voluntario. Con ello, se busca fomentar la implementación de los regímenes complementarios de pensiones a cargo de los empleadores, pero en el que necesariamente tiene que existir una aportación por parte de sus trabajadores, para que en el tiempo sea sostenible económica y financieramente. Por ejemplo, las pensiones que se otorgan por la Caja de Beneficios Sociales de Electrolima; la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador; la “cédula viva” Garcilasina; entre otros, pueden encajar en este Pilar 3, pues si un trabajador o trabajadora, además de pertenecer obligatoriamente al Pilar 1 o al Pilar 2, de manera voluntaria podría pertenecer al Pilar 3.

De acuerdo a lo anteriormente desarrollado, en palabras de Gonzales (2019, citando a Paitán, 2017b), se puede advertir lo siguiente:

Estas son las reformas estructurales que están pendientes de implementar en nuestro país (nuevo modelo multipilares), que deberán ser complementadas con otras reformas paramétricas importantes, como se señaló anteriormente, tales como son: retardar la edad de jubilación; establecer la contribución tripartita; tener en cuenta que la forma de cálculo de la pensión está alineada con el esfuerzo contributivo y la contingencia concreta que se está



protegiendo; suprimir los planes de jubilación anticipada que son contrarias a la prolongación de la vida laboral, pues con menores años de cotización, el monto de las pensiones también es menor; y, entre otros puntos. Ambas reformas (estructurales y paramétricas) ya no puede seguir postergándose, es un desafío que se debe afrontar para garantizar pensiones dignas, suficientes y adecuadas; así como, la sostenibilidad del Sistema Peruano de Pensiones y su sostenimiento económico.

La reforma del sistema de pensiones peruano hacia un *nuevo modelo multipilar* ya no puede seguir postergándose, es su norte fijo, y es un desafío que es ineludible afrontar para garantizar su sostenibilidad y sostenimiento económico, con proyección al futuro y otorgando pensiones de jubilación dignas, suficientes y adecuadas.

Sin duda, la reforma que se plantea debe ser realizada tomando en cuenta los factores económicos, sociales, demográficos y políticos que caracterizan a nuestro país, sin dejar de lado que el *nuevo modelo multipilar* debe respetar los parámetros establecidos en la Constitución de 1993, los Convenios Internacionales suscritos por el Perú, y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia previsional; con la necesaria articulación de las entidades encargadas de la administración y gestión del Sistema Peruano de Pensiones (pp. 198-199).

Esto también trae de manifiesto la imperativa necesidad de combatir paralelamente la informalidad laboral (y previsional) en el Perú y de educar a la población en materia pensionaria frente a la realidad del tsunami de la longevidad, con la debida participación y diálogo social de los principales actores (el Estado, la sociedad y los representantes de los trabajadores y de los empleadores). No obstante, estos problemas, focalizados en el ámbito laboral, no deben ser excusa para que el Estado, y el gobierno a cargo, evadan de su responsabilidad, que emana de la propia Constitución.

Si el sistema de pensiones de jubilación que tenemos no cumple con su cometido esencial, entonces, habrá que reformarla: Hacia un “nuevo” sistema de pensiones multipilar. Los riesgos de esta reforma resultarán menos costosos que los de un descontento popular que, en cualquier momento, clamará protección social (en pensiones) digna, suficiente y equitativa, para la vejez.

### **3. Desafíos relacionados con el nuevo modelo multipilar de pensiones**

#### **3.1. Promover la cultura previsional o de la seguridad social en el Perú**

Se tiene que dejar de pensar que la seguridad social es solo la protección para los trabajadores o de los viejitos, y que solo ellos tienen el derecho a reclamar las prestaciones de salud y pensiones; puesto que este sistema de protección social (la seguridad social) es un derecho humano fundamental de todos los peruanos sin distinción alguna.

Se debe entender que la seguridad social, en el plano de la realidad, y no solo en el plano doctrinal o teórico, es el sistema de protección social más avanzado y desarrollado que hasta ahora tiene la sociedad.

Para su mejor comprensión e interiorización de este derecho humano fundamental, es necesario implementar programas sociales y educativos dedicados a construir los cimientos de una “cultura en seguridad social” que sensibilice a todas las personas en general, en todas las etapas de su vida, sobre su importancia, los valores y principios que lo sustentan, los mismo que derivan de la Constitución, pues la seguridad social es un derecho humano fundamental, es una necesidad humana.

Esta medida no solo sacará a la luz la importancia de la seguridad social, además permitirá la recuperación –y fortalecimiento– de la participación de la población en su financiamiento, que tendrá como fin supremo: *la redistribución de la riqueza con justicia social y equidad.*

Queda pendiente, la implementación de la “cultura de la seguridad social” por parte del Estado y la sociedad misma, a través de programas sociales y educativos que generen conciencia sobre la gran importancia de la seguridad social, tanto como un derecho y como un deber. ¿Es acaso necesario que el Tribunal Constitucional, en el uso de sus facultades, reconozca expresamente el derecho a la educación previsional como un derecho fundamental?

Un paso hacia adelante, es que los poderes del Estado brinden, de manera coordinada e interactuando, todas las facilidades a las instituciones que administran los sistemas de seguridad social (pensiones y salud), para cumplir con la mejor redistribución de las rentas, que derivan de la participación de los trabajadores en actividad (independientes e interdependientes), que permita el otorgamiento –integral- de servicios de salud y prestaciones económicas.

Un diálogo social con cultura previsional prevé la emisión de normas de corte populista y antitécnicas.

## GRÁFICO 16 CULTURA PREVISIONAL O DE LA SEGURIDAD SOCIAL



### **3.2. Hacia la implementación de políticas de protección social en pensiones**

Amartya Sen (2009), citando a Charles Dickens, nos enseña que la percepción de la injusticia manifiesta se aplica tanto a los niños –en su pequeño mundo– como a los adultos mayores –en su atención a largo plazo–. Así pues, “[I]o que nos mueve, con razón suficiente, no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, lo cual pocos esperamos, sino que hay injusticias claramente remediabiles en nuestro entorno que quisiéramos suprimir” (p. 11). Esto es, justamente, el objetivo de las políticas sociales en un Estado social y democrático.

En efecto, las políticas sociales –que forman parte de las políticas públicas– están dirigidas a garantizar la igualdad material a través de diferentes actuaciones organizadas en torno a tres finalidades esenciales: i) la de promoción de las condiciones que favorezcan y garanticen la igualdad de oportunidades, eliminando cualquier obstáculo para esa igualdad y facilitando el pleno ejercicio de los derechos fundamentales (denominadas políticas sociales promocionales); ii) la de garantía de una vida digna; y, iii) la de suficiencia económica en estados de necesidad que se requiera (Béjar, 2001).

De este modo, las políticas sociales tienden a garantizar a toda la ciudadanía el mayor nivel de bienestar, siendo el Estado social y democrático el instrumento y garante de la realización de estas políticas, tanto en materia de empleo como de seguridad social, fundado en los valores de justicia material, la igualdad y dignidad de las personas.

Entonces, desde el punto de vista del sistema de protección social, es imprescindible que el Perú cuente con políticas sociales que promuevan la ampliación de una protección social financieramente sostenible, para todos los grupos de la población, en especial a los que son vulnerables, como son las personas de edad avanzada. La atención especial a dichas políticas sociales permitirá combinar eficazmente la demanda interior de empleo y la viabilidad económica y financiera del sistema de protección social, pues este último se financia con los aportes de todas las personas que conforman el mercado laboral, cuyo impacto requiere ser positivo para mantener la sostenibilidad financiera del sistema (Paitán, 2018, p. 535).

El nuevo modelo de protección social frente a la jubilación solo será posible si se implementa como una política social, en el corto, mediano y largo plazo, concretándose, con la emisión de una legislación previsional correspondiente.

En esta política de protección social, en principio, se debería prever fondos de reserva de seguridad social para garantizar el pago de los actuales y futuros pensionistas, tanto del sistema de régimen contributivo de pensiones como del régimen no contributivo.

Asimismo, en vista al envejecimiento moderado de la población peruana, se debe evaluar si es posible retardar la edad de jubilación (flexibilizarlas, pero no desregularlas ni mucho menos deconstruirlas) con la finalidad de prolongar la vida laboral, el nivel de producción, el aumento de las cotizaciones y, por ende, la reducción de pensionistas que podrían ser una gran carga social para el propio Estado y la sociedad.

### **3.3. Buscar fuentes de financiamiento universales**

El sistema de pensiones del Perú todavía se encuentra en la etapa del seguro social. Por ello, solo se tiene como principal fuente de financiamiento los aportes y contribuciones, que se realizan en materia de pensiones por parte los trabajadores (dependientes, de manera obligatoria, e independiente, de forma voluntaria) y muchas veces subsidiado con el presupuesto fiscal del Estado ante las insuficiencias de la caja que las atiende.

Existe una clara correlación entre base de cotización y salario en nuestro país. Así, todos los ingresos considerados como remunerativos se consideran como base de cálculo para las aportaciones previsionales, siendo únicamente excluidos aquellos ingresos considerados como condiciones de trabajo u otros que por su particular consideración o percepción excepcional son exonerados de tal carga.

Dichas aportaciones, al ser considerados como un tipo de tributos, aun teniendo naturaleza previsional, impide que se puedan implementar políticas de protección social y fiscales, tales como promover la regulación de impuestos especiales de corte previsional; así como, respecto a los fraudes contra la seguridad social, promulgar una Ley de Delitos Previsionales.

Ahora bien, el Estado es el último garante de las obligaciones en la seguridad social y, por tanto, es el responsable de cubrir el déficit que se produce en los requerimientos de atención en salud y pensiones.

En la Constitución Política de 1993 ni en leyes normativas no hay disposición que regule la obligación del Estado de aportar a la seguridad social, siendo que su artículo 12 solo establece que, los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles y no pueden ser destinados a fines distintos a los de su creación, se aplican en la forma y bajo la responsabilidad que señala la ley.

No obstante, ello no es impedimento para que, en el Presupuesto Público, a corto, mediano y largo plazo, se disponga una partida de transferencia de recursos para financiar a los seguros sociales, con la finalidad de redistribuir el ingreso nacional, paliar sus déficits, cubrir los egresos derivados de la atención a ciertos grupos no cotizantes, o devolverle a la seguridad social los recursos tomados por el Estado.

Asimismo, es menester señalar que, legislativamente, existe la posibilidad en invertir las reservas de la seguridad social. Los ingresos de cada régimen de prestaciones, además de cubrir los gastos de las prestaciones y su administración, también posibilitan la constitución de un fondo de reserva que puede tener dos finalidades y cuantías, según la clase de prestaciones para las que se encuentren destinadas. Así, por ejemplo, en el SNP se permite la inversión de las reservas conforme a los criterios señalados en artículo 22 del Decreto Ley N° 19990 (la seguridad de su valor real, liquidez, mayor rentabilidad posible, entre otros).

Por otra parte, las sanciones administrativas y su tipificación penal errada coadyuvan el incumplimiento del pago de las aportaciones y, por ende, el desfinanciamiento de los seguros sociales. La falta de políticas sociolaborales y de seguridad social impide otorgar todas las prestaciones propias de un sistema de seguridad social, aun en su estadio de seguros sociales, así como su tratamiento autónomo (como Derecho previsional) para cumplir con otorgar cobertura a todas las contingencias sociales (desempleo, prestaciones familiares, por ejemplo).

El costo financiero de corto y mediano plazo de este nuevo modelo de protección social frente a la jubilación debe incluir las siguientes variables: monto mensual de la pensión, tasa de variación anual de la pensión, costo total anual producto del pago de las pensiones, porcentaje imputable por concepto de gastos administrativos y costo anual de operaciones del régimen.

Asimismo, el costo total del régimen en función del Producto Bruto Interno (PBI), se debe dimensionar con base en una proyección de este en función de la tasa de crecimiento de los últimos años. En este aspecto, en el financiamiento del nuevo modelo multipilar de pensiones deben participar todos los ciudadanos (como un deber de solidaridad), y no solo los trabajadores. En razón de que la cobertura de pensiones de jubilación es universal, el financiamiento también debe seguir ese mismo camino.

## CONCLUSIONES

Primera: La protección social de la vejez, desde mediados del siglo XIX hasta finales del siglo XX, se dirigió solo a aquel grupo de personas que tuvieron alguna vinculación estatutaria con la Administración Pública (empleados públicos, militares y policías) o una relación laboral con las empresas privadas (obreros y empleados). Es decir, únicamente, las personas que tenía la condición de trabajadores llegada a una determinada edad, donde tenía que cesar en sus actividades laborales y previo el cumplimiento de ciertos requisitos establecidos por el régimen jubilatorio al que pertenecía, podían acceder a una pensión de jubilación.

En la previsión social, el desarrollo de los seguros sociales, la unificación de los mismos en el Sistema Nacional de Pensiones, y la creación del Sistema Privado de Pensiones, los modelos de protección social frente a la jubilación solo han sido entendidas desde el ámbito laboral, predominantemente, y previsional, mas no social. La existencia de una relación estatutaria o laboral es requisito imprescindible para recibir una pensión de vejez o jubilación (prestación de retiro).

La protección social de la jubilación se encuentra laboralizada desde sus orígenes, y, por ende, focalizado, lo vendría a ser una herencia del pasado para inicios del siglo XXI.

Segunda: El sistema de pensiones de jubilación en el Perú, enfocada básicamente para la clase trabajadora, responde a un modelo contributivo, obligatorio y de corte dual o paralelo. Es decir, habilita la coexistencia de dos regímenes jubilatorios, uno de reparto y el otro de capitalización individual. A dichos regímenes se suma, y complementa en algunos casos, los planes privados ocupacionales con determinada legislación; y, recientemente, se viene implementando un modelo no contributivo y asistencial, bajo la administración de una institución ajena al tema previsional (el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS).

Después del estudio de estos modelos de protección social en el Perú frente a la jubilación, con sus reformas de corte estructural y paramétrica, desde su evolución en el pasado (donde se origina, primero, la jubilación por años de servicios y, luego, la jubilación por edad) hasta su diagnóstico en el presente (donde se mantienen las jubilaciones por años de servicios y por edad, además se implementarse las jubilaciones complementarias y no contributivas); se puede advertir que el sistema de pensiones a la peruana tiene los siguientes rasgos:

- Un sistema de pensiones “laboralizado”, al estar pensada básicamente en los trabajadores formales, sea del sector público o del sector privado, por lo que quedan excluidos en su cobertura los trabajadores independientes, por ejemplo.
- Un sistema de pensión “focalizado”, no solo en la clase trabajadora, sino también al brindar asistencialismo solo a un determinado y reducido grupo vulnerable, conformado por los adultos mayores y personas con discapacidad severa, en tanto estos se encuentran la situación de pobreza o extrema pobreza.
- Un sistema de pensión “desordenado”, puesto que existe un gran cúmulo de normas que prevén el reconocimiento de las pensiones de jubilación, cuya

regulación dependerá si se trata del régimen previsional público, general o especial, o del régimen privado. Ni las reformas efectuadas desde el pasado hasta el presente han tenido como finalidad ordenar la regulación de los regímenes jubilatorios.

- Un sistema de pensiones “inequitativo”, al reconocerse pensiones de jubilación con ciertos privilegios en algunos regímenes (pensiones que llegan al tope de 2UIT, por ejemplo) y con bastantes recortes o limitaciones en otros (desconocimiento de una pensión al no contar con 20 años de aportes completos, por ejemplo).
- Un sistema de pensiones en “deconstrucción”, a causa de la implementación del Sistema Privado de Pensiones, en el que el individualismo desplaza a la solidaridad (principio por el que se funda la seguridad social), y en nombre de la primera los afiliados a las AFP disponen libremente de sus fondos pensionarios para fines no previsionales (que pretendió replicarse para los afiliados de la ONP) y, con ello, proponen que las pensiones de jubilación no tienen utilidad.
- Un sistema de pensiones sin una verdadera “reforma estructural”, pues no existen políticas sociales de protección social en el Perú, como herramientas para la prevención y alivio de la pobreza de todos los adultos mayores del presente y futuro, a través de la garantía, por lo menos, de una pensión de jubilación digna, adecuada y suficiente. Solo existen reformas paramétricas, mayormente dirigidas al régimen privado.

Teniendo en consideración estos rasgos, así como otros que se puedan identificar del estudio del pasado y del presente del sistema de pensiones, además de los problemas que viene afrontando, en reafirmación de la seguridad social, junto a sus principios rectores, como un “servicio público, esto es, una “herramienta importante para fomentar la solidaridad, la redistribución y el alivio de la pobreza” (Mesa-Lago, 2004, p. 18); se hace propicia la necesidad y urgencia de armar un nuevo modelo de protección social, que implique, por ser materia del presente trabajo, la reforma de las pensiones de jubilación en el Perú.

Tercera: Teniendo en consideración estos rasgos que son propios de un sistema de pensiones laboralizado, así como otros que se puedan identificar del estudio del pasado y del presente del sistema de pensiones, además de los problemas que viene afrontando, en reafirmación de la seguridad social, junto a sus principios rectores, como un servicio público, por ser una herramienta importante para fomentar la solidaridad, la redistribución y el alivio de la pobreza, se hace propicia la necesidad y urgencia de armar un nuevo modelo de protección social, que implique, por ser materia del presente trabajo, la reforma de las pensiones de jubilación en el Perú.

Al estar nuestro sistema de protección social en la previsión social, existe un impedimento para pensar, y muchos menos para plantear una reforma, en la protección social en la vejez de los trabajadores independientes, de la población pobre o en extrema pobreza, de los campesinos e indígenas, en general, de toda la ciudadanía nacidos en el Perú en que residen en el mismo (migrantes extranjeros); por lo que se hace indispensable, frente a un nuevo modelo de protección social a armar, deslaborar dicho sistema,

reafirmando su autonomía frente al derecho del trabajo y los principios por los que se rige, para su posterior reinvencción, según nuestra realidad jurídica, social y económica.

Cuarta: La búsqueda de un nuevo modelo de protección social en el Perú, en pleno siglo XXI, que implica necesariamente la revisión de las ventajas de los diferentes regímenes jubilatorios existentes en el Perú (públicos y privado), además del estudio y revisión de las reformas planteadas por actores nacionales e internacionales, implica también deslaboralizar el sistema de pensiones que tenemos y analizar su viabilidad a nivel constitucional. Con ello, por lo menos en el ámbito jurídico, se estará es las condiciones de proponer un nuevo modelo de pensiones (global y deslaboralizado) sustentado en cuatro pilares complementarios.

Sen (2009), citando a Charles Dickens, nos enseña que la percepción de la injusticia manifiesta se aplica tanto a los niños –en su pequeño mundo– como a los adultos mayores –en su atención a largo plazo–. Así pues, “[l]o que nos mueve, con razón suficiente, no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, lo cual pocos esperamos, sino que hay injusticias claramente remediabiles en nuestro entorno que quisiéramos suprimir” (p. 11).

Esto es, justamente, el objetivo de contar con un sistema de pensiones global y deslaboralizado. Un nuevo sistema de protección social que está pendiente de armar, reordenando todos los regímenes jubilatorios existentes en el Perú (invirtiendo la pirámide que denota la situación actual del sistema de pensiones), ya no solo enfocándonos en los trabajadores que están a punto de jubilarse, sino también en toda la ciudadanía que llegó o llegará a la tercera edad.

Estamos viviendo en un mundo que envejece, ahora de manera moderada, pero de aquí a un par de años será aceleradamente. Entonces, los riesgos que impliquen implementar las reformas que se sugiere en el presente trabajo resultarán menos costosos que los de un descontento popular que ya viene clamando una protección social digna y equitativa, como ya ha venido ocurriendo en Nicaragua, Chile y Colombia, solo por poner algunos ejemplos. No se puede esperar la muerte de personas, como ocurre en Chile, para recién plantear un nuevo pacto social, en el que se otorgué mejores y mayores pensiones.

Si el sistema de pensiones de jubilación que tenemos no cumple con su cometido esencial, entonces, habrá que reformarla: Hacia un “nuevo” sistema de pensiones multipilar y deslaboralizado. Los riesgos de esta reforma resultarán menos costosos que los de un descontento popular que, en cualquier momento, clamará protección social (en pensiones) digna, suficiente y equitativa, para la vejez.

Por ello, la reforma del sistema de pensiones peruano hacía un *nuevo modelo multipilar y deslaboralizado* ya no puede seguir postergándose, es su norte fijo, y es un desafío que es ineludible afrontar para garantizar su sostenibilidad y sostenimiento económico, con proyección al futuro y otorgando pensiones de jubilación dignas, suficientes y adecuadas, las mismas que pueden ser contributivas y no contributivas.

“El objetivo del gobierno en la paz y en la guerra”, como lo acuñó Beveridge allá por los años 40, “no es la gloria de los gobernantes o de las razas, sino la felicidad del hombre común”; y, con mayor razón, de nuestros jubilados del presente y del futuro. Es decir, nosotros.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABANTO, César. (2005). El Derecho universal y progresivo a la Seguridad Social. En VV.AA. *La Constitución Comentada*. Lima: Gaceta Jurídica, Tomo I.
- ABANTO, César. (2008). El sistema de pensiones en el Perú: de la reforma y la desafiliación a un sistema único complementario. En VV.AA., *Trabajo y Seguridad Social. Estudios Jurídicos en Homenaje a Luis Aparicio Valdez*. Lima: Grijley.
- ABANTO, César. (2013). *Manual del Sistema Privado de Pensiones*. Lima, Perú: Gaceta Jurídica.
- ABANTO, César. (2014). *Manual del Sistema Nacional de Pensiones*. Lima: Gaceta Jurídica.
- ABANTO, César. (2015). Regímenes complementarios de jubilación en el Perú: ¿una opción paralela? *Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho*, 75 (julio-diciembre).
- ABANTO, C. & PAITÁN, J. (2015). “¿Exonerar o no las gratificaciones? He ahí el dilema de la Seguridad Social”. *Gaceta Constitucional y Procesal Constitucional*. Lima: Gaceta Jurídica, tomo 91.
- ABANTO, C., & PAITÁN, J. (mayo de 2016). ¿Es inconstitucional la ley que libera los fondos de las AFP? El ahorro forzoso y la esencia de los regímenes previsionales. *Soluciones Laborales*, 87-100.
- ABANTO, C., & PAITÁN, J. (setiembre de 2017). La aplicación de la pensión máxima (tope) en el Decreto Ley N° 20530. Interpretación del artículo 3 de la Ley N° 28449 por la Corte Suprema. *Soluciones Laborales*, 34-44.
- ABANTO, C., & PAITÁN, J. (octubre 2018). La Ley N° 30683 que restablece la nivelación pensionaria en el Régimen de Pensiones Militar Policial: ¿Resulta ser constitucional o inconstitucional?. *Derecho & Sociedad*, (51), 143-159.
- ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C. (2010). Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales. En GARGARELLA, Roberto (Coord.). *Teoría y Crítica del Derecho Constitucional*. Buenos Aires: AbeledoPerrot, Tomo II.
- ALEMÁN Francisco. (1996) Mercado de trabajo y políticas de creación de empleo en el Sistema Español de Relaciones Laborales. *Revista del VI Congreso Peruano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social – UNMSM*. Lima: UNMSM.
- ALMANSA, José Manuel. (1989). *Derecho de la Seguridad Social* (Sexta ed.). Madrid, España: Tecnos.
- ALONSO, M., & TORTUERO, J. (2001). *Instituciones de Seguridad Social*. Madrid, España: Civitas.



- APARICIO, Joaquín (1999). *La Seguridad Social y la Protección de la Salud*. Madrid, España: Civitas.
- APARICIO, Joaquín. (2008). La seguridad social, pieza esencial de la democracia. En MONEREO, José L. & MOLINA, Cristóbal & MORENO, María N., *La seguridad social a la luz de sus reformas pasadas, presente y futuras: Homenaje al profesor José Vida Soria, con motivo de su jubilación* (pp. 117-137). Granada: Comares.
- APARICIO, Joaquín (2017). La seguridad social, un valor universal en un mundo incierto. En OIT, & Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *El futuro del trabajo que queremos. Conferencia Nacional Tripartita* (Vol. II). Madrid, España.
- BANCO MUNDIAL (1994). *Evitar la crisis de la vejez: políticas para proteger a los ancianos y promover el crecimiento (inglés)*. Washington DC: Banco Mundial. Consulta: 8 de agosto de 2019. <http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/Averting-the-old-age-crisis-policies-to-protect-the-old-and-promote-growth>
- BERNEDO, J. (2000). Ganancia para algunos y desprotección para todos. *Bocetos*.
- BEVERIDGE, William. (1944). *Bases de la Seguridad Social*. México: Fondo de Cultura Económica.
- BEVERIDGE, William. (2008). *Plan Beveridge. El Seguro Social en Inglaterra* (edición facsimilar). México: Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS).
- CABANELLAS, Guillermo. (1986). *Diccionario Enciclopédico de Derecho usual*. Buenos Aires: Ed. Heliasta. Tomo V.
- CANESSA, Miguel F. (2014). *El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y la protección de los derechos humanos laborales*. Lima: Palestra.
- CAMPOS TORRES, Sara Rosa. (2010). *Manual de Seguridad Social. Tratamiento de las prestaciones en Salud y Pensiones*. Lima: Gaceta Jurídica.
- CASTRO GUTIERREZ, A. (1990). “Los Regímenes Complementarios”. *Memoria del II Congreso Interamericano de la Seguridad Social*. Uruguay.
- CENTRO DE ESTUDIOS Y PROMOCIÓN DEL DESARROLLO. (1973). *La jubilación en el Perú*. 1973. Lima: DESCO.
- CISS. (1994). *La Seguridad Social en el Perú*. Distrito Federal: Secretaría General del CISS.
- COMISIÓN DE PROTECCIÓN SOCIAL. (2017). *Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo*. Lima.

- CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL. (1980). *Progresión y avances de la seguridad social en América Latina*. México, D.F: Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 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.
- CUADROS, F. (junio de 2018). Entrevista a Fernando Cuadros Luque, Viceministro de Promoción del Empleo y Capacitación Laboral del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. *Análisis Laboral, XLII*.
- CUADROS, F., & SÁNCHEZ, C. (diciembre de 2010). Informalidad laboral y (des)protección social. Un reflejo de la desigualdad. *PLADES, Revista Trabajo & Desarrollo, 9*.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2005). *Informe N° 99 de la Defensoría del Pueblo: El futuro del Sistema de Pensiones. Hacia una nueva relación entre el Sistema Público y el Privado*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- DURAND, Paul. (1991). "La política contemporánea de Seguridad Social". *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de España*. Madrid.
- EL COMERCIO. (2006). "En nombre del jubilado". *El Comercio*. Suplemento "Día 1". Lima, 3 de julio de 2006, pp. 161-18.
- FACTOR TRABAJO. (1 de febrero de 2016). *FACTOR TRABAJO*. Obtenido de FACTOR TRABAJO: <https://blogs.iadb.org/trabajo/2016/02/01/sistemas-de-aprendices-un-puente-para-el-empleo-juvenil/>
- FAJARDO, Martín. (1997). *Teoría general de la seguridad social*. Lima: Editorial San Marcos.
- FALCÓN, Francisco. (1994). *Manual de Seguridad Social. IPSS-AFP*. Lima: Norma Legales S.A., Volumen I.
- FERNÁNDEZ, Miguel A. & INÉS, Nora. (2009). *La solidaridad en la seguridad social. Hacia una ciudadanía social*. México: CIESS, 2009.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. (25 de julio de 2018). *SEMANAECONÓMICA.COM*. Obtenido de SEMANAECONÓMICA.COM: <http://semanaeconomica.com/article/mercados-y-finanzas/previsional/301997-fmi-ley-que-permite-el-retiro-del-95-5-de-los-fondos-debe-ser-derogada/>
- FREIXES, Teresa. (1986). *Los derechos sociales de los trabajadores en la Constitución*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- GALLEGO, Rocío. (2015). *El dilema de las pensiones en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- GAMARRA, Leopoldo. (2009). Hacia una seguridad social para todos: el Sistema de Pensiones en el Perú. En CONGRESO DE LA REPÚBLICA - COMISIÓN DE SEGURIDAD SOCIAL. *Crisis financiera mundial y sus efectos en el Sistema Privado de Pensiones: Problemas y medidas de protección de los fondos de los afiliados*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República.
- GARCÍA, F. (2001). Los cauces de la protección social en la globalización: Interacción entre los ordenamientos internos y las acción internacional. *V Congreso Regional Americano de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*.
- GÓMEZ VALDEZ, Francisco. (2012). *Derecho Previsional y de la Seguridad Social. Análisis doctrinario, jurisprudencial y comparado*. Lima: Editorial San Marcos E.I.R.L., Lima, 2012.
- GONZÁLES, César. (2008). La libre desafiliación del Sistema Privado de Pensiones en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en Trabajo y Seguridad Social. En VV.AA., *Estudios Jurídicos en Homenaje a Luis Aparicio Valdez* (pp. 657-687). Lima: Grijley.
- GONZÁLES, César. (2009). La configuración constitucional de la Seguridad Social en Pensiones. En VV.AA., *Estudios del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social: Libro Homenaje a Javier Neves Mujica* (pp. 425-440). Lima: Editora Jurídica Grijley.
- GONZÁLES, César. (2019). El dilema del sistema de pensiones peruano: ampliar su baja cobertura y lograr su sostenibilidad. En QUIÑONES, Sergio (Coord.). *El derecho del trabajo en la actualidad: problemática y prospectiva. Estudios en homenaje a la Facultad de Derecho PUCP en su Centenario* (pp. 173-204). Lima: PUCP.
- GONZALES, César y ANTOLA, Mariella. (2015). La derogación de la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes a los sistemas de seguridad social en pensiones”. *Laborem, Revista de la Sociedad Peruana del Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*,15.
- GONZÁLES, C., & PAITÁN, J. (2015). Hacia un modelo multipilar del sistema de pensiones peruano: ¿Una reforma impostergable? *Revista de Diálogo y Concertación Nacional del Consejo Nacional del Trabajo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo*.
- GONZÁLES, C., & PAITÁN, J. (2017). *El derecho a la seguridad social*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- GRZETICH, Antonio. (2005). *Derecho de la Seguridad Social. Parte general: Concepto y evolución histórica de la Seguridad Social*. Volumen 1. 2a. ed., Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

GILLIÓN, Colín; TURNER, John; BAILEY, Clive; y LATULIPPE, Denis. (2002). *Pensiones de Seguridad Social. Desarrollo y reforma*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

I. Ortiz; F. Durán Valverde, Stefan Urban, Veronika Wodsak, Zhiming Yu. (2019). *La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)*. Serie ESS (OIT), 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2015). *Estado de la Población Peruana 2015*. Lima: INEI. Obtenido de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1251/Libro.pdf)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2016). *Perú: Estimaciones y Proyecciones de Población por Sexo, según Departamento, Provincia y Distrito, 2000-2015*. Obtenido de <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0842/libro.pdf>

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2018). Situación de la Población Adulta Mayor. *Informe Técnico N° 3*. Obtenido de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-n03\\_adulto-abr-may-jun2018.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/03-informe-tecnico-n03_adulto-abr-may-jun2018.pdf)

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. (2018). *Perú: Indicadores de Empleo e Ingreso por departamento. 2007-2017*, p 157. Obtenido de [https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1537/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1537/libro.pdf)

LANDA, César. (2010). Los Derechos Sociales y la Jurisprudencia Constitucional peruana (laboral y pensionaria). *Revista de Análisis Especializado de Jurisprudencia*.

LA REPÚBLICA (2019). “Al menos 6 de cada 10 adultos mayores no reciben pensión”. *La República*. Lima, 30 de diciembre de 2019. Consulta: 31 de enero de 2020. <https://larepublica.pe/economia/2019/12/30/al-menos-6-de-cada-10-adultos-mayores-no-reciben-pension-inei-onp-afp/>

LA REPÚBLICA (2019). “OCDE recomienda a Perú elevar tasa de aporte de trabajadores a la ONP y AFP”. *La República*. Lima, 10 de setiembre de 2019. Consulta: 10 de noviembre de 2019. <https://larepublica.pe/economia/2019/09/10/pensiones-ocde-recomienda-a-peru-elevar-tasa-de-aporte-de-trabajadores-a-la-onp-y-afp-sbs/>

MESA-LAGO, Carmelo. (2004). *Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social* (14), Santiago de Chile: CEPAL.

MESA-LAGO, Carmelo. (2004). “Evaluación de un cuarto de siglo de reformas estructurales de pensiones en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, número 84. Consulta: 07 de octubre de 2019.

[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10977/084059082\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10977/084059082_es.pdf?sequence=1)

- MOLES, Ricardo R. (1692). *Historia de la previsión social es Hispanoamérica*. Buenos Aires: Depalma, Buenos Aires.
- MONEREO, José Luis. (2001). La nueva fase del desarrollo del Pacto de Toledo: el acuerdo para la mejora y el desarrollo del sistema de protección social. *Relaciones Laborales*, 48.
- MORENO, Ángel G. (2010). Retos y desafíos de la seguridad social contemporánea: entre la realidad y la utopía”. *Revista Jurídica Jalisciense*, 1.
- MORÓN, Eduardo. (2019). “La reforma de pensiones de la OCDE”. *LAMPADIA: Muchos opinan poco analizan*. Lima, 1 de octubre de 2019. Consulta: 10 de noviembre de 2019. <https://www.lampadia.com/opiniones/eduardo-moron/la-reforma-de-pensiones-de-la-ocde/>
- NEVES, Javier. (1987). “La seguridad social en la Constitución”. En: La Constitución peruana de 1979 y sus problemas de aplicación, Lima: Cultural Cusco S.A. Editores.
- NEVES, Javier. (1993). “*Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Pensiones: opción diabólica*”. *Thémis*, número 25.
- NEVES, Javier. (2004). Los derechos adquiridos en materia pensionaria, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En VV.AA., *Estudios sobre la jurisprudencia constitucional en materia laboral y previsional*, Lima: AMAG y SPDTSS.
- NEVES, Javier. (2009). *Pensiones. Reforma y jurisprudencia. El D.L. 20530 y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- NICOLIELLO, Ariel. (2018). *Derecho de la seguridad social*. Montevideo: Fundación electra y Fundación de Cultura Universitaria.
- NUGET, Ricardo. La seguridad social: su historia y sus fuentes. En DE BUEN, Néstor y MORGADO, Emilio (Coord.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social* (pp. 647-682). México: AIADTSS y UNAM.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. (2019). *Estudios de la OCDE sobre los sistemas de pensiones. Perú (síntesis)*. OCDE. Consulta: 10 de octubre de 2019 <https://www.oecd.org/pensions/Estudio-OCDE-Sistema-Pensiones-Peru-Sintesis.pdf>  
<http://www.sbs.gob.pe/boletin/detalleboletin/idbulletin/82?title=Sistema%20previsional%20peruano:%20Opciones%20de%20pol%C3%ADtica%20para%20una%20reforma>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (1995). *Seguridad Social: Guía de Educación obrera*. Ginebra: OIT.

- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2007). *Propuesta de las centrales sindicales para la reforma de la Seguridad Social en el Perú. Hacia una Seguridad Social universal y solidario*. Lima: OIT.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2013). *Informe IV. Empleo y protección social en el nuevo contexto demográfico*. Conferencia Internacional del Trabajo, 102ª reunión, Ginebra, Suiza: OIT.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2018a). *The ILO Multi-Pillar pension model: Building equitable and sustainable pension systems*. Nota Informativa sobre la Protección Social para Todos (Ginebra).
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (2018b). *Social Protection for Older Persons: Policy trends and statistics 2017-19*. Documentos de Políticas sobre Protección Social núm. 17 (Ginebra).
- PAITÁN, Javier. (febrero del 2017a). El dilema del sistema previsional en el Perú: la deconstrucción del sistema privado de pensiones y hacia un “nuevo” sistema de pensiones multipilar. *Revista del Foro N° 103* (pp. 341-358). Obtenido de cal.org.pe: <https://www.cal.org.pe/v1/wp-content/uploads/2019/06/REVISTA-FORO-103.pdf>
- PAITÁN, Javier. (28 de abril de 2017b). *Legis.pe*. Obtenido de Legis.pe: <https://legis.pe/hacia-nuevo-sistema-peruano-pensiones-multipilar-reto-impostergable-la-comision-proteccion-social-del-peru/>
- PAITÁN, Javier. (2018). Empleos plenos y decentes con una cobertura y sostenibilidad de las pensiones: hacia una conciliación de las políticas sociales en materia de empleo y de seguridad social. *Revista Sociedad Iternacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social – Subsección Americana de Jóvenes Juristas. II Encuentro Latinoamericano de Jóvenes Juristas*, 528-541.
- PASCO, Mario. (2008). Los principios de la Seguridad Social y los Diversos Sistemas Pensionarios. En TRIBUNAL CONSTITUCIONAL y CENTRO DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. *Jurisprudencia y Doctrina Constitucional en Materia Previsional*. Lima, Perú: TC y CEC.
- PASCO, Mario. (1998) ¿Son los Sistemas Privados de Pensiones formas de Seguridad Social? En SECRETARÍA GENERAL DE LA OISS. *Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica*. Madrid, España: OISS.
- PLÁ, Américo. (1988). Sin solidaridad no puede haber seguridad social”. *Revista Derecho Laboral*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, número 190, 1988.
- PLÁ, Américo. (1991). En VV.AA. *La Seguridad Social en el Uruguay*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

- PLÁ, Américo. (1999). *Estudios de la Seguridad Social*. Montevideo: Fundación de cultura universitaria.
- PODETTI, Humberto A. (1997). Los riesgos sociales. En DE BUEN, Néstor y MORGADO, Emilio (Coord.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social* (pp. 647-682). México: AIADTSS y UNAM.
- POTOZEN, Boris. (2009). El régimen previsional militar y policial”. *JUS Doctrina*, 4.
- RAE. (2019). Deconstrucción. *RAE*. Obtenido de: <http://dle.rae.es/?id=ByPcuX6>
- RAMOS, Carlos A. (2018). *La letra de la ley. Historia de las constituciones del Perú*. Lima: Tribunal Constitucional y Centro de Estudios Constitucionales. p. 88-89.
- RASO, Juan. (2016). El derecho del trabajo como rama del derecho y sus nuevas fronteras. *Revista Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 13(7).
- RENDÓN VÁSQUEZ, Jorge. (2008). *Derecho de la Seguridad Social* (Cuarta edición). Lima: Editora Jurídica Grijley, Cuarta edición, Lima, 2008.
- RICHTER, Marcelo. (2011). La protección del derecho a la salud en la jurisdicción constitucional guatemalteca. *OPUS MAGNA Constitucional Guatemalteco*. (IV).
- ROFMAN, R., & LUCCHETTI, L. (noviembre de 2006). *Sistema de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura*. Recuperado el 15 de diciembre de 2018, de Sistema de Pensiones en América Latina: Conceptos y Mediciones de Cobertura: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/0616Spanish.pdf>
- ROJAS, Jorge. (2014). *El Sistema Privado de Pensiones en el Perú*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- ROMERO, Francisco J. (1993). *La jubilación en el Perú. IPSS – AFP – D. Ley N° 20530. Servidores Privados y Públicos*. Lima: Servicios Gráficos José Antonio.
- RUEDA, Eduardo. (2017). Seguridad social peruana en pensiones, cuantías, aportes, competencias: reformas y realidad. *El cotidiano*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32553151011>
- RUÍZ, Ángel. (2008). La deslaboralización del Derecho de la Seguridad Social y su autonomía con respecto al Derecho Laboral. *Revista Latinoamericana de Derecho Social*. Montevideo, número 7.
- RUIZ, Ángel. (2012). “Los problemas en la enseñanza del derecho de la seguridad social contemporánea. Un *mea culpa* obligado”. En MENDIZABAL, Gabriela, SÁNCHEZ-CASTAÑEDA, Alfredo y KURCZYN, Patricia (Coord.). *Condiciones de trabajo y seguridad social*. México: UNAM y UAEM, México.

- RUIZ, Ángel G. (2015). *Nuevo derecho de la seguridad social* (Décimo cuarta edición). México, D.F.: Editorial Porrúa, México.
- RUIZ, Ángel. (enero-abril de 2019). La seguridad social en México y el futuro que nos espera en el siglo XXI. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LXIX (273), 379-407. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2019.273-1.68619>
- SEMANA ECONÓMICA. (2018). FMI: *ley que permite el retiro del 95.5% de los fondos "debe ser derogada"* [noticia en un blog]. Obtenido de <http://semanaeconomica.com/article/mercados-y-finanzas/previsional/301997-fmi-ley-que-permite-el-retiro-del-95-5-de-los-fondos-debe-ser-derogada/>
- SEN, Amartya. (2009). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.
- TORTUERO, José L. (1997). Prestaciones económicas de la seguridad social: Incapacidad temporal, maternidad, incapacidad permanente, jubilación, muerte y supervivencia. En DE BUEN, Néstor y MORGADO, Emilio (Coord.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social* (pp. 683-701). México: AIADTSS y UNAM.
- TRILLO, F. (octubre / diciembre de 2016). Economía digitalizada y relaciones de trabajo. *Revista de derecho social*, 76.
- VÁZQUEZ, Antonio. (1997). Administración laboral y de seguridad social. En DE BUEN, Néstor y MORGADO, Emilio (Coord.), *Instituciones de derecho del trabajo y de la seguridad social* (pp. 765-781). México: AIADTSS y UNAM.
- VEGA-CENTENO, M., & REMENYI, M. (1996). El Sistema Previsional en el Perú: Sistema Nacional de Pensiones vs. Sistema Privado de Pensiones. *Economía*, 19.