



**DEPARTAMENTO DE DERECHO PRIVADO
ESTUDIOS AVANZADOS EN SEGURIDAD SOCIAL**

**PANORAMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL PERUANA EN
PENSIONES: PROBLEMAS ACTUALES Y RETOS PARA EL
FUTURO**

TRABAJO DE FIN DE MASTER

Presentado por:

Eduardo Javier Marcos Rueda

Noviembre de 2017

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), órgano de docencia, capacitación e investigación de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

**PANORAMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL PERUANA EN PENSIONES:
PROBLEMAS ACTUALES Y RETOS PARA EL FUTURO.**

RESUMEN

PALABRAS CLAVE

ÍNDICE

- I. INTRODUCCIÓN**
- II. PLANTEAMIENTO DEL TEMA**
- III. EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN EL PERÚ. ETAPAS.**
 - 3.1 Inicios de los seguros sociales**
 - 3.2 Etapa de la unificación**
 - 3.2.1 Acción protectora**
 - 3.2.2 El tema constitucional**
 - 3.3 La reforma de los noventa**
 - 3.3.1 La Constitución Política de 1993**
- IV. LA SITUACIÓN ACTUAL**
 - 4.1 Organización de los sistemas**
 - 4.2 El financiamiento**
 - 4.3 La cobertura**
 - 4.4 Las prestaciones**
 - 4.5 El sistema no contributivo**
- V. PROBLEMAS ACTUALES.**
 - 5.1 En el ámbito de las pensiones**
 - 5.1.1 La cobertura**
 - 5.1.2 La insuficiencia de las pensiones**
 - 5.1.3 Las comisiones de las AFP**
 - 5.1.4 La competencia**
 - 5.1.5 La judicialización de las pensiones**
 - 5.1.6 La reforma del 2012**
 - 5.1.7 Devolución de aportes en las AFP**
 - 5.2 Las pensiones no contributivas**
- VI. RETOS PARA EL FUTURO**
- VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS**
- VIII. BIBLIOGRAFÍA**

RESUMEN

La Seguridad Social peruana en pensiones ha evolucionado, desde que fue creada, en 1936. Desde aquellos primeros Seguros Sociales se enmarcan dentro del modelo bismarckiano. Luego, la etapa de la unificación de los Seguros Sociales Obrero y Empleado, a partir de los años setenta fue similar a la que sucedió en otros países de América Latina; y, en los comienzos de los años noventa, una tercera etapa que coincidió también con similares reformas frente a una situación económica imperante en nuestra región. Los problemas de la Seguridad Social son afrontados de una manera diferente y teniendo en cuenta un nuevo modelo, con participación del sector privado y con características especiales como el ahorro individual obligatorio.

En cada una de estas etapas, el Estado ha jugado un rol importante administrando las entidades o, en otros, reformando y supervisando el Sistema.

El presente trabajo tiene como objetivo describir y analizar el Sistema de Seguridad Social Peruana, en materia de pensiones, su evolución hasta conocer la situación actual, sus debilidades, sus fortalezas haciendo especial hincapié en los problemas que la aquejan y, con ello, los retos que deberá afrontar próximamente, incluyendo desde luego, el rol del Estado.

PALABRAS CLAVE

- Administradoras.
- Capitalización individual.
- Pensiones
- Reformas.
- Sistema Contributivo.
- Sistema No Contributivo.
- Sistemas público y privado.

I. INTRODUCCIÓN

La Seguridad Social en el Perú comprende las áreas de salud y pensiones. Es fundamentalmente contributivo aunque se ha incursionado también en el Sistema No Contributivo, a través de un Programa Nacional de Asistencia Solidaria.

El Sistema de Seguridad Social en pensiones, ha tenido una evolución que comprende varias etapas, desde la creación de los primeros Seguros Sociales hasta la actualidad en que predomina el Sistema Privado. Como se podrá observar, cada etapa tiene su propio contexto, dentro del cual se producen creaciones o reformas. Y, en cada una de estas etapas, el Estado ha jugado un rol importante debido, principalmente, al mandato de la Constitución Política. Este rol –incluso- ha sido puesto en discusión, sea como administrador o como ente supervisor, llegándose a solicitar la reducción de sus actividades bajo la premisa que de ese modo los servicios serán más eficientes.

A lo largo de todos estos años, los Sistemas de Pensiones en el Perú, tenían características diferentes aunque siempre basándose en los principios de universalidad, solidaridad, integridad y unidad.

La década de los setenta, por ejemplo, significó la unificación de los dos seguros sociales más importantes (obrero y empleado) eliminando las diferencias entre ambos tipos de trabajadores en cuanto a las prestaciones, aportes, requisitos para la obtención de derechos, entre otros, hasta que el nuevo modelo de ahorro individual, aparecido con la reforma de los noventa, modificó sustancialmente esta situación.

Algo parecido sucedió en otros aspectos como la representación tripartita (Estado, empleadores y trabajadores) en los órganos de gobierno de las entidades administradoras, algunas de las cuales fueron asumidas por el sector privado. Asimismo, la nueva entidad administradora del Sistema Público, dejó de tener esa representación. Actualmente, el Seguro Social de Salud es la única entidad que mantiene esta característica.

Así, después de esa drástica reforma, en el Perú, funcionan –tanto en salud como en pensiones- un conjunto de regímenes públicos y privados, contributivos y no contributivos, además de seguros complementarios para determinados grupos profesionales. Este nuevo panorama permite sugerir una dicotomía entre lo público y lo privado en la protección social y cuyos resultados se están viviendo actualmente.

Un análisis de la situación actual no puede ser completo sino se revisa, aun cuando sea brevemente, su situación previa. El presente trabajo tiene como objetivo, entonces, el de describir y revisar su evolución hasta conocer el estado actual del Sistema, sus debilidades y sus fortalezas, haciendo especial hincapié en los problemas que aquejan a la seguridad social peruana de esta época y, con ello, los retos que deberá afrontar próximamente. La recopilación de información nos permitirá hacer un análisis descriptivo de lo sucedido y a partir de esta metodología tratar de dar respuesta al problema que se plantea y observar el rol del Estado.

II. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

El panorama cambió drásticamente a partir del inicio de la década del noventa en diferentes aspectos de la vida nacional. La difícil situación económica de los años ochenta – llamada la “década perdida”- generó cambios en materia política y económica incluido el Sistema de Seguridad Social imperante en ese entonces. Los aspectos de las prestaciones, la administración, el financiamiento fueron materia de inmediata revisión y proyectos de reforma. Paulatinamente, se fueron dando: el nacimiento del Sistema Privado de Pensiones, la modificación del texto de la Constitución Política, el ámbito de las prestaciones de salud, el Seguro de Accidentes de Trabajo, entre otros. La reforma de los noventa, sin embargo, fracturó sustancialmente los principios de la Seguridad Social.

La actual situación es producto de esa reforma. El modelo de reforma paralela en pensiones (vigencia de sistemas público y privado, aunque el trabajador sólo puede estar afiliado a uno de ellos) fue ligeramente diferente al que venía funcionando en el vecino Chile. Pero, su esencia era la misma: ahorro forzoso para generar una cuenta individual capitalizable que daría lugar a una pensión.

El Sistema Público, por su parte, sufrió un conjunto de modificaciones con el objetivo de mantener su estabilidad y su administración pasó directamente al Gobierno Central dejando de lado a una institución como el Instituto Peruano de Seguridad Social, IPSS. Se modificaron también sustancialmente otros regímenes públicos como el de los empleados públicos, se mantuvo el de los policías y militares.

Hoy, los trabajadores pertenecen mayoritariamente al Sistema Privado (más de 6 millones de afiliados y cerca de 3 millones de aportantes) y el Sistema Público con un número de aportantes insuficiente como para financiar el pago de los pensionistas. El Estado asumiendo aún el denominado costo de la transición. Y los inconvenientes en cuanto a la insuficiencia de las cuantías, a la falta de competencia entre las Administradoras privadas, la baja cobertura, entre otros, que vienen propiciando un descontento entre los usuarios.

De lo expuesto se plantea la interrogante en cuanto a si, después de su evolución, la actual evolución de la Seguridad Social en pensiones, en nuestro país, viene cumpliendo el rol específico de brindar protección social frente a las contingencias o riesgos de invalidez, vejez y fallecimiento para los trabajadores del país y cumpliendo los principios de universalidad, solidaridad y suficiencia (por citar algunos) para los trabajadores y sus derecho habientes.

III. CONFIGURACIÓN DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL PERUANO: ETAPAS.

Como en todo Sistema, su formación y desarrollo comprendió varias etapas, cada una de ellas con un determinado contexto político y social. Se trata de tres etapas, las del inicio de los primeros seguros sociales en las décadas de los años 30 y 40, la de unificación hacia los años 70 y la reforma de los años 90, a través de las cuales se puede apreciar las

diferentes características de una protección social y las aspiraciones a lograr el cumplimiento de los principios más importantes de la Seguridad Social.

En efecto, las características de estas etapas pueden haber sido generadas por los contextos en que se desarrollaron, es decir, pueden haber sido influenciadas por acciones que tienen relación con dicha protección social.

3.1 Inicios de los seguros sociales

El Sistema peruano de Seguridad Social tiene sus antecedentes en leyes que provienen de la época del Virreynato al que, posteriormente, le siguen dos antecedentes importantes: la Ley de Goces expedida en la época del gobierno del Mariscal Ramón Castilla y la primera ley de accidentes de trabajo, en 1911.¹ Por esa época se van fundando también algunas llamadas Sociedades Filantrópicas o de Auxilios Mutuos, formas de mutualidades que cumplían su rol de proteger a determinados grupos de trabajadores en caso de algunas contingencias, principalmente, las de enfermedad y fallecimiento.

La Ley de accidentes de trabajo fue generada por la aparición de nuevas contingencias del incipiente industrialismo y fue complementada por la Ley 7975 (enfermedades profesionales) en 1935.

Y, desde el punto de vista constitucional, se puede apreciar la primera Carta Magna que se refiere a la previsión social que se promulga en 1920, aprobada por una Asamblea Nacional y promulgada por el Presidente Augusto B. Leguía en cuyo artículo 47 se dispone que *“Es obligatoria la indemnización de los accidentes del trabajo en las industrial y se hará efectiva en la forma que las leyes determinen”*². Y el artículo 56 agrega que *El Estado fomentará las instituciones de previsión y de solidaridad social (...) que tengan por objeto mejorar las condiciones de las clases populares*”. Desde otro punto de vista, la Constitución expresa también la voluntad de modernizar el Estado con la creación del Banco de Reserva, Banco Hipotecario, política de endeudamiento público, entre otras medidas.

La siguiente Constitución, ubicada cronológicamente en esta etapa, es la del año 1933 promulgada por Luis M. Sánchez Cerro, en la que se puede apreciar un cierto avance en el concepto de previsión social, cuando señala que debe establecerse 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 ahorro y de seguros y las cooperativas”*.

En este texto se puede observar la disposición de organizar mejor la previsión social (“régimen” de previsión) y se agrega al texto determinadas contingencias susceptibles de proteger. Evidentemente, por aquella época no existe claridad respecto de conceptos como

¹ La Ley de Goces expedida en la época del gobierno del Mariscal Ramón Castilla (22 de enero de 1950) estableció pensiones para los empleados públicos y la primera Ley 1378, de accidentes de trabajo (20 de enero de 1911) se promulgó por la aparición de nuevas contingencias del incipiente industrialismo y complementada por la Ley 7975 (enfermedades profesionales) del 12 de enero de 1935.

² MARCOS RUEDA, Eduardo *Coincidencias y diferencias entre dos Constituciones, en Seguridad Social; Revista Asesoría Laboral, N°37, Enero 1994, pág. 42,*

protección social y ello se refleja en las limitaciones de las prestaciones que emergen del texto glosado, propios de la época. Recuérdese que se tratan de textos que provienen de períodos anteriores a la creación misma de los seguros sociales. Sin embargo, tratan de graficar la situación de la época en cuanto a los riesgos a que pudiera estar expuesto el trabajador y sus consecuencias “económicas”

Según el antropólogo José Matos Mar, por esa época se estaba frente a una “incipiente fracción industrialista” de inversiones extranjeras que propiciaba un progreso técnico.³ Y, en efecto, estaba naciendo las industrias (metalúrgicas, textiles o químicas) y que, como en otros países, genera los accidentes en los trabajadores. Precisamente, esta situación va a dar lugar al nacimiento de la protección organizada con los seguros de accidentes de trabajo.

En otro trabajo, Matos Mar continúa analizando el contexto de la época indicando que en la costa del país aparecen los obreros asalariados y las influencias de fuentes ideológicas anarquistas europeas, los cuales incidieron en la modernización del Estado obligada con la movilización popular urbana.⁴

Por su parte, Baltazar Caravedo señala que entre 1920 y 1931 “la burguesía manufacturera, capas medias y sectores obreros se hace más evidente”. La Población Económicamente Activa (PEA) pasó de 74,000 a 110,00 y que los obreros representaron el 28.4% de la PEA y los empleados 31.8%.⁵

La población peruana fue aumentando paulatinamente. Según datos ofrecidos por Peter Klarén la población fue elevándose de 2.7 millones ((1876) a 3.7 millones (1900), 4.2 millones (1910) y a 4.8 millones (1920)⁶

Dentro de este panorama, se da inicio a la vigencia de los Seguros Sociales. El 12 de agosto de 1936 se promulga la Ley N° 8433, Ley que crea el Seguro Social Obligatorio, que no tuvo vigencia sino hasta enero de 1941 cuando se inaugura el Hospital Obrero de Lima. Gobernaba entonces el país el Mariscal Oscar R. Benavides.

La Ley N° 8433 cubría los riesgos de enfermedad, maternidad, vejez y muerte. Consideraba dos tipos de asegurados: obligatorios y no obligatorios. Dentro de los primeros estaban las personas de uno u otro sexo, menores de 60 años de edad, que trabajan habitualmente bajo la dependencia de un patrono sea este persona natural o jurídica, de

³ MATOS MAR, José “*Perú, Estado desbordado y Sociedad Nacional Emergente*” Editorial Universitaria, Primera edición, Lima, febrero 2012, p. 41.

⁴ “Si hasta 1920 la modernización del Estado fue obligada por conflictos y contradicciones en el seno de los sectores dominantes y aceptada pasivamente por los indígenas, campesinos y sectores urbanos artesanales y obreros incipientes, en esta década del siglo XX los cambios fueron obligados por la vasta movilización popular urbana. Los obreros encabezan huelgas, paros y desplazamientos callejeros demandando la jornada de ocho horas, protestando por el alza de costo de vida y reclamado mejoras salariales, protección al artesano, vigencia de las libertades públicas, etc.” MATOS MAR, José. “Desborde Popular y Crisis del Estado”, Instituto de Estudios Peruanos, Tercera edición, Lima, abril 1986, p. 30, 31.

⁵ CARAVEDO MOLINARI, Baltazar, *Economía, producción y trabajo*, (Perú, siglo XX), en Historia del Perú, Perú Republicano, Tomo VII, p. 227.

⁶ KLARÉN, Peter *Nación y sociedad en la Historia del Perú*, Instituto de Estudios Peruano, IEP, 2005.

derecho público o privado, siempre que su salario anual no exceda de 3,000.00 soles oro (artículo 2º, inciso a). La norma aclara que los “no obligatorios” son las personas comprendidas en la Ley N° 4916, esto es, los empleados que como no estaban obligados a pertenecer al nuevo seguro, podían hacerlo facultativamente pero, en su gran mayoría, no lo hicieron. Obsérvese una diferencia sustancial en la ley, la referida a la diferencia entre trabajadores obreros y empleados. Incluía un aporte tripartito a cargo de los asegurados, los patronos y el Estado.

La Ley no abarcaba todo el territorio nacional. Su Primera Disposición Transitoria indicaba que el Poder Ejecutivo determinaría los departamentos o provincias de la República en que se aplicaría de inmediato, teniendo en cuenta su desarrollo industrial, situación geográfica y la posibilidad del establecimiento de los servicios del Seguro. Paulatinamente se fueron incorporando a su vigencia los diferentes lugares del país, en base al criterio indicado.

Esta norma se reforma, en cuanto a “sus ramas de vejez y muerte” con la Ley 13640, Se crea el Fondo de Jubilación Obrera, promulgada el 22 de marzo de 1961, siempre para este sector de trabajadores. Otorga el beneficio de jubilación a los obreros con más de 60 años de edad y con 30 años de servicios.⁷

Es importante reiterar la diferencia existente entre los trabajadores en esa época: los trabajadores obreros y los trabajadores empleados, de allí que los dispositivos legales eran diferenciados. Precisamente, para el caso de los empleados, la protección comienza en 1948 cuando se crea el Seguro Social del Empleado. El 19 de noviembre de 1948, precisamente durante el gobierno de Manuel A. Odría, se promulga el Decreto Ley N° 10902 creando el Seguro Social del Empleado y se dicta un Estatuto Provisorio que se consolida más adelante, al disponerse la vigencia de la segunda parte de la Ley N° 13724.

El Seguro Social del Empleado tuvo dos etapas de inicio. Al comienzo, solo comprendía la rama de Enfermedad-Maternidad (año 1948). Posteriormente, en 1962, se consolidaría este Seguro, con la creación de su Caja de Pensiones, el 11 de julio de ese año.

Y, paralelamente, en esta época se fueron creando otros regímenes en función a determinadas actividades económica: el de los empleados públicos (que venía desde 1850), el Fondo de Retiro del Chofer Profesional Independiente, la Caja de Pensiones Militar Policial, el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador. Como se observará más adelante, la mayoría de ellos han desaparecido o reformados. Pero, desde su inicio mantuvieron una relación administrativa con el Estado, ya sea incorporándolos a los regímenes en vigencia (el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales) o de manera independiente pero con participación de representantes del Estado (Caja del Pescador). Lejos estaba la época en que el sector privado interviniera directamente en el campo de las pensiones.

⁷ “Artículo 1º.- Otórgase el beneficio de jubilación a todos los obreros, hombres y mujeres, que tengan más de 60 años de edad y acrediten cuando menos 30 años de servicios cualquiera que haya sido el empleador, sin que pierdan el derecho a sus indemnizaciones conforme a las leyes vigentes. Artículo 2º.- Créase el “Fondo de Jubilación Obrera” que en forma autónoma se aplicará únicamente al beneficio de jubilación creado por la presente ley y a sus inversiones específicas.”

El Régimen del Decreto Ley N° 20530 tiene su origen en una Real Cédula expedida por el Rey de España el 8 de febrero 1803 y puesta en vigencia en el Perú por el Virrey Joaquín de la Pezuela, para los trabajadores de la Real Hacienda.⁸ Desde un inicio, estaba dirigido a los empleados del sector público, con diferencias marcadas respecto de los del sector privado. Posteriormente, esta Real Cédula se convirtió en la Ley General de Goces (22 de enero de 1850), enseguida la Ley 8435 (24 diciembre de 1936, Ley de Jubilación, Cesantía y Montepío) y, finalmente, el Decreto Ley 20530 del 26 de febrero de 1974.

Este era el panorama de los regímenes de protección social a finales de la década de los sesenta. Un conjunto de regímenes dentro del cual se observa notoriamente los seguros sociales obrero y empleado que cubrían a la mayor parte de los trabajadores asalariados de la época pero con las distinciones antes citadas. Esta diferencia era el reflejo de la situación laboral del país en lo que se refiere a cargos o puestos de trabajo y remuneraciones. Y, conjuntamente, los denominados “regímenes especiales” organizados –por el Estado o por los mismos grupos de trabajadores- para determinados sectores profesionales con menor presencia en el mercado laboral de la época pero con el mismo objetivo de cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte. Quienes pertenecían a estos “regímenes especiales” se excluían de los regímenes generales de los Seguros Sociales Obrero y Empleado.

3.2 ETAPA DE LA UNIFICACIÓN

La población del país siguió aumentando paulatinamente:

Año	Población		
	Total	Censada	Omitida
1940	7,023.111	6,207.967	815,144
1961	10,420.357	9,906.746	513,611
1972	14,121.564	13,538.208	583,356
1981	17,762.231	17,005.210	757,021

⁸ “REAL ORDEN DEL 8 DE FEBRERO DE 1803. Siendo justo atender a los empleados de la administración de la Real Hacienda que han servido bien y fielmente, y que no pudiendo desempeñar sus destinos por su edad, achaques u otros motivos calificados, soliciten su jubilación se ha servido el Rey ampliar a todas las clases de dependientes de la real Hacienda lo resuelto en 23 de diciembre de 1773 con respecto a los de resguardo de Madrid, mandando en consecuencia que al que hubiere servido treinta años se le proponga con todo el sueldo que esté disfrutando; si hubiere servido veinte años con las dos terceras partes, y si solo doce con la mitad, pero si no hubiese llegado a los doce años de buenos servicios, nada gozarán de su 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. Le participo a usted la Real Orden para su inteligencia y gobierno de sus oficinas y noticias de sus empleados, a fin de que enterados de la beneficencia con que Su Majestad quiere atenderlos, se esmeren en el cumplimiento de sus labores para hacernos acreedores al premio de su jubilación. Dios guarde a Ud. Muchos años. Lima, junio 08 de 1820. (Fdo) Joaquín de la Pezuela, Virrey del Perú.” Texto extraído de Sistema de Pensiones en la Administración Pública, Instituto Nacional de Administración Pública, Dirección Nacional de Pensiones, Lima s/f.

Fuente: **Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2005 y 2007.**

<https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

En los años 40 el movimiento sindical se incentivó con la creación de la Confederación de Trabajadores del Perú (la Confederación General ya se había fundado anteriormente) y luego se fundan algunas organizaciones de trabajadores azucareros, campesinos, construcción civil, de choferes, entre otros. En 1948, se produce el Golpe de Estado del general Manuel Odría contra el Presidente Constitucional José Luis Bustamante y Rivero. José Matos Mar indica que la década de 1950 “dio paso a la configuración de los elementos centrales que caracterizan a la sociedad [peruana] actual” que concentró a grandes contingentes de migrantes del campo a la ciudad, concretamente a los lugares como la capital de la República, lo cual propició también el surgimiento urbano de propietarios, empresarios, obreros y se agudizan los conflictos laborales. Ya en la década de los sesenta, surge un nuevo empresariado y una nueva tecnocracia, “estimulado por el auge de la industria pesquera, de la minería, de la industria de la construcción”. Junto a todo ello, la institucionalidad política es conmocionada por algunas acciones guerrilleras (1962, 1963 y 1965).⁹

El golpe de Estado en 1968 por parte de los militares y similar a otros (Brasil, Argentina, Bolivia, Chile) fue marcado por la politización de las Fuerzas Armadas y en los que la “propiedad social” fue uno de sus objetivos.¹⁰

Las reformas adoptadas por el gobierno militar fueron drásticas: se nacionalizó el petróleo, se nacionalizó la minería, se dictaron dispositivos de legislación laboral en beneficio de los trabajadores, se promulgó una ley de reforma agraria, una ley de Comunidad Industrial, entre otras. La Seguridad Social también ingresó en el proceso de análisis y cambios conjuntamente con otros aspectos de la vida nacional, para lo cual se convocó a una Comisión de expertos que observó una dispersión en los sistemas de Seguridad Social: “No se desarrolló un sistema integral de Seguridad Social, lo que permitió la proliferación de regímenes especiales y privativos, con financiación heterogénea y desigualdad de beneficios en detrimento de las grandes mayorías que, indirectamente, contribuían a su financiamiento, originándose como consecuencia, una exagerada concentración de recursos que, a su vez, limitaba las posibilidades de llegar a toda la población”.¹¹

El mismo documento citaba algunas cifras: Los ex Seguros Sociales obrero y empleado comprendían 1.329,968 asegurados (9.7% de la población nacional y 30.1% de la población económicamente activa), los regímenes especiales protegían 46,864 afiliados, lo

⁹ MATOS MAR, *Desborde popular...* (1986), obra citada.

¹⁰ Para mayor información y análisis, ver CARRANZA, Mario Esteban, *Fuerzas Armadas y Estado de Excepción en América latina*, Siglo Veintiuno editores, Primera edición, México, 1978.

¹¹ CHÁVEZ FERRER, Julio; HELFGOTT, Isafías; GORDILLO TORDOYA, Eduardo; y, LI VERÁSTEGUI, Humberto, *El Proceso Peruano en el campo de la Seguridad Social*, Revista de Seguridad Social Nos. 87-88, México, D.F., 1974, p. 289.

que en total, representaba el 10.13% de la población total y el 31.1% de la Población económicamente activa.¹²

La Comisión propuso la unificación de los dos Seguros Sociales más importantes (obrero y empleado) y objetivos claros: extensión de la Seguridad Social para incorporar mayor número de pobladores; unificación de las instituciones de Seguridad Social que reduzca gastos administrativos, elimine la duplicidad de servicios, simplifique los sistemas administrativos; reorientación de la inversión de los fondos de reserva; y, ampliación y mejoramiento de las prestaciones con la finalidad de eliminar discriminaciones y desigualdades sociales. A partir de 1971 se inició un proceso de unificación de las principales oficinas similares, en ambos seguro sociales. Sin embargo, el cambio definitivo duró algunos años e, incluso, tuvo resistencia en los propios asegurados trabajadores debido a la identificación de los grupos profesionales (obrero y empleado) con sus respectivas entidades. Por ejemplo, en materia de salud, los trabajadores obreros se resistían a dejar de atenderse en *su* Hospital Obrero para ser atendidos en el Hospital del Empleado, como así se llamaba, y viceversa.

Esta etapa de la unificación significó un avance, sobre todo, por la eliminación de las diferencias entre trabajadores obreros y empleados, en las aportaciones y en las prestaciones que se otorgaban. Se llevó a cabo con pleno apoyo estatal. Finalmente, para el ámbito de pensiones, se creó el Sistema Nacional de Pensiones (Decreto Ley 19990), el cual fue parte de un conjunto de disposiciones legales que configuraron la unificación, en los años 70.¹³ Nos referimos ahora, precisamente, a las normas originales del Sistema Nacional de Pensiones que, en gran parte, a partir de los noventa se modificaron sustancialmente. Las modificaciones serán descritas en el capítulo Situación actual, de este trabajo.

El campo de aplicación estaba constituido por dos tipos de asegurados, asegurados obligatorios y asegurados facultativos, para establecer la diferencia entre trabajadores con relación de dependencia laboral y quienes no tenían esta condición pero que, voluntariamente, se podían inscribir en el Sistema Nacional de Pensiones. Su financiamiento se basaba en el aporte de los asegurados y empleadores, y operaba bajo el sistema de reparto pero con una capitalización (colectiva) del Fondo de Reserva, con prima escalonada. Así, el aporte inicial fue de 6 por ciento (a partir del 1 de mayo de 1973 hasta el 31 de diciembre de 1974) y se fue elevando a 7.5 por ciento (desde el 1 de enero de 1975 hasta el 30 noviembre de 1984), 9 por ciento (a partir de 1 de diciembre de 1984 hasta el 31 de julio de 1995). Desde el 1 de agosto de 1995 se elevó al 11 por ciento y se modificó la estructura del pago pues ya no era distribuido entre empleador y trabajador sino que pasó a ser asumido íntegramente por el trabajador, ya que el mismo aporte fue asumido por el

¹² CHÁVEZ FERRER y otros, *El Proceso peruano...* Obra citada, p. 292.

¹³ Otras disposiciones legales fueron: Decreto Ley 20212, que creó Seguro Social del Perú; Decreto Ley 20808, que creó el Sistema de Inscripción y Recaudación; Decreto Ley 22482, que creó el Régimen de Prestaciones de Salud. En 1971, el Decreto Ley N° 18846 dispuso que el Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales pasara a ser administrado por el entonces Seguro Social Obrero; Decreto Ley 20212 que crea el Seguro Social del Perú y Decreto Ley 23161, modificándolo al Instituto Peruano de Seguridad Social. Otras disposiciones legales fueron: Decreto Ley 19479 (Fondo de Derechos Sociales del Artista) y Decreto Ley 21241 (Fondo de Derechos Sociales del Deportista Profesional)

empleador para prestaciones de salud y 13 por ciento (desde el 1 de enero de 1997) que es actualmente.

3.2.1 Acción protectora

Otorga las siguientes prestaciones:

- Pensión de invalidez.
- Pensión de jubilación.
- Pensiones de sobrevivientes (viudez, orfandad y ascendientes)
- Capital de Defunción.

Para tener derecho a pensión de jubilación, se fijó el cumplimiento de dos requisitos:

- Edad: originalmente se fijó en 60 años de edad para los hombres y 55, para las mujeres. Desde el 18 de julio de 1995, se elevó a 65 años de edad, tanto para hombres como para mujeres (Decreto Ley 26504)
- Aportaciones: originalmente habían dos regímenes de jubilación: 1. Régimen especial. Para los nacidos antes de 1 de julio de 1931 (hombres) y 1 de julio de 1936 (mujeres) se jubilaban con 5 años de aportaciones; 2. Régimen general. Para los nacidos después de esas fechas, 15 años de aportaciones para los hombres y 13 para las mujeres. A partir del 18 de diciembre de 1992, fueron 20 años de cotizaciones, como mínimo, para obtener el derecho a pensión de jubilación.

Se estableció tres posibilidades de adelanto de la edad de jubilación, a partir de los 55 años de edad (hombres) y 50 años (mujeres): cuando el trabajador labora en condiciones penosas que implican un riesgo para su vida o su salud; cuando se ve afectado por reducción o despedida total de personal; y, cuando el hombre tiene 30 años de aportaciones y la mujer, 25. En el segundo y tercer caso, la pensión se ve disminuida con el 4% por cada año que se adelanta respecto de la edad legal de jubilación.

La cuantía de la pensión de jubilación siempre se ha basado en el concepto de remuneración de referencia (base reguladora) y la aplicación de porcentajes, sobre los años aportados (valor adicional). La Remuneración de referencia es el promedio de las remuneraciones del asegurado en los últimos 12, 36 o 60 meses antes del cese laboral, según el que más le convenga.

A partir de la obtención de ese monto se aplican los siguientes porcentajes (Valor agregado), alguna de las dos tablas, según el régimen especial o régimen general:

RÉGIMEN ESPECIAL

50% por los primeros 5 años de aportaciones.

1.2% (hombres) o 1.5% (mujeres) por cada año posterior a los 5 primeros.

RÉGIMEN GENERAL

50% por los primeros 15 años de aportaciones (hombres) o 13 (mujeres).

2% (hombres) o 2.5% (mujeres) por cada año posterior a los 5 primeros.

A ello se le agregan incrementos familiares (2% al 10%, por cónyuge a su cargo y 2% al 5% por cada hijo en edad de percibir pensión de orfandad)

Ha sufrido varias modificaciones, sobre todo, después de los noventa. Siempre en base a dos factores: remuneración de referencia y porcentaje por años de aportaciones, pero éstos han sido, cada vez, más exigentes a fin de evitar que las pensiones sean demasiado elevadas.

Además, existe un monto máximo de pensión, 857 soles mensuales y 415 soles mensuales como monto mínimo.

El cobro de una pensión de jubilación, en términos generales, era incompatible con un trabajo remunerado. Y si lo hacía, al momento de dejar de laborar en su segundo trabajo (si es que reingresó) la nueva Remuneración de referencia no podía ser mayor que una remuneración mínima vital de los trabajadores en actividad. Es decir, se limitaba el cálculo de la nueva pensión para evitar el reingreso que conlleve el objetivo de elevar su pensión indiscriminadamente.¹⁴

Las pensiones de sobrevivientes (viudedad, orfandad y ascendientes) se mantuvieron en su texto original (proveniente de 1973) en cuanto a los derechos como en los cálculos o porcentajes de la cuantía que correspondía a sus beneficiarios. En algunos casos, el derecho procedía de normas de mayor jerarquía vigentes en su momento (Constitución Política y Código Civil) que, luego, se modificaron pero ello, no conllevó la actualización de las normas del Sistema Nacional de Pensiones. Por ejemplo, la pensión de viudez que, de acuerdo a su texto, correspondía sólo a los cónyuges más no a las concubinas (unión de dos personas sin impedimento matrimonial). En 1979, la figura jurídica del concubinato fue

¹⁴ “**Artículo 45°.**- Es incompatible la percepción de pensión de jubilación por un pensionista que hubiese sido asegurado obligatorio o facultativo a que se refiere el inciso b) del artículo 4o., con el desempeño de trabajo remunerado para cualquier empleador o en cualquier empresa de propiedad social, cooperativa o similar.

Asimismo, es incompatible la percepción de pensión de jubilación por un pensionista que hubiese sido asegurado facultativo a que se refiere el inciso a) del artículo 4o., con el desempeño de la misma actividad económica independiente por la que se pagó aportaciones, o de trabajo remunerado para cualquier empleador o en cualquier empresa de propiedad social, cooperativa o similar.

El desempeño por el pensionista de trabajo remunerado o de la misma actividad económica independiente, según el caso, dará lugar a la suspensión del pago de la pensión estando obligado a devolver las pensiones recibidas durante el tiempo que hubiese obtenido remuneración o ingresos provenientes de dicho trabajo o actividad.

A este efecto, Seguro Social del Perú recuperará mediante acción coactiva las sumas indebidamente cobradas pudiendo también compensar las sumas que se le adeudare por tal concepto, reteniendo una suma igual al sesenta por ciento de las pensiones que pudieran corresponder al pensionista cuando cesare en el trabajo o actividad remunerada, hasta cubrir el importe de las prestaciones cobradas indebidamente.

Al cesar en el trabajo o actividad, se procederá a una nueva liquidación de la pensión, sobre la base de la nueva remuneración o ingreso de referencia, la misma que para este efecto no podrá exceder a la anterior en una cifra superior a una remuneración mínima vital del lugar de trabajo habitual del asegurado.”

incluida en la Constitución Política y en 1984, en el nuevo Código Civil de entonces. Sin embargo, ello no conllevó la actualización de las normas del Sistema Nacional de Pensiones. Años más tarde (en el año 2017) un precedente vinculante del actual Tribunal Administrativo Previsional ha dispuesto su aplicación en los sistemas públicos de pensiones.

Los demás regímenes denominados especiales tuvieron diferente destino. Algunos se reforzaron y ampliaron (Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador), otros ampliaron sus beneficios (Régimen de Pensiones de los Empleados del Estado, Decreto Ley 20530) y otros se incorporaron al Sistema Nacional de Pensiones (Fondo de Especial de Jubilación de Empleados particulares y Fondo del Chofer Profesional Independiente)

A fines de la década del ochenta y debido al aumento de las acciones terroristas, se creó un Régimen de Pensiones para víctimas de Terrorismo y Narcotráfico destinado a cubrir contingencias de servidores públicos. En 1980 hubo 219 atentados; en 1985, 2050; y, en 1988, 2082. La víctimas: 6,697, entre mayo y julio de 1985; y 2533, entre julio de 1985 a junio de 1988.¹⁵ La primera norma, Decreto Legislativo 398, se promulgó el 26 de diciembre de 1986 y se fue ampliando con otras disposiciones legales como la Ley 24767, la Ley 24885 y otras de menor jerarquía.¹⁶

La vigencia del Sistema Nacional de Pensiones se mantuvo, en los términos descritos, estable durante varios años, en sus aspectos económico financieros. El Estudio Financiero Actuarial del Régimen de Pensiones, realizado en 1984, en coordinación con la OIT señalaba que “El estudio actuarial realizado proyecta razonablemente el equilibrio del Sistema Nacional de Pensiones, a pesar de la insuficiencia del material estadístico con que se contó para llevarlo a cabo. Dicho equilibrio se ha de mantener mientras se conserven las disposiciones vigentes y mientras la realidad no se aparte de modo brusco y significativo de las premisas empleadas” Lamentablemente, la economía en varios países de América Latina cambió notoriamente en años posteriores de los mismos años 80.

¹⁵ “Violencia política en el Perú, DESCO, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, setiembre de 1989, tomo I, pgs. 25 a 61.

¹⁶ DECRETO LEGISLATIVO N° 398 (28.12.86), APRUEBA EL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO PARA 1987. “Art. 243°.- *Los Servidores y Funcionarios del Sector Público que sean víctimas de accidentes, actos de terrorismo o narcotráfico producidos en acción o en Comisión de Servicio, se harán acreedores a los siguientes beneficios:*

a) *Una indemnización excepcional, en caso de incapacidad temporal o permanente; b) Una indemnización y pensión de invalidez, en caso de incapacidad permanente que imposibilite la prestación de servicios.*

En el caso de fallecimiento del Servidor o Funcionario, los beneficiarios serán los deudos.

La pensión a otorgarse será equivalente al íntegro de su haber bruto que percibía el trabajador al momento de la ocurrencia del evento. Mediante Decreto Supremo refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y el Ministro de Economía y Finanzas, se debe reglamentar la percepción de los beneficios creados mediante la presente Ley.

No están comprendidos en los alcances del presente artículo los servidores y funcionarios que por disposiciones legales expresas tienen derecho a idénticos o similares beneficios.”

3.2.2 El tema constitucional

Dentro de esta misma etapa, revisemos el tema Constitucional. En 1979, casi al final del gobierno militar, se convoca a una Asamblea Constituyente en la que participan casi la totalidad de los partidos políticos. Se promulga, entonces, la Constitución Política en cuyo artículo 12 se refiere a la universalidad, a la garantía que ofrece el Estado para que todos tengan derecho a la seguridad social y al principio de la progresividad. La aspiración progresiva hacia la universalidad (derecho de todos) se nota claramente en su texto. Además, señala que el Estado es quien garantiza el derecho de todos los ciudadanos, le asigna –como debe ser– el liderazgo y la responsabilidad en el diseño y ejecución de políticas de Seguridad Social para todos los peruanos.¹⁷ Es el garante constitucional de los derechos sociales en el país.

La Constitución se refiere a las contingencias que debe proteger la Seguridad Social (*enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo, accidente, vejez, muerte, viudez, orfandad y cualquier otra contingencia susceptible de ser amparada conforme a ley*. Artículo 13) y a otros aspectos como la administración de la seguridad social y a los aportes que deben ser cumplidos “*obligatoriamente por el Estado, empleadores y asegurados*”. Considera que la institución de Seguridad Social debe ser gobernada de manera tripartita (Estado, empleadores y trabajadores), aunque agrega que su Presidente debe ser uno de los representantes del Estado.

Y agrega un aspecto interesante: el posible funcionamiento o “*La existencia de otras entidades públicas o privadas en el campo de los seguros...*” considerando que ello no es incompatible con la vigencia de la institución que reconoce como principal y “*siempre que ofrezca prestaciones mejores o adicionales y haya consentimiento de los asegurados.*”¹⁸

Respetando los regímenes generales reconoce la posibilidad de la “existencia de otras entidades públicas o privadas en el campo de seguros” que pueden actuar con “la mencionada institución” –obviamente, el Instituto Peruano de Seguridad Social, IPSS– siempre que ofrezcan prestaciones mejores o adicionales (entiéndase seguros complementarios) y –algo importante– “haya consentimiento de los asegurados”.

¹⁷ “**Artículo 12.** El Estado garantiza el derecho de todos a la seguridad social. La ley regula el acceso progresivo a ella y su financiación.”

¹⁸ “**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. Los 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 médico-asistenciales 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 ofrezca 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 comprendido en este Artículo.”

La población peruana seguía creciendo. Obsérvese los cambios de los años 1961, 1972, y 1981 que iban a incidir en el funcionamiento del sistema intergeneracional que era el que sostenía al Sistema Nacional de Pensiones.

3.1 POBLACIÓN TOTAL, CENSADA Y OMITIDA, SEGÚN CENSOS REALIZADOS, 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2005 Y 2007

Año	Población		
	Total	Censada	Omitida
1940	7,023,111	6,207,967	815,144
1961	10,420,357	9,906,746	513,611
1972	14,121,564	13,538,208	583,356
1981	17,762,231	17,005,210	757,021
1993	22,639,443	22,048,356	591,087
2005 a/	27,219,264	26,152,265	1,066,999
2007	28,220,764	27,412,157 b/	808,607

Fuente: Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - Censos Nacionales de Población y Vivienda, 1940, 1961, 1972, 1981, 1993, 2005 y 2007.

<https://www.inei.gov.pe/estadisticas/indice-tematico/poblacion-y-vivienda/>

Y obsérvese también los cambios cercanos a la década del noventa y durante la nueva década, a partir del 1990, que será materia de la descripción de la siguiente etapa.

3.3 LA REFORMA DE LOS NOVENTA

El contexto a nivel internacional estaba compuesto, sobre todo, por una economía que, en los años ochenta, había golpeado mucho a los países de América Latina (se le llamó la década perdida) cuyas consecuencias se reflejaron en las economías nacionales (alta inflación, subida de precios, etc.) y en sus programas públicos. El libre mercado, el consumismo fue propiciando un “individualismo de mercado”, un “individuo no social”.¹⁹ El cuadro demográfico iba cambiando con los años. A nivel político, se estaban produciendo cambios en el mundo, respecto de los cuales el historiador Manuel Burga considera que se trata de una realidad con una debacle de la política, triunfo del neoliberalismo y auge de pragmatismos políticos.²⁰

En el Perú, el nuevo gobierno inició sus funciones el 28 de julio de 1990, bajo la presidencia de Alberto Fujimori y paulatinamente puso en práctica un conjunto de reformas como la implantación del libre mercado, el retomar la deuda externa, la venta de las empresas públicas, reducción del aparato estatal, ajuste drástico del Presupuesto General de

¹⁹ CASTEL Robert, *La metamorfosis de la cuestión social, una crónica del salariado*, Lectura del Master Estudios avanzados en Seguridad Social, Módulo XIII, p. 389.

²⁰ BURGA, Manuel “¿Cambio de rumbo para retornar al pasado?”, Revista Qué Hacer N° 94, marzo abril Lima, 1995.

la República reduciendo el gasto público, todo ello con la finalidad de dar vuelco a la economía y propiciar la inversión privada (interna y externa). La economía fue uno de los aspectos que más incidieron en otros. En el aspecto social, por ejemplo. En materia laboral, se propició renuncias y despidos de trabajadores del sector público (generando, incluso, trabajos informales o auto empleo), se flexibilizaron normas laborales para relativizar derechos laborales, se crearon nuevas modalidades de contratación, se fusionaron Ministerios. El Estado redujo así su condición de ser uno de los principales generadores de empleo, en el país. En la década de los noventa, la PEA sindicalizada se debilitó y pasó de un 12,4% a 1,5%.²¹ La población peruana, sin embargo, continuó su crecimiento, desde 1940 (7 millones) a 2010 (30 millones). Su distribución se centró en el ámbito urbano. Era un nuevo esquema de la sociedad peruana que, años más tarde, sería el reflejo del desarrollo económico.

El Sistema de Seguridad Social peruano basado en la inter generacionalidad también se vio afectado desde dos vertientes: externa, debido a los cambios económicos internacionales; e, internos, por la modificación demográfica y rompimiento de la relación ingresos-egresos. Todo ello significó encontrarse frente a un Sistema Nacional de Pensiones, en plena etapa de madurez, con un riesgo de desequilibrio (la Defensoría del Pueblo informó que no estaba “quebrado” o “colapsado”) Esta afectación económica general permitió reflejar también la reducción de ingresos por falta de aportaciones (el Estado siempre fue el principal empleador y uno de los que más incumplía) y el incremento de egresos por razones demográficas y constantes reajustes de montos pensionarios que se pagaban. La relación aportantes-pensionistas se mantenía en un promedio de casi 10 a 1, aproximadamente. Se hacía necesario unos reajustes. El nuevo Presidente de la República de entonces apoyó la administración de la Seguridad Social (a cargo del Instituto Peruano de Seguridad Social, IPSS) y dijo que permitiría la constitución de entidades privadas pero “complementarias” al IPSS y sin desafiliación ni eliminación de aportes “porque ello atentaría contra la solidaridad con los que menos tienen”²² La realidad fue diferente.

En todo este contexto, se produce la reforma de la Seguridad Social peruana, vigente entonces. Las Cartas al FMI informaban, posteriormente, sobre la creación del sistema de pensiones privado y las acciones que se llevaban a cabo.

El número de asegurados activos en el Sistema Nacional de Pensiones era el siguiente

ASEGURADOS	
ACTIVOS	1.847.161
Empleados y obreros	1.649.233
Servidores del hogar	39.928
Facultativos	135.000
Choferes y amas de casa	23.000

²¹ VERDERA, Francisco, citado en CRABTREE y DURAND, Perú: Élités del poder y captura política, p. 105.

²² Intercampus El Debate, Versión completa del debate realizado entre los candidatos a la Presidencia de la República, en el Centro Cívico de Lima, el 3 de junio de 1990, Universidad del Pacífico, Unidad de Investigación, Lima, noviembre de 1990, p. 67.

Elaboración propia de Fuentes del IPSS. Datos citados en MARCOS, 1992; 67.

Y en cuanto a los pensionistas:

Población pensionista a nivel nacional 1985-1991							
Regímenes	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
D.L. 19990	148.993	163.962	181.386	200.625	217.657	237.430	262.930
D.L. 17262	10.706	10.543	10.348	10.133	9.887	9.613	9.378
Ley 16124	3.237	3.404	4.346	5.123	5.791	6.376	6.559
D.L. 18846	4.400	4.918	5.446	6.139	6.619	7.234	7.902
TOTAL	167.336	182.827	201.526	222.020	239.954	260.653	286.769

Nota.- Incluye todas las prestaciones de cada uno de los regímenes a cargo del Instituto Peruano de Seguridad Social, IPSS.

Fuente: Resumen del cuadro de MARCOS, 1992; 68.
Dirección General de Informática del IPSS.
Elaborado por la Dirección Nacional de Pensiones del IPSS.

Obsérvese la proporción entre activos o trabajadores (casi dos millones) y pasivos o pensionistas (167,336). Para un sistema intergeneracional era aceptable esta relación numérica aunque siempre con diferencia en las remuneraciones de sus aportantes.

Sobre esta situación, la opinión de Noelia Bernal, sin embargo, señala que se trataba de *“una coyuntura de desbalance financiero, económico y actuarial del entonces sistema de reparto administrado por el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) y la consecuente imposibilidad del Estado para asumir los pagos de pensiones corrientes y futuras...”* por tanto, se decide por un esquema pensionario paralelo plasmado en la coexistencia de un sistema estatal de reparto parcialmente reformado y la introducción de un sistema administrado privadamente basado en cuentas individuales.²³

Por su parte, Eduardo Morón señala que *“El SNP había colapsado después de la hiperinflación y sobre todo por un manejo irresponsable de los fondos”*. Agrega que la reforma hacia el SPP no sólo es la fuente de financiamiento para el futuro crecimiento económico sino *“permitir que un mayor número de familias tuviera los medios para vivir adecuadamente después de sus jubilación”*, proveer pensiones adecuadas y razonables. Y concluye en que *“... la reforma surge como consecuencia del desequilibrio financiero del antiguo sistema –cuya tendencia de largo plazo era reforzada por el cambio en el patrón de envejecimiento de la población-, la presencia de incentivos hacia la distorsión de los beneficios percibidos por los jubilados –existía discriminación por género, grupos ocupacionales y generacionales- y sobre todo buscando evitar que los ahorros*

²³ BERNAL, Noelia, MUÑOZ, Ángel, PEREA, Hugo, TEJADA, Johana y TUESTA, David, (2008) *Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones, diagnóstico y propuestas*, Grupo editorial Norma, BBVA, marzo de 2008, p. 27.

previsionales de los trabajadores queden ampliamente expuestos a riesgos asociados a factores políticos.”²⁴

Carmelo Mesa Lago considera que el sistema público de pensiones se basaba en contribuciones ligadas al empleo y, por tanto, la premisa financiera de estos sistemas era el empleo formal que permitiese financiar “los beneficios de los trabajadores retirados con base en las contribuciones de los trabajadores activos y cotizantes”. Se refiere, además, a la “larga crisis de los años ochenta” que redujeron las políticas sociales y fue un factor importante para generar brotes inflacionarios.²⁵

No obstante, la Defensoría del Pueblo explica algunos motivos, diferentes a los glosados en el Capítulo “El mito de la insostenibilidad financiera” de su Informe 99, en que se refiere a las posibles debilidades del Sistema Nacional de Pensiones y que es necesario destruir ese mito o desequilibrio natural que sirvió de fundamento para crear el Sistema Privado de Pensiones pues “... *no solo un sistema de reparto no tiene un “desequilibrio natural”, sino que en todo caso la creación del SPP ha acentuado ese desequilibrio por un largo plazo, al quitarle gran parte de sus afiliados.*”²⁶

Más adelante, señala que la proporción de trabajadores se pasaron al SPP afectaron al SNP y su sostenibilidad. Se trata “... *un efecto propio del paso de un sistema de transferencias intergeneracionales a un sistema en el que cada generación vela por sí misma; en ese tránsito, hay una generación que queda sin sustento, y eso causa el déficit del SNP.*”²⁷

Pero, además, el propio Carmelo Mesa Lago se refiere a las consecuencias de lo sucedido en materia económica en América Latina y sus consecuencias en la Seguridad Social. Indica: “*La crisis económica o de la deuda externa del decenio de los ochenta contribuyó considerablemente al deterioro y crisis de los seguros sociales, aunque éstos ya anteriormente sufrían algunos problemas serios en los países con los sistemas más antiguos.*” Y que los programas de ajuste estructural que comenzaron en la región también en el decenio de los ochenta y se generalizaron en los noventa, provocaron además severos costos sociales y agravaron la crisis de los seguros sociales. Agrega Mesa Lago que la “privatización” de los seguros sociales es una solución neo liberal para expandir el rol del mercado”.²⁸

²⁴ MORÓN, Eduardo y CARRANZA, Eliana, *10 años del Sistema Privado de Pensiones*, editorial Universidad del Pacífico, Lima, diciembre de 2003, p. 17 y 23.

²⁵ MESA LAGO, Carmelo y MÁRQUEZ, Gustavo (2007) *Las reformas de los sistemas de pensiones y asistencia social*, en “El estado de las reformas del Estado en América Latina”, editado por Eduardo Lora, Banco Interamericano de Desarrollo, agosto 2007, p. 329, ss.

²⁶ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Informe Defensorial N° 99, El futuro de los sistemas de pensiones, hacia una nueva relación entre el Sistema Público y el Privado*, Lima, noviembre de 2005, p. 9.

²⁷ Ob. Cit. p. 11

²⁸ “*La solución neo-liberal a los problemas citados ha sido la “privatización” de los dos principales y más costosos programas de seguro social: las pensiones de vejez, invalidez y muerte, y el seguro de enfermedad-maternidad (o/y sistemas nacionales de salud).*” “... *La estrategia neo-liberal persigue la expansión del rol del mercado, promoviendo la reducción del tamaño y funciones del Estado que pasa de un papel predominante a uno subsidiario*” MESA LAGO, Carmelo, (2000) *Desarrollo social, reforma del Estado y de la Seguridad Social, al umbral del siglo XXI*, CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, enero de 2000, p. 8.

El actual presidente de la República, Pedro Pablo Kuczinsky indica que “... los beneficios de un sistema privado tiene un costo de transición, pues los trabajadores más antiguos y cercanos a la jubilación se quedan en el sistema estatal y dejan de aportar” Sin embargo, los beneficios de una sistema privado “manejado competitivamente” sobrepasan el costo. Además, agrega que los sistemas de pensiones de América Latina “inspiran poca confianza”, que un beneficio importante de los sistemas privados es *“la creación de un mercado de capitales... Eso contribuye no sólo a la salud financiera de las empresas pero también a su disciplina corporativa y a la tecnificación del mercado financiero ...”*²⁹

Según Cruz Saco, Mendoza y Seminario, la reforma de 1992 tuvo, entre otros motivos, el de reducir la deuda previsional del Estado, que la nueva “industria privada de AFP” tenía por objetivo ampliar y profundizar el *“mercado doméstico de capitales, eliminar el aporte obligatorio del empleador y del Estado, transferir el riesgo de inversión financiera al trabajador, ampliar la cobertura.”*³⁰

3.3.1 La Constitución Política de 1993

El gobierno de entonces convocó a elecciones para representantes al denominado Congreso Constituyente Democrático. Estas se realizaron el 22 de noviembre de ese año y los resultados favorecieron a la alianza de partidos oficialistas Cambio 90-Nueva Mayoría quienes lograron 44 de las 80 representaciones.

La nueva Constitución Política de 1993 (ya estaban vigentes las AFP) estableció un nuevo rol del Estado puesto que “reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social”³¹, para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.” El texto ya no es el de la Constitución de 1979 (el Estado ya no es el que “garantiza” el derecho a la Seguridad Social sino el que “reconoce” ese derecho). Una sutileza diferencial que ofrece una visión diferente en cada una de ellas. Estamos frente a un Estado menos comprometido respecto de la Seguridad Social, producto de una nueva situación y un nuevo modelo económico aplicado en el país a partir de los noventa. También está dirigido a la universalidad y de manera progresiva pero la forma para obtenerla no será la misma de la Constitución de 1979 ni, sobre todo, con la responsabilidad directa del Estado.

La garantía del Estado en esta Constitución no se relaciona con el campo de aplicación de la Seguridad Social (Universalidad) ni con el financiamiento (Solidaridad) ni con los derechos a las prestaciones (Integridad) sino con la participación de las entidades que tendrán a su cargo el acceso a las prestaciones de Seguridad Social y que podrán ser públicas, privadas o mixtas (*Artículo 11*)

²⁹ En MORÓN, Eduardo y CARRANZA, Eliana, Ob. Cit. p. 13.

³⁰ CRUZ SACO, María Amparo; MENDOZA, Juan; SEMINARIO, Bruno, (2014) *El sistema previsional en el Perú: diagnóstico 1996-2013, proyecciones 2014-2050 y reforma*. Documento de discusión. Universidad del Pacífico, Lima, octubre 2014.

³¹ *Artículo 10.- El Estado “reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social”. , para su protección frente a las contingencias que precise la ley y para la elevación de su calidad de vida.”*

Con este texto se deja de lado la administración principal de una entidad pública como el Instituto Peruano de Seguridad Social, IPSS, para promover la participación de otro tipo de entidades, sean públicas, privadas o mixtas. Es decir, de un lado, el Estado ya no dirige su objetivo hacia una gestión eminentemente pública –aun cuando sus propias leyes, determinen su autonomía económica, financiera y administrativa- ahora brinda oportunidades a otros sectores de la economía nacional que antes no habían intervenido.

Recuérdese, además, que la Constitución de 1979, también citaba la posibilidad de que otras entidades, privadas, pudieran participar en la Seguridad Social pero sin dejar de lado el rol preponderante del Estado sino que dejaba ello en manos de los propios asegurados a fin de que puedan expresar su conformidad. El Estado se convierte ahora en el “garantizador” para que todas las entidades puedan gestionar la Seguridad Social y que los asegurados puedan afiliarse a la que consideren conveniente. Se elimina toda alusión a la entidad pública como eje principal de esa gestión.

Se trata de un Estado que modificará su función en materia de Seguridad Social de plena participación a otro de supervisión (acción subsidiaria). Recuérdese también que esta constante se presentará en diversos aspectos de la vida económica nacional, incluida, principalmente, en los artículos 58° (“La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado.”), 59° (“El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria.”) y 60° (“El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.”)

Las diferencias entre ambas Constituciones son notorias. La modificación del rol del Estado es evidente. La ubicación del derecho a la seguridad social dentro del texto también se modifica. En el texto de 1979 se ubica como un Capítulo III dentro del Título I de los Derechos y Deberes Fundamentales mientras que en la Constitución de 1993 como un Capítulo II De los Derechos Sociales y Económicos, al margen de los Derechos Fundamentales que tiene el Capítulo I del Título I De la persona y de la sociedad. La calidad de Derechos Fundamentales, no obstante, no ha variado y así lo ha entendido el Tribunal Constitucional considerando que “sean concebidos ya no como derechos programáticos carentes de exigibilidad, sino más bien como derechos sociales que imponen auténticos deberes constitucionales para el Estado, a fin de proveer las condiciones necesarias para su pleno cumplimiento.”³²

Además, estas diferencias se pueden observar también en los propios textos generales y significará también la restricción o eliminación de determinados principios y derechos en su condición de derechos constitucionales dejándolos a la configuración exclusivamente legal. Se trata de la solidaridad, la integridad explícita (especificación de las contingencias), la unidad, la representación tripartita, el sentido de responsabilidad en cuanto a los aportes, entre otros.

³² LANDA TORRES, César *Los derechos sociales y la jurisprudencia constitucional (Laboral y pensionaria)*, en Actas del VII Congreso de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, 20-22 de junio de 2007, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, pp. 39 y 40.

La Constitución de 1993 tuvo varias reformas pero, en cuanto a Seguridad Social, una de las más importantes fue la contiene la Ley N° 28389. Al efectuarse una revisión del Presupuesto General de la República para el año 2004 se determinó que un porcentaje destinado al pago de los pensionistas del Régimen del Decreto Ley N° 20530 (Régimen de pensiones de los Empleados Públicos) fue considerado excesivo y su posible elevación paulatina para los próximos años. Se produjeron dieron entonces las modificaciones en el régimen de pensiones de los empleados públicos que comentamos en otro capítulo.

El 10 y 11 de noviembre 1991 se publicaron los Decretos Legislativos 718 (Salud) y 724 (Pensiones). Nos referiremos de manera específica al Decreto Legislativo 724. En uno de sus considerandos se cita el artículo 14 de la Constitución Política de 1979, aquel que se refiere a la “existencia de entidades públicas o privadas que complementen la labor del Instituto Peruano de Seguridad Social” y que los fondos de pensiones han demostrado “constituir importantes fuentes generadoras de ahorro, inversión y empleo y permitiendo a los trabajadores acceder a la propiedad de diferentes empresas y promoviendo el accionariado difundido”. El artículo 1, se refiere a la calidad de “*complementario al Sistema Nacional de Pensiones*”.

Agregaré que las prestaciones que otorguen deben ser “necesariamente mejores o adicionales a las ofrecidas” por el IPSS, se crea un aporte de solidaridad a cargo del empleador, se fija el aporte para jubilación en 8 por ciento, se crea la Superintendencia de AFP, entre otras disposiciones. Este Decreto Legislativo 724, si bien fue publicado, no se llevó a la práctica y posteriormente fue derogado.

El domingo 6 de diciembre de 1992 se publicó el Decreto Ley 25897 que creó el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP) conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones. Su artículo 1, era diferente. Ahora tenía como objeto contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema previsional social en el área de pensiones y está conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP)³³

Ya no se considera como de naturaleza complementaria, se establecen incrementos en las remuneraciones como incentivo si es que un trabajador se traslada al SPP, se mantiene el aporte de solidaridad por parte del empleador, entre otras medidas. Se deroga el Decreto Legislativo anterior.

El SPP inició sus operaciones el 21 de junio de 1993 y al 27 de julio ya había 112,000 personas afiliadas. Paralelamente, se iniciaron un conjunto de reformas en el Sistema Nacional de Pensiones: se modificó el requisito de los años de aportación para jubilarse, el cálculo de la cuantía de la pensión, posteriormente, se elevaría la edad de jubilación, se

³³ “DISPOSICIONES GENERALES. Artículo 1°.- El Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP) tiene como objeto contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema previsional social en el área de pensiones y está conformado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), las que administran los Fondos de Pensiones a que se refiere el capítulo II del Título II de la presente ley y otorgan obligatoriamente a sus afiliados las prestaciones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio a que se refiere el capítulo V del Título II de la presente ley.”

elevaría el aporte, se modificaría la estructura de ese aporte, se incentivaría la auditoría de las pensiones otorgadas y la interpretación de las normas vigentes, entre otras medidas más.

El modelo privado fue implantándose en varios países de América Latina, en sus diferentes modalidades:

- Modelo sustitutivo: Chile (1981), Bolivia (1997), México (1997), El Salvador (1998), República Dominicana (2003 a 2006).
- Modelo paralelo: Perú (1992) y Colombia (1994).
- Modelo Mixto: Argentina (1994, que después se modificó), Uruguay (1996), Costa Rica (2001) y Ecuador (2005).

Muchos trabajadores pasaron de un sistema a otro. Y uno de los inconvenientes para el traslado –el reconocimiento de los años anteriores a la vigencia del Sistema Privado- fue solucionado con la creación de un Bono de reconocimiento, documento que emite la Oficina de Normalización Previsional, ONP, reconociendo, precisamente, los años de cotización que pudiera haber tenido el trabajador con anterioridad al 6 de diciembre de 1992 (fecha de promulgación del Decreto Ley 25897) y se trasladan al Sistema Privado para que sea incluido en el cálculo de la probable pensión que le pudiera corresponder al afiliado. Como quiera que se trata de reconocer años de aportación del afiliado se hizo necesario establecer una fórmula de cálculo para convertir esos años en montos que pudiera sumar el total, conjuntamente con los ahorros aportados y la rentabilidad que se hubieran generado de las inversiones de esos ahorros. La fórmula de cálculo de la pensión sería: aportes + rentabilidad + bono de reconocimiento (si el trabajador tuvo derecho al Bono) .

También se puso en vigencia un procedimiento para que se inicie en la AFP a la que pertenece el afiliado y ésta la traslada a la ONP para su verificación y reconocimiento.

El Sistema Privado de Pensiones otorga las siguientes prestaciones:

- Pensión de jubilación.
- Pensión de invalidez.
- Pensiones de sobrevivencia (viudez, orfandad y ascendientes)
- Gastos de sepelio.

De este modo y por lo que hace a la pensión de jubilación, se otorga al cumplimiento de la edad, como único requisito. Todo afiliado que cumpla 65 años de edad tiene derecho a una pensión.

En 1994 el SPP tenía 961, 370 afiliados, lo cual representaba un incremento de 53.8% respecto a diciembre de 1993, cuando se registraron 624, 898 afiliados. No se registraron pensionistas de jubilación aún. Funcionaban entonces ocho AFP: Unión, El Roble, Providencia, Nueva Vida, Profuturo, Integra, Megafondo y Horizonte. A 1997, el número acumulado de afiliados era de 1,742,552, 66,6%, varones y 33.4% mujeres. Y el número de afiliados activos era de 1.735,502. El número de pensionistas de jubilación fue de 432.

A 1998 el número de afiliados era de 1,988,482 afiliados y 1.980.420 afiliados activos. Había cinco AFP. El número total de pensionistas era de 12,518. A diciembre 1999 el número de afiliados 2,234,316

Como indicamos antes, paralelamente a la creación del Sistema Privado de Pensiones, en los primeros años de la década de los noventa se dictaron leyes respecto del Sistema Nacional:

- Se modificó el cálculo de sus pensiones.
- Se elevó el requisito de los años de aportaciones para obtener la pensión de jubilación. De 15 años (hombres) y 13 (mujeres) se elevó a 20 años, como mínimo.
- Se estableció tope pensionarios sobre una suma fija.
- Se creó la Oficina de Normalización Previsional, ONP,

También en ésta etapa se produjeron otros cambios, sobre todo, en los regímenes públicos de pensiones. Uno de esos ellos fue en el que se produjo en el Decreto Ley N° 20530, de los empleados públicos, en los que se cerró definitivamente el Régimen, se dio por terminada la revalorización de las pensiones conocida como la Cédula viva y se establecieron tope para las pensiones equivalentes a dos Unidades Impositivas Tributarias, UIT.

Sin embargo, uno de sus problemas era aplicar estas disposiciones a los pensionistas que tenían montos mayores a los nuevos tope (derechos adquiridos). Para ello, se modificó el artículo 103 de la Constitución Política vigentes y se estableció la aplicación de la teoría de los hechos cumplidos a las “situaciones anteriores”. Se dispuso que se hiciera paulatinamente y, así, las pensiones mayores a ese monto se fueron reduciendo a las dos UIT.

Años más tarde, se modificaría también el esquema –similar al del Decreto Ley N° 20530- del Régimen de la Caja de Pensiones Militar Policial, para quienes vayan incorporándose a las instituciones de formación educativa en ese campo, esto es, para su futura aplicación. Y en al año 2016 se declararían en liquidación la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador.

IV. LA SITUACIÓN ACTUAL

Queda así determinado que, actualmente, en el Perú están vigentes, regímenes contributivos, no contributivos y complementarios, a cargo de entidades públicas o privadas, conforme al siguiente cuadro.

REGIMEN	NORMA DE ORIGEN	ADMINISTRACIÓN
Sistema Nacional de Pensiones	Decreto Ley 19990	Oficina de Normalización Previsional
Sistema Privado de Pensiones	Decreto Ley 25897	Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones
Ley de Modernización de la Seguridad Social en Salud	Ley 26790	Seguro Social de Salud, EsSalud

Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo	Ley 26790	Seguro Social de Salud o EPS. ONP o CIA. Privada de Seguros.
Régimen de Pensiones de los Empleados Públicos	Decreto Ley 20530	Entidades Públicas
Régimen de Pensiones Militar Policial	Decreto Ley 19846	Caja de Pensiones Militar Policial.
Régimen de pensiones para víctimas de terrorismo y narcotráfico.	Decreto Legislativo 398 (26 diciembre 1986)	Cada entidad pública.
Régimen de Salud, Pensiones y Compensaciones de los pescadores	Decreto Supremo 001-64	Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador. Liquidada.

Fuente: Elaboración propia.

- **SISTEMAS CONTRIBUTIVOS**

PÚBLICOS: Sistema Nacional de Pensiones, Régimen de los empleados públicos (D.L. 20530), Régimen de Pensiones Militar-Policial, Régimen del Servicio Diplomático de la República.

PRIVADOS: Sistema Privado de Pensiones.

PÚBLICO-PRIVADO: Seguro Complementario de trabajo de Riesgo, SCTR.

- **SISTEMAS NO CONTRIBUTIVOS:**

SALUD: Sistema Integral de Salud, SIS.

PENSIONES: Programa Pensión 65. Pensión no contributiva para personas con discapacidad en situación de pobreza.

- **SISTEMAS COMPLEMENTARIOS:**

Derrama Magisterial.

Derrama Judicial.

Fondos de Colegios Profesionales.

Se trata de los sistemas, con cotizaciones de los propios asociados cuyas prestaciones coadyuvan a mejorar la insuficiencia de las pensiones de los regímenes generales, comprende a trabajadores de determinada actividad económica. No interfieren los regímenes generales,

por el contrario, colaboran a una mejor calidad de vida de los trabajadores. Están obteniendo cada vez, mayor importancia.

Están dirigidos a determinados grupos de trabajadores de alguna especialidad y, salvo el caso de Derrama Magisterial, su funcionamiento es limitado, esto es, sólo tienen como objetivo recaudar fondos –con aportes de sus asociados- y distribuirlos entre quienes tuvieran alguna necesidad producto de determinada contingencia como la culminación del período laboral, la incapacidad o el fallecimiento.

4.1 El financiamiento

El financiamiento es la base de los sistemas, sobre todo, contributivos. Originalmente, la cotización comprendía a los trabajadores, empleadores y al mismo Estado (Ley 8433, la primera de las leyes de Seguro Social, en el Perú). A la fecha sólo están a cargo de empleadores y trabajadores, de manera separada; sólo de los tributos de los ciudadanos, en el Sistema no Contributivo. Se explica de la siguiente manera.

4.1.1 En el Sistema Nacional de Pensiones

En el caso del Sistema Nacional de Pensiones el financiamiento del sistema, actualmente, es un porcentaje de la remuneración del trabajador. Anteriormente, era compartido por el empleador y el trabajador. Dos terceras partes la aportaba el empleador y una tercera parte, el trabajador. Por ejemplo, de un porcentaje de 9 por ciento, el 6 por ciento era de cargo del empleador y el 3 por ciento era del trabajador. A partir de 1 de agosto de 2005 se elevó la tasa a 11 por ciento y se modificó la estructura: sólo sería de cargo del trabajador. Actualmente, es el 13 por ciento.

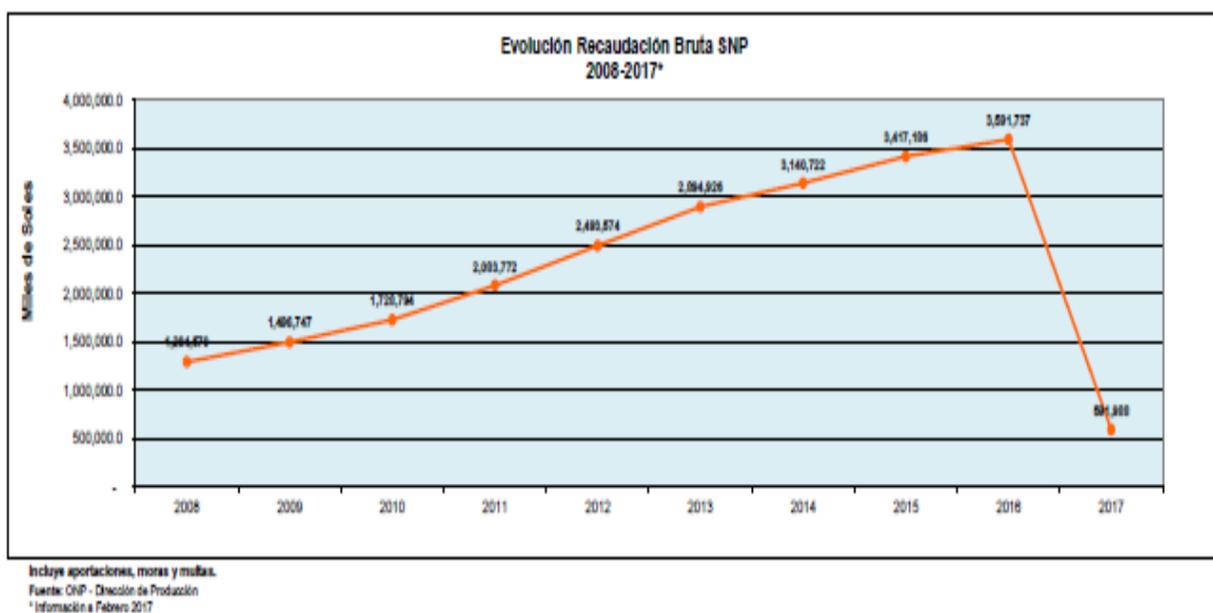
El Sistema Nacional de Pensiones es un sistema de reparto, esto es, existe un fondo común en el cual se incluyen los aportes y del cual se extraen los montos para el pago de las prestaciones. No obstante, se acumula un fondo de reserva que se invertía con la finalidad de lograr alguna rentabilidad y mantenerlo, o elevarlo, a los efectos de significar un respaldo de los pagos futuros.

El inicio del SNP significó la acumulación de los fondos del Seguro Social Obrero y Seguro Social del Empleado, para formar un solo fondo de reserva. Gran parte de esos fondos fueron invertidos en bienes inmuebles que hasta la fecha siguen siendo propiedad del SNP.

Además, se administra bajo la modalidad de prima escalonada, la elevación paulatina de la tasa o prima de aportación paulatinamente y en base a estudios actuariales, a fin de proyectar los ingresos y gastos técnicamente.

En el siguiente Cuadro Evolución de la Recaudación Bruta al SNP, a julio 2017 (En miles de soles) se puede apreciar el monto recaudado por el Sistema Nacional de Pensiones en los últimos años.

AÑOS	TOTAL
2008	1,294,569.6
2009	1,496,746.5
2010	1,728,794.1
2011	2,083,771.7
2012	2,493,573.8
2013	2,894,926.4
2014	3,140,721.7
2015	3,417,185.8
2016	3,591,736.7
2017	299,980.7



Fuente: Oficina de Normalización Previsional, ONP. Sólo SNP.
https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/1731.pdf
 Resumen, extraído el 18 setiembre 2017

Y en este Cuadro los montos que se pagaron por pensiones durante los mismos períodos.

Ejecución de pensiones, por fondos pensionarios 2008 - 2017

AÑOS	TOTAL
2008	3,306,981,420
2009	3,582,433,872
2010	3,729,482,185
2011	4,579,075,514

2012	4,062,061,574
2013	4,325,251.181
2014	4,545,395,314
2015	4,205,123,542
2016	4,278,342,716
2017	636,983,715

Fuente: Resumen del Cuadro de Oficina de Normalización Previsional, ONP.
https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/1735.pdf
 Extraído el 22 de abril de 2017

Los cuadros precedentes reflejan los ingresos y egresos en el Sistema Nacional de Pensiones, producto de su nueva situación, es decir, la modificación del número menor de aportantes con posterioridad a los años noventa y el mantenimiento o elevación de los pensionistas reflejado en el último de los cuadros (Ejecución de pensiones). Esta relación, como puede observarse refleja un desequilibrio entre ambos conceptos (Recaudación Bruta y Ejecución de pensiones) que lleva a que el Estado –como se verá más adelante- haya tenido que asumir parte de la planilla de pagos mensuales.

No obstante, los ingresos no se han detenido, pues el número de ingresantes al Sistema Nacional de Pensiones continúa –recuérdese que se trata de un sistema de reforma, paralelo- aunque, por supuesto, en menor proporción que al Sistema Privado de Pensiones.

4.1.2 En el Sistema Privado de Pensiones

En el Sistema Privado de Pensiones el modelo de financiamiento es de capitalización individual graficada en la Cuenta Individual de cada afiliado. El fondo de todas las Cuentas Individuales es invertido y su rentabilidad se redistribuye individualmente entre los afiliados, según el ahorro que hayan acumulado hasta ese momento.

La estructura de aporte, es la siguiente:

- a) 10 por ciento para pensión de jubilación.
- b) Una prima de seguros para pensiones de invalidez, sobrevivencia y gastos de sepelio.
- c) Las Comisiones.

El total está a cargo del trabajador y es descontado de su remuneración bruta (Comisión sobre flujo). Esta modalidad fue modificada –a opción del trabajador- a un aporte del saldo que obtenga el trabajador (Comisión por saldo). En el tránsito del cambio de una modalidad a otra, quienes hubieren optado por la segunda posibilidad, mantienen un sistema mixto temporal, en el existe un porcentaje de la remuneración y un porcentaje por el saldo que hubieren acumulado.

Si se tiene en cuenta que el saldo está en relación con la rentabilidad que logre la AFP, el pago de la Comisión estaría en función del monto del saldo de ahorro. Si este se eleva, el porcentaje de Comisión también se eleva, pero si se reduce, la Comisión también sería menor. Para el cambio hubo un plazo durante el cual se

mantuvo una comunicación abundante en los medios, pero no lo suficientemente clara.

Este nuevo planteamiento del pago de las Comisiones generó un arduo debate. Al momento de producirse la vigencia de la norma que así lo dispuso, esto es, el traslado voluntario de pago de la Comisión por flujo (por remuneración) al Flujo (sobre el saldo), no tuvo la acogida que se esperaba. Inicialmente, se incluyeron algunos porcentajes de incentivos para el trabajador que optara por trasladarse del SNP al SPP, pero paulatinamente fueron siendo dejados de lado.

Como se puede observar en la Ley, sólo se fijó el porcentaje de aporte para la pensión de jubilación, los otros dos conceptos, la prima de seguros y las comisiones, se dejan al libre mercado.

Además, hay aportes obligatorios y voluntarios. Los aportes voluntarios pueden ser con fines previsionales o sin fines previsionales. Los aportes sin fines previsionales pueden ser retirados por los afiliados en el momento que consideren conveniente. A los efectos de su mantenimiento, los ahorros de cada afiliado son incluidos en algunos de los fondos que se fijan por ley, para los efectos de su manejo financiero:

FONDO TIPO 0: De protección de capital donde hay un crecimiento estable y muy baja volatilidad de inversión. Para las personas de 65 años o más a fin de que no pongan en riesgo sus fondos. Incluida recientemente y es prácticamente un proceso de transferencia para el afiliado puesto que el tiempo para la obtención de su pensión es inmediata.

FONDO TIPO 1. De preservación de capital. Crecimiento estable y baja volatilidad de inversión. Es decir, los riesgos de las inversiones son reducidos para los efectos de una probable pérdida, pero igualmente, la rentabilidad no será elevada.

FONDO TIPO 2: Fondo mixto. Crecimiento moderado y volatilidad de inversión media. Es el término medio entre el tipo 1 y el tipo 3.

FONDO TIPO 3: Fondo de crecimiento. Alto crecimiento y alta volatilidad de inversión. A diferencia del Fondo Tipo 1, la rentabilidad será elevada pero, igualmente, los riesgos de una probable pérdida son altos.

Cada tipo de Fondo tiene sus propios porcentajes y conceptos de inversión, de allí su alto o bajo crecimiento.

El Fondo actual que administra el Sistema Privado de Pensiones es de 76 mil millones de soles equivalente al 18% del Producto Interno Bruto, PBI, y al 87% del ahorro interno, según indica la Asociación de AFP (Dato extraído el 5 octubre 2017 <https://www.asociacionafp.com.pe/las-afp-en-cifras/>)

4.2 La cobertura

Uno de los aspectos importantes a revisar en el presente trabajo es la cobertura de los sistemas de pensiones. Y, sobre todo, la manera cómo ha evolucionado en los años recientes así como su comparación entre los sistemas público y privado.

Siempre ha sido uno de los aspectos principales, no obstante, no ha tenido un aumento significativo debido a la falta de incorporación de nuevos grupos de empleos y a la permanente informalidad en el contexto laboral peruano. Se ha observado que a partir del 2000 el crecimiento del número de aportantes en el Sistema Nacional de Pensiones (obligatorios y facultativos) -guardando la distancia respecto del Sistema Privado- es sostenido. Según la Oficina de Normalización Previsional, ONP, de 326 mil asegurados en el año 2000 pasó a 1 millón 117 mil en el 2010 y a 1 millón 640 mil en el 2015. A través de todo este período ha seguido un proceso de elevación constante. (VER CUADROS EN LOS ANEXOS 1 Y 2)

Como se indica, comprende las dos modalidades que tiene el SNP, asegurados obligatorios y facultativos, aunque es conveniente aclarar que los facultativos (seguros voluntarios, generalmente para trabajadores independientes) no tienen una afiliación significativa.

En el año 2008 y 2009 se produce un ligero aumento debido, sobre todo, a la crisis económica que se produjo en el mundo y que, para nuestro país, generó una menor rentabilidad en los fondos de los afiliados, desmejorándose la imagen del Sistema Privado y produciendo este aumento de afiliaciones en el Sistema Nacional.

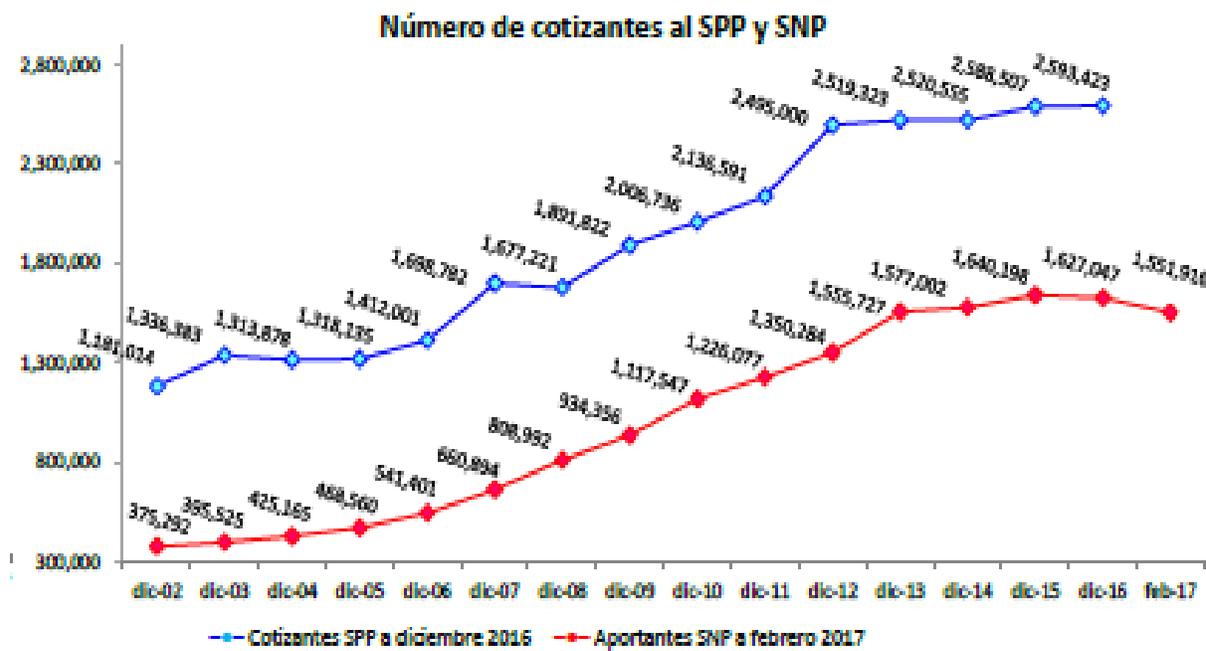
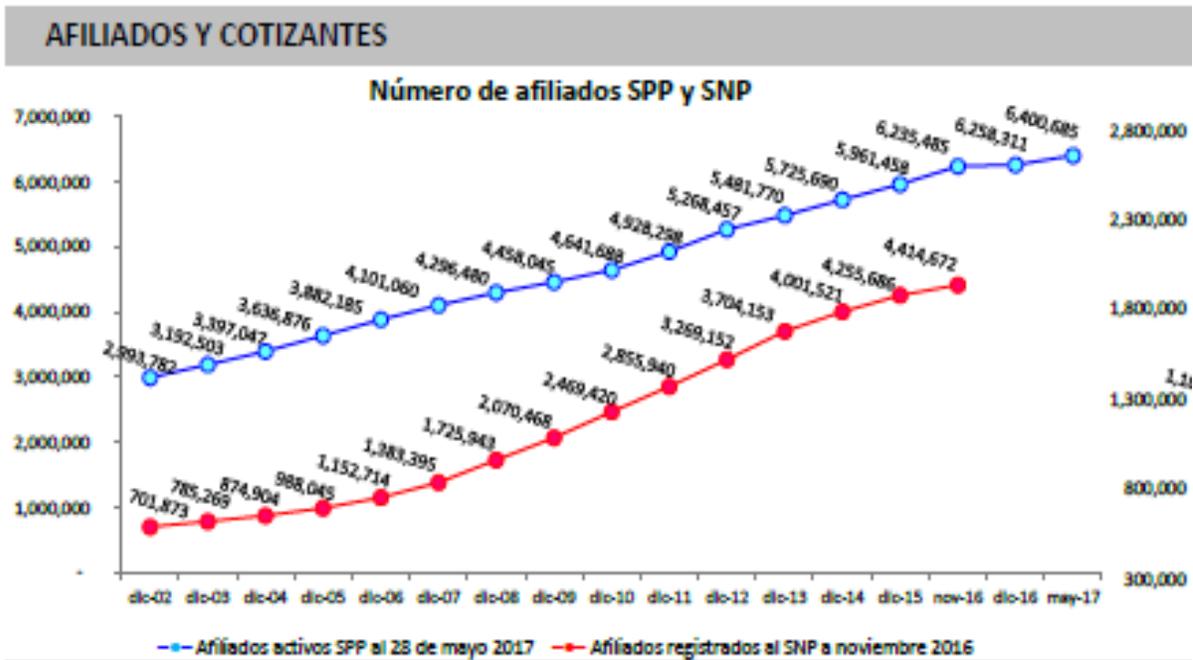
En el caso del Sistema Privado de Pensiones, las AFP tienen un número actual de aportantes llega a más de 6 millones, dato de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP.

Se puede percibir la diferencia entre hombres y mujeres, y en el que predomina un mayor número de hombres (3 millones 938 mil) que en las mujeres (2 millones 418 mil) producto del mayor número de personas empleadas, en uno u otro sexo. Refleja la situación laboral de ambos, en el mercado peruano. Y, por supuesto, su evolución a través de los años.

Y respecto de la edad, confirma que la edad media (obsérvese las edades de 31 a 40 años de edad) es la que más accede al mercado laboral y que son los más numerosos sumados ambos serían el 30.4 por ciento, partiendo de los 21 años. En los menores de 21 años podrían incluirse los primeros trabajos y excluir algunas prácticas profesionales debido a que no son materia de remuneración. Se debe interpretar que se trata de menores de 21 años que laboran de manera formalizada. También, a partir de los 51 años de edad, el porcentaje se reduce notoriamente. Ello, producto de decisiones personales para optar por el derecho a la pensión de jubilación o la jubilación obligatoria que prima en determinados grupos laborales. (VER CUADRO DEL ANEXO 3)

Ahora, es importante observar la comparación entre los afiliados y aportantes de los dos sistemas más importantes, según lo expone la Asociación de AFP peruanas.. Lo primero que se puede determinar es el mayor número en el SPP, pero en ambos se ha ido elevando, lo cual nos lleva a la interpretación de que la vigencia del modelo paralelo (la

vigencia de los dos, pero que un trabajador sólo puede afiliarse a uno de ellos) se mantiene o, visto de otro modo, los trabajadores mantienen su preferencia por el Sistema Nacional (público), pese a las constantes modificaciones legales que no permiten una mejor pensión y la mayor difusión del Sistema Privado.



Fuente: Asociación de AFP, Perú.
Extraído el 30 setiembre de 2017.

Algo similar sucede con los cotizantes cuya constante se mantiene en ascenso, salvo lo ocurrido en el año 2016, en que los cotizantes del Sistema Nacional se reducen, como puede verse en el Cuadro. Pero, además, todo hace indicar que la suma de ambos sistemas – público y privado- se ha reducido respecto de años anteriores. En “El Sistema Previsional del Perú..., octubre 2014” se señala que la cobertura en 1980 en el entonces Instituto Peruano de Seguridad Social, IPSS, era del 37.4% de la Población Económicamente Activa, PEA, y en el 2013, la cobertura conjunta de ambos sistemas fue de 25.7%, lo cual se debe, agrega, a la alta informalización, los excesivos costos del Sistema Privado que desalientan la afiliación y la falta de una cultura previsional.³⁴

El intento de obligar a los trabajadores independientes a alguno de los sistemas –el que ellos eligieran- comprendía a los que nacieron después de 1 de agosto de 1973 y que percibieran un ingreso superior a una remuneración mínima vital.

4.3 Las prestaciones

Como se ha indicado anteriormente, los dos sistemas más importantes, otorgan:

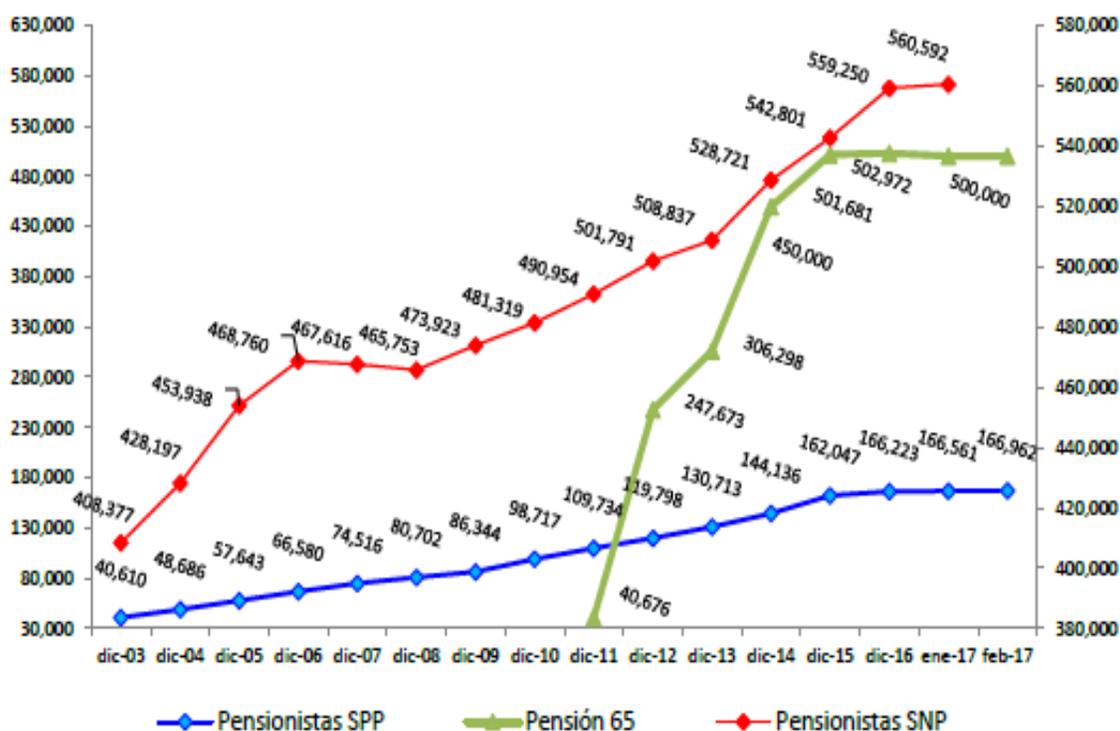
- Pensión de Jubilación.
- Pensión de Invalidez.
- Pensiones de sobrevivientes (viudez, orfandad y ascendientes).
- Gastos de Sepelio (SPP) o Capital de Defunción (SNP)

Indudablemente, existen diferencias en cuanto a los requisitos y los cálculos de la cuantía que corresponde. La más importante diferencia se refiere a los requisitos para obtener el derecho a una pensión de jubilación. Mientras que en el Sistema Público se solicita edad y 20 años de aportaciones, en el Sistema Privado sólo se solicita la edad de 65 años, lo cual ha dado lugar a críticas contra el Sistema Público en el sentido de que muchos de sus asegurados no podrán obtener una pensión por no poder cumplir con el requisito de los 20 años de aportaciones.

Existe también una diferencia entre el número de pensionistas en el SNP respecto del SPP. Es importante observar que el SNP proviene desde los sistemas anteriores (Obrero y Empleado), es decir, desde 1936 en el primer caso y 1962, en el segundo. En cambio, el SPP asume desde 1993 en que inició sus operaciones. Si bien, existe un Bono de reconocimiento que acredita o reconoce los períodos anteriores, el número de pensionistas continúa siendo menor que el SNP. Esta diferencia del número de pensionistas se puede observar en el siguiente Cuadro, en que se ha incluido las pensiones no contributivas (Programa Pensión 65) vigente en el país para personas mayores de 65 años que no estuvieren protegidos por ningún sistema de Seguridad Social.

³⁴ CRUZ SACO y otros, El Sistema Previsional del Perú... ob.cit. p. 10

Número Total de Pensionistas SPP, SNP y Pensión 65



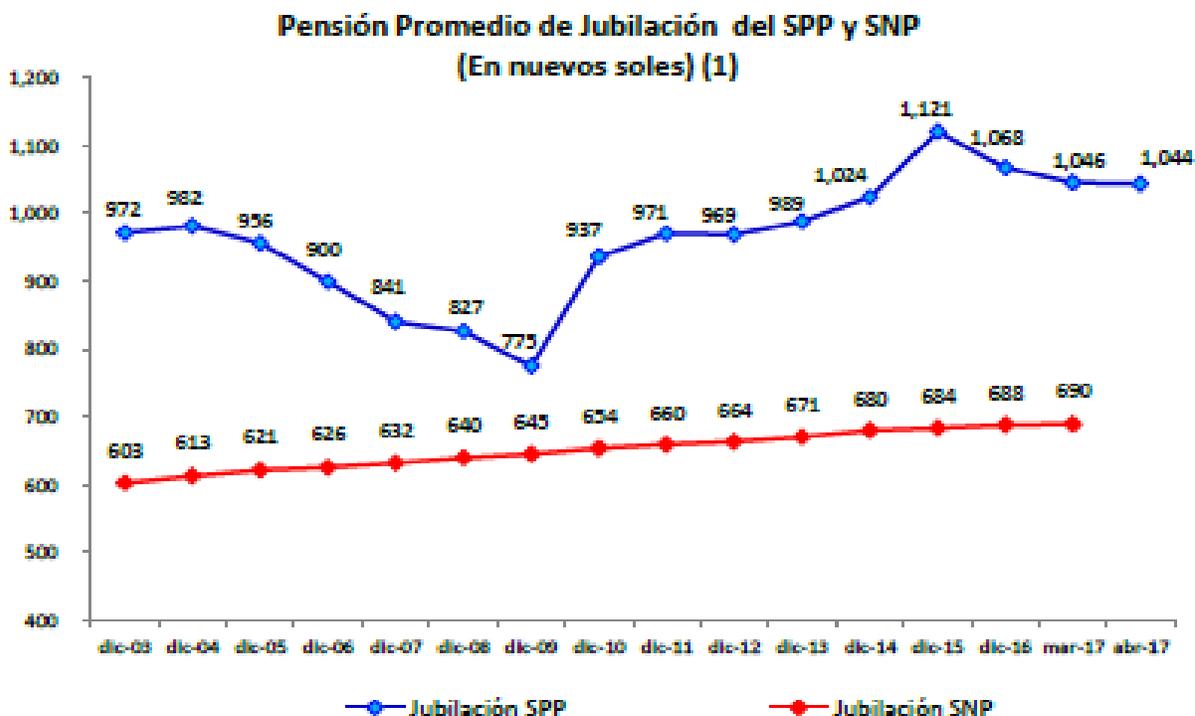
Fuente: Asociación de AFP, Perú.
Extraído el viernes 14 abril 2017.

La diferencia entre el número de pensionistas del SNP y del SPP es clara. Pero, también es importante detenerse en la línea verde de Pensión 65 en donde directamente el número de beneficiarios es alto. Es decir, en menos de 5 años ha crecido significativamente debido a que depende del Presupuesto General de la República, pero que se ha “detenido” un poco entre 2015 y 2017, probablemente por razones políticas, pues no todos los gobiernos asumen el carácter social e importante de este Programa y los montos presupuestados pueden ser menores, según la decisión de cada gobierno.

La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP señala que, al 31 de marzo de 2017, el número de pensionistas en el Sistema Privado es de 87 mil 237, en total. De ellos, los mayores de 66 años son los más numerosos (70 mil 384) mientras que los menores, es decir, los que optaron por la jubilación anticipada, más 16 mil. Asimismo, de las cuatro AFP (Habitat, Integra, Prima y Profuturo) la de mayor número de pensionistas es Integra con 38 mil 115 pensionistas. (VER CUADRO EN ANEXO 4)

Pero, además, también es interesante observar el comportamiento de las cuantías de las pensiones, tanto en el Sistema Público como en el Privado y medirlas comparativamente, pues una de las justificaciones para la creación del Sistema Privado era la crítica a las cuantías del Sistema Público, en ese entonces. Obsérvese en este Cuadro siguiente, correspondiente a junio de 2017, que los montos promedio del Privado son más elevados que los del público, aunque en ambos casos resultan sumamente bajos para la situación económica general del país. Además, la diferencia entre ambos no es tan sustancial, para el medio peruano y, en el caso de sistema Público, se ven limitadas por el

tope máximo en base a un monto fijo (que no permite elevarlas) impuesto desde el mes de diciembre de 1992. Esta limitación no existe en el Sistema Privado donde la pensión de jubilación se puede obtener según lo ahorrado, sin tope alguno.



Fuente: Asociación de AFP, Perú.
Extraído el 30 setiembre de 2017.

Obsérvese también las constantes modificaciones de las cuantías a través de los años, en el caso del Sistema Privado producto de la baja rentabilidad en esos períodos (años 2008, 2009), mientras que en el Sistema Público se mantiene su regularidad, precisamente por la limitación del tope de las cuantías, al momento de establecer el cálculo.

Si consideramos el valor de cambio con el dólar americano (3.26 soles), la pensión promedio del Sistema Privado (en línea azul), sería equivalente a 322.50 dólares. Y en el caso de la pensión del Sistema público sería un equivalente a 211.64 dólares, aproximadamente. Estas cuantías podrían ser mejor entendidas si se toma como referencia el dólar americano. Si consideramos el valor de cambio con el dólar americano (3.26 soles), la pensión promedio del Sistema Privado (en línea azul), sería equivalente a 322.50 dólares. Y en el caso de la pensión del Sistema público sería un equivalente a 211.64 dólares, aproximadamente. El valor de la moneda americana en el país ha sido, en promedio, estable, en los últimos años.

4.4 El costo de la transición

La reforma del Sistema de Pensiones en el Perú generó un conjunto de nuevas situaciones, dentro de las cuales está el denominado costo de la transición, es decir, los costos como producto de dichos cambios y que, por lo general, son asumidos por el Estado.

- El Bono de reconocimiento.

Como se ha indicado, era necesario el reconocimiento de los años de aportaciones efectuados por un trabajador al Sistema Nacional antes de trasladarse al Sistema Privado de Pensiones, los cuales pasarían al ser incorporados al ahorro general del afiliado y ser parte – en algunos casos, sustancial- de la pensión de jubilación que obtenga en el nuevo sistema.

Para establecer el monto se recurrió a una fórmula en que los factores esenciales fueron: un factor establecido actuarialmente por la Superintendencia de Banca, Seguro y AFP, los años de aportación efectuados al Sistema Nacional hasta determinada fecha y la remuneración promedio antes de la fecha en que se disponía, según el Bono que obtenía. Después del procedimiento administrativo para su reconocimiento, por parte de la Oficina de Normalización Previsional, ONP, el dinero que se obtenía de la aplicación de dicha fórmula, es abonado por el Estado y depositado en una Compañía de Guarda de Valores hasta que la persona adquiera algún derecho, momento en el cual, se hace efectivo para calcular la pensión que pudiera corresponder al afiliado.

A la fecha se han establecido 3 bonos de reconocimiento para quienes se trasladan del Sistema Nacional al Sistema Privado: 1992, 1996, 2001.³⁵

Al 31 de agosto de 2017, se habían presentado un total de 284,997 Bonos de 1992; 13,390 del Bono de 1996; y, 5,536 del Bono de 2001. Y en cuanto al Valor actualizado³⁶ serían las siguientes cifras: el Valor actualizado del Bono de 1992, 15 131 851; el de 1996, 700 249; y el de 2001, 114 281.

El mayor número de Bonos de reconocimiento correspondiente a 1992 se explica debido al mayor número de trabajadores que se trasladaron entre 1992 y 1995 en que recién ingresaron al mercado las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, AFP. La norma se promulgó el 6 de diciembre de 1992 y las AFP comenzaron a operar en junio del año siguiente.

- El Bono complementario para los trabajadores mineros.

Algo similar sucede con los trabajadores mineros. Se trata de un Bono adicional que corresponde a los trabajadores mineros que optan por una jubilación anticipada y que, bajo determinadas condiciones pueden acceder a él, para elevar la cuantía de la pensión. También es financiada por el Estado.

³⁵ Datos extraídos el 24 setiembre de 2017 de:
<http://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.asp?p=31#>

³⁶ El bono calculado a cada una de esos años (1992, 1996 y 2001) se va actualizando de acuerdo al índice de Precios al Consumidor, mes a mes.

- Bono complementario de la Pensión Mínima

Se otorga cuando el afiliado tiene derecho a una pensión mínima, en base al ahorro del afiliado y su Bono de reconocimiento si tuviera derecho a él. En caso de agotarse dicho fondo, se recurre al Bono complementario de Pensión Mínima (BCPM) que es financiado por el Estado a fin de garantizar los pagos de dicha pensión.

- Bono complementario de Jubilación adelantada.

El Estado financia el pago de las pensiones de los afiliados que se trasladaron al Sistema Privado de Pensiones habiendo tenido derecho a una pensión de jubilación en el Sistema Nacional. Se paga la pensión en el Sistema Privado y se dispuso su pago para evitar que retornen al Sistema Nacional.

- El pago de la planilla del SNP.

Como se ha indicado anteriormente, al trasladarse un número de asegurados del Sistema Nacional al Sistema Privado, la base financiera con la cual se cubría el pago de pensiones del Sistema Nacional disminuyó considerablemente y se generó un desequilibrio para poder solventar el pago de las pensiones del Sistema nacional. Ese déficit tuvo que ser cubierto por el Estado.

A julio de 2017, la ejecución del pago de pensiones (Sólo del Sistema Nacional de Pensiones) se encuentra en 2,490,685.250,³⁷ Por su parte, la recaudación bruta es de 2,091,410.6 al mismo mes de julio de 2017.³⁸

Para asumir este costo se creó el Fondo Consolidado de Reserva, FCR, en 1996, cuyos montos son invertidos y su rentabilidad aplicada al pago de las pensiones del Sistema Nacional de Pensiones y de Régimen de pensiones de los empleados del Estado (Decreto Ley 20530). Esto ha permitido que dicha aplicación –en su monto- se vaya elevando y, consecuentemente, el gasto del Tesoro Público por el mismo concepto, se vaya reduciendo. De 2,537 millones al 2005 se ha reducido a 1,597 millones en el año 2012, según “El Sistema Previsional del Perú...”³⁹

4.5 El sistema no contributivo

El Sistema No Contributivo se inició con un programa social denominado Gratitude y en base a determinados estudios que determinaban que un 12.5 por ciento de la población de personas mayores de 75 años de edad se encontraban en situación de extrema pobreza.

Dicha información fue proporcionada, en ese entonces, por la Encuesta Nacional de Hogares, ENAHO 2009.

³⁷ Datos extraídos de la ONP:

https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/1942.pdf

³⁸ Datos extraídos de la ONP:

https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/1939.pdf

³⁹ El Sistema Previsional del Perú... , ob. cit. p. 6.

Según los Considerandos del Decreto de Urgencia 059-2010 era necesario preservar el capital humano de la población vulnerable, en especial la de los mayores de 75 años de edad puesto que “se encuentra excluida del crecimiento económico sostenido que ha experimentado la economía peruana en los últimos años”

Para ello incide en “el otorgamiento de transferencias monetarias directas” a fin de asegurar las condiciones básicas para su subsistencia y encarga su conducción y ejecución al entonces Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social que comprendió, inicialmente, a los Departamentos de Huancavelica, Apurímac, Ayacucho y Lima Metropolitana.

El Programa Gratitude otorgó una subvención económica de 100 nuevos soles mensuales, por persona y no tenía la condición de heredable.

La verificación de la situación de las probables personas beneficiarias sería realizada por el Programa Nacional de Apoyo Directo a los Más Pobres “JUNTOS” y en Lima Metropolitana por el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Para el financiamiento se autorizó una Transferencia de Partidas en el Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2010 por dos millones y 00/100 nuevos soles.

Todo ello se realizó con carácter temporal pero, a través del tiempo, se ha convertido en permanente.⁴⁰

Posteriormente, en el año 2011 se modifica y su denominación ahora es Programa de Asistencia Solidaria, Pensión 65,⁴¹ “con la finalidad de otorgar protección a los adultos a partir de los 65 años de edad que carezcan de las condiciones básicas para su subsistencia.”⁴² Se encuentra adscrito al Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

Entrega una subvención económica de 250 soles (76.07 dólares americanos, aproximadamente) bimestrales por persona. Según una encuesta de percepción de los usuarios, el 96.71 por ciento destina a alimentación; el 60.2 por ciento a salud; el 39.43, a vestimenta; el 15.49 a transporte; el 0.79 a algún negocio; el 0.2 lo ahorra; el 0.1 a servicios básicos.⁴³

Al mes de agosto de 2017, el Programa Nacional de Asistencia Solidaria, Pensión 65, atendió a 538,566 personas en todo el país, con un total de S/. 512,641,500, en calidad de transferencia anual. En cuanto a género, 297 mil 990 son beneficiarias mujeres y 240 mil 576, son hombres. El total de personas mayores de 100 años son 781, de las cuales, 233 son hombres y 548 mujeres. (VER CUADRO DE ANEXO 5)

Téngase en cuenta la elevación paulatina de las edades, producto, se entiende, de la elevación de la esperanza de vida y la diferencia entre hombres y mujeres.

⁴⁰ El Decreto de Urgencia 059-2010 se promulgó el 27 de agosto de 2010 bajo el título de “Dictan medidas extraordinarias para crear el Programa Piloto de Asistencia Solidaria: Gratitude”

⁴¹ Decreto Supremo 081-2011-PCM publicado el del 19 de octubre de 2011

⁴² <http://www.pension65.gob.pe/quienes-somos/que-es-pension-65/>

⁴³ <http://www.pension65.gob.pe/wp-content/uploads/RESULTADOS-ENCUESTA-DE-PERCEPCIONES-2016.pdf>

Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI, la extrema pobreza pasó de 4.1 por ciento a 3.8 por ciento al cierre del año 2016, es decir, 70 mil peruanos salieron de esa pobreza extrema y en el caso de la pobreza, se encuentra en 20.7 por ciento. En el año 2007, se encontraba en un 49.1 por ciento.

La extrema pobreza y la pobreza se presentan, sobre todo, en las zonas rurales del país.

También está vigente la Pensión No Contributiva para personas con discapacidad severa en situación de pobreza en cuyo registro se encuentran un total de 427,826 personas. El programa está a cargo del Consejo Nacional para la integración de la Persona con Discapacidad del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. El Programa recién se viene implementando en algunos lugares del país y es equivalente a 150 soles mensuales (45.83 dólares) y pagado de modo bimestral. Fue creado por Decreto Supremo 004-2015-MIMP promulgado el 10 de agosto de 2015.

V. PROBLEMAS ACTUALES

Después de más de 20 años de vigencia de la reforma de los años noventa, se siguen presentando algunos inconvenientes tanto en el Sistema Nacional (público) como en el Privado. El Sistema público se mantiene, aun cuando bastante restringido por las leyes promulgadas y por su administración, tendientes más a su simple mantenimiento. El Sistema Privado en donde no se han modificado sus problemas iniciales y otros que han ido apareciendo durante su vigencia.

5.1 EN EL ÁMBITO DE LAS PENSIONES

5.1.1 La cobertura

Según las proyecciones del Banco Interamericano de Desarrollo para la región, *“entre el 47% y el 60% de esos 140 millones de adultos mayores (alrededor de 66 millones a 83 millones de personas) va a llegar a la edad de su jubilación sin haber generado el ahorro necesario para financiar una pensión durante su vejez”* lo cual constituye, incluso, un desafío político *“porque en el 2050 los adultos mayores constituirán entre el 20% y el 30% del electorado potencial”*⁴⁴

Al respecto Mesa Lago indica que la reforma peruana de 2012 no mejoró sustancialmente el sistema en general, y pone como ejemplo el hecho de que en Chile se produjo la incorporación de los trabajadores independientes, en cambio en el Perú, se suspendió.

Efectivamente, en base a la Ley 29903, Reforma de 2012 (que se comenta más adelante) se dispuso la afiliación obligatoria de los trabajadores independientes a cualquiera de los dos sistemas (público o privado), con lo cual se podría haber incrementado la

⁴⁴ BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, (2013) *Mejores pensiones, mejores trabajos, hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. p. 6.

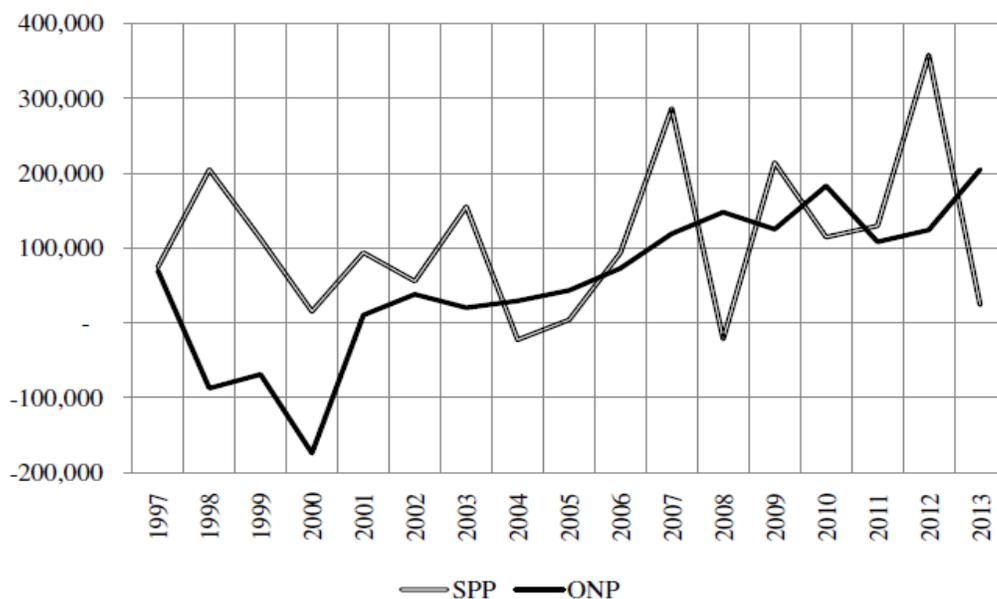
cobertura. No obstante, y con la ayuda importante de las redes sociales, se fomentó una protesta masiva contra la medida y se tuvo que dar marcha atrás, primero, suspendiendo la medida (Ley 30082) y, luego, derogándola (Ley 30237). Cruz Saco, Mendoza y Seminario, citados anteriormente, consideran que aun así, la cobertura sólo se hubiera elevado del 26% al 29% de la PEA (p. 10)

Por ello, indican que aun sumando el SPP y el SNP, la cobertura respecto de la Población Económicamente Activa, PEA, *“se ha reducido en 12.8%. En 1980, la cobertura del IPSS era 37.4% (PEA, 5.7 millones; asegurados activos, 2.1 millones)⁸ 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).”* Agrega que esta situación se debe, principalmente a *“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.”⁴⁵*

Incluso, en determinados períodos como en los años 2012 y 2013, más personas se afiliaron al Sistema Público que al Privado. Se trata de períodos temporales. ¿Cómo se explica ello? En la mayoría de los casos, es de la mayor confianza en el primero y el probable desprestigio del segundo, en esos años. En los años 2008, 2009 se produjo una fuerte crisis financiera que afectó seriamente los fondos de los afiliados de las AFP y se redujeron ostensiblemente, mientras que las ganancias de las Administradoras, no se afectaron tanto. Ello dio lugar a informaciones periodísticas sobre el tema y muchos trabajadores o personas que recién ingresaban a trabajar, dejaron de afiliarse al Sistema Privado.

⁴⁵ Cruz Saco, y otros, ob. cit. p.10.

Ilustración 4. Variación anual del número de cotizantes en la ONP y SPP, 1997-2013



Fuente: Estadísticas de la ONP y la SBS.

Extraído de “El Sistema Previsional del Perú: Diagnóstico 1996-2013, proyecciones, 2014-2050 y reforma”, Cruz Saco y otros, p. 11

Obsérvese los años 2008, 2012 y 2013 en que se produce la situación comentada del mayor número de afiliados al Sistema Nacional (el estudio le llama ONP, por la entidad que administra el SNP) que al Privado.

Como se ha podido apreciar en los Cuadros de ítem 4.3, La Cobertura, el número de afiliados no cubre un porcentaje importante de la Población Económicamente Activa y sólo una parte, menor, de la población total del país. Actualmente, el número de afiliados a los sistemas de pensiones no alcanzan a cubrir el 35% de la PEA, del país y un porcentaje menor de la población general.

5.1.2 Insuficiencia de las pensiones

Cuando se crea el Sistema Privado de Pensiones, uno de los objetivos –por lo menos así se presentaba- era mejorar las cuantías de las pensiones que se venían reconociendo en el Sistema público. Hacerlas suficientes. A la fecha, no se ha conseguido este objetivo.

En la página 34 se presentan los Cuadros respecto de las pensiones promedio en los dos sistemas de pensiones más importantes del país, los cuales grafican una insuficiencia promedio para los beneficiarios.

En el Sistema Nacional de Pensiones (público), las cuantías tienen limitaciones en dos aspectos:

- El cálculo de las cuantías ha sido duramente afectado con las modificaciones legales realizadas.
- Se ha determinado la aplicación de un tope pensionario máximo que impide una adecuada relación aporte-beneficio. El tope actual es de 857 soles mensuales (263 dólares americanos, aproximadamente) Este tope -basado en un monto fijo y no en función a otros factores muchos más flexibles como otros anteriores (sobre la remuneración asegurable)- no permite que un trabajador aporte sobre una suma determinada y obtenga una tasa de reemplazo más cercana a la remuneración promedio porque el tope no lo permite. Es decir si, por ejemplo, un trabajador aporta sobre un monto de 2 dos mil soles su pensión no puede ser más allá de 857 soles.

En ambos casos se trata de medidas, al parecer, con la finalidad de mantener ciertos ingresos al Sistema e impedir egresos que puedan desfinanciar más esa relación.

En el Sistema Privado la limitada acumulación del ahorro de la mayoría de los afiliados no permite la obtención de una tasa de reemplazo adecuada, más aun si le añadimos el componente demográfico de la esperanza de vida y la densidad de las cotizaciones, además, por supuesto, de remuneraciones media que, a su vez, generan el ahorro limitado.

Tampoco existe una cultura del ahorro voluntario (que pudiera elevar las pensiones), en la mayoría de los casos, precisamente, por las remuneraciones limitadas sólo al cumplimiento de la canasta familiar.

Esta situación de la insuficiencia de las cuantías de la pensiones ha generado que el pensionista busque diversas formas de incrementar sus ingresos o de mantener lo que estaba percibiendo. Una de ellas es la de buscar nuevos trabajos. Sin embargo, como se ha explicado antes, se presenta la situación de percibir pensión y remuneración simultáneamente. Y entonces se observa la diferencia entre el Sistema Nacional y el Sistema Privado. En el Nacional (Público) es incompatible cuando ambos conceptos superan media Unidad Impositiva Tributaria (2,025 soles, 623 dólares americanos), mientras que en el Privado no hay inconvenientes en percibir ambos conceptos (Ley 28678 publicada el 3 de marzo de 2006)

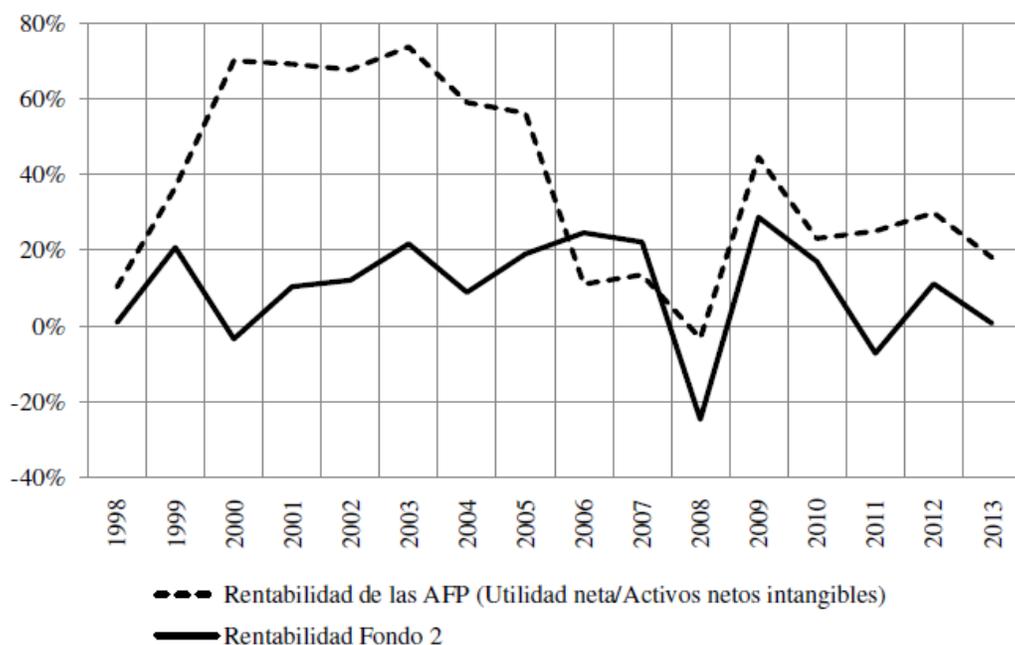
Pero, además, si la persona continúa en el Sistema Nacional de Pensiones sus nuevos aportes (tiempo y remuneraciones) no serán consideradas para un nuevo cálculo en la pensión que recupere. Y si, siendo pensionista del sistema público, aportó al Sistema Privado (para el nuevo período se puede aportar a este, si así lo decide el trabajador) tendrá derecho a los beneficios de este Sistema.

Indudablemente, tampoco se puede permitir que el nuevo período y las nuevas remuneraciones puedan elevar ostensiblemente el beneficio al recuperarse porque puede haber intenciones de hacerlo, pero tampoco limitarse al máximo, como para que los aportes no sean considerados en ningún momento y se rompa la relación aporte-beneficio.

5.1.3 Las comisiones de las AFP

El problema de las Comisiones que cobran las AFP es un tema de permanente debate en el país. Y muchas personas comparan el cobro de las Comisiones con las ganancias de las AFP.

Ilustración 6. Evolución de rentabilidad promedio del SPP y las AFP, 1998-2013 (variación anual en nuevos soles)



Fuente: Estadísticas de la SBS.

Extraído de “El Sistema Previsional del Perú: Diagnóstico 1996-2013, proyecciones, 2014-2050 y reforma”, Cruz Saco y otros, p. 17

En este Cuadro se puede apreciar que la rentabilidad de las AFP es mayor que las del Sistema mismo, en general. En esa situación, claro, influyen factores de ajuste que asumen las AFP como la reducción de personal, de publicidad, entre otros. Efectivamente, se trata de un Sistema basado en la rentabilidad de las inversiones, la cual, debido a la economía actual, se encuentra beneficiosa. No obstante ha habido algunas situaciones de crisis económica en que dicha rentabilidad ha bajado ostensiblemente afectando, por supuesto, los fondos o ahorros de los propios afiliados. Recuérdese que se trata de cuentas individuales en que los ahorros de algunos afiliados se ven más afectados que otros. Por ejemplo, el fondo de un afiliado que tuviera un monto bajo, su fondo puede bajar ostensiblemente, incluso hasta desaparecer, no obstante si se trata de un afiliado joven puede recuperarlo con el transcurso de los años. En cambio, la afectación de los fondos de los afiliados próximos a la edad de jubilación, puede incidir en la cuantía de la pensión, de allí que la ley establece que las personas mayores deben depositar su ahorro en el Fondo Tipo 1, de menor riesgo financiero.

En “Los Fondos de pensiones ¿Qué futuro nos espera?” se puede apreciar que los primeros años, son de evidente pérdida para las AFP, pero a partir de 1998 comienza a ser sostenida, salvo el año 2008 en que hay algunas pérdidas. Los autores, Jaime Delgado y Aldo Fuertes, consideran que “las AFP han obtenido una rentabilidad anual promedio de 49,4%, siete veces mayor que la tasa de rentabilidad neta real de 7,41% percibida por los afiliados”⁴⁶

Sin embargo, estas utilidades de las AFP no siempre guardan relación con las Comisiones que cobran. En muchos períodos la rentabilidad no guarda relación con las Comisiones porque la rentabilidad es baja y, sin embargo, el pago de las Comisiones siguen siendo las mismas y no se afectan. El afiliado debe aportar un porcentaje fijo, aun cuando la rentabilidad pueda ser menor.

Se han efectuado algunos intentos para tratar de regular mejor el cobro de comisiones y hacerlo más equitativo. Y se presenta una situación relacionada con la falta de competencia entre las Administradoras. Dentro de esta situación se produjo la incursión de una nueva AFP con una menor comisión y, luego, la convocatoria de licitaciones entre las AFP, que se comentan a continuación. Otro intento fue el de la modificación de la estructura del pago de las Comisiones, esta vez para modificar el pago de la Comisión por flujo (de la remuneración) a la Comisión por saldo (sobre la rentabilidad obtenida por la AFP). No tuvo la acogida masiva que se esperaba.

5.1.4 La competencia

Unido al problema de las Comisiones está la competencia entre las Administradoras de Fondos de pensiones. La mayoría de los analistas concuerdan en la falta de competencia entre las AFP. “Es un oligopolio de cuatro AFP” dicen algunos especialistas.⁴⁷

Varios han sido los esfuerzos en lograr una mayor competencia entre las AFP y, por tanto, rebajar las comisiones que cobran las AFP: a. La salida al mercado de una nueva AFP, con una menor comisión; b. la modificación del pago de comisiones en función a la rentabilidad; y c. la licitación entre las AFP.

El primer caso se produjo en los años 2005, 2006 en que salió una nueva AFP, Prima, con una menor comisión y las demás procedieron a rebajar también sus comisiones. Lamentablemente, al poco tiempo, todas volvieron a asumir un porcentaje similar y alto. En el segundo caso, como hemos indicado anteriormente, se dispuso mediante una norma legal, que, voluntariamente, los afiliados podían pasar de la comisión que significaba un porcentaje de descuento de la remuneración a un descuento de la comisión por saldo, es decir no de la remuneración sino del saldo total del ahorro (incluida la posible rentabilidad que pudiera haber obtenido). La tercera es la licitación que ha convocado la Superintendencia de Banca, Seguro y AFO para que participen las AFP y resulte ganadora la que haya ofrecido la menor comisión. De ser así, la AFP ganadora obtiene el ingreso directo de las nuevos trabajadores que se incorporan al Sistema Privado de Pensiones.

⁴⁶ Delgado, Jaime y Fuertes, Aldo, Qué futuro nos espera, p. 52, 53.

⁴⁷ CRUZ SACO, y Otros, ob. cit. P. 15

A la fecha se vienen realizando tres licitaciones. Sin embargo, en algunas no han participado todas las AFP o se han presentado con Comisiones que no ha ganado. Esto ha generado, a su vez, que las AFP que pierden lleven a cabo una reducción de gastos, principalmente, en sus aspectos laborales como la de los promotores, en tanto no tienen la labor de “captar” nuevos afiliados de otras AFP o que recién ingresan porque ya están designados para afiliarse directamente a la AFP que gane la licitación.

5.1.5 La judicialización de las pensiones

Otro de los problemas generados a partir de la reforma de los años noventa fue la judicialización de las pensiones. Consideramos que esto se produjo debido a tres factores:

- Modificación de la normas.
- Eliminación del recurso impugnativo de revisión.
- Interpretación de normas, para una auditoría, respecto de las pensiones ya otorgadas.

Los casos más frecuentes han sido sobre:

- Derecho de pensión en el SNP.
- Cálculo de las cuantías.
- Reconocimiento de períodos de aportación o cotización.
- Reconocimiento de remuneraciones para el cálculo de las pensiones.
- Reconocimiento de períodos devengados.
- Cálculos en el Bono de reconocimiento.

La ONP se vio en la obligación de contratar estudios jurídicos que se hagan cargo de los procesos judiciales debido a los numerosos casos que se fueron presentando paulatinamente. A su vez, el Poder Judicial, también se vio en la necesidad de crear Juzgados y Salas Especializadas en Derecho Previsional.

El Informe de la Defensoría del Pueblo 135 se refiere a las quejas que se presentan ante la ONP y a los procesos judiciales que afrontaba en el año 2008.

Estadística Procesos Judiciales Previsionales y Penales - ONP (al 31 de marzo del 2008)

Grupos de procesos	Archivados		En trámite		TOTAL
	Sub Total	ONP como Demandado	ONP como demandante	Sub total	
D.L. 19990	36,641	86,221	151	86,372	123,013
D.L. 20530	5,622	4,639	79	4,718	10,340
D.L. 18846	3,415	11,006	27	11,033	14,448
Electrolima	347	420	0	420	767
Nulidad de incorporación	1,434	0	770	770	2,204

Penal como denunciado	3,499	1,802	0	1,082	5,301
Penal como denunciante	1,682	0	2,193	2,193	3,875
Totales	52,640	104,088	3,220	107,308	159,948

Fuente: Presentación de la Jefatura de la ONP ante la Comisión de Seguridad Social del Congreso. Mayo, 2008.

Como se puede apreciar el número de procesos contra la Oficina de Normalización Previsional fueron numerosas (Rubro: ONP como demandado).

Y en cuanto a los gastos que acarreaban estos procesos, el mismo Informe Defensorial, indica que dichos gastos son excesivos, para un sistema de pensiones que, precisamente requiere ahorros administrativos.

Se han observado casos en los que se conocía la solución favorable a los asegurados y pensionistas, lo cual generaba una sentencia favorable en todas las instancias, pero aun así, se interponían recursos para apelar o para que continúe el proceso hasta las últimas instancias. Y ello, puesto que se entiende que las entidades del Estado no pueden descartar la posibilidad de lograr una sentencia favorable pues de no hacerlo se exponen a una sanción para la entidad o sus funcionarios. Se desconoce si se presentó o tramitó alguna disposición legal que permita a la ONP dejar de interponer recursos (allanarse a demandas), como sucedió en Argentina. En los últimos años, el número de procesos disminuyó de 130 mil a 75 mil expedientes.⁴⁸

5.1.6 La reforma de 2012

En el año 2012 y teniendo en cuenta algunos inconvenientes que se venían presentado, sobre todo, en el Sistema Privado de Pensiones, el gobierno de entonces procedió a expedir una Ley que tenía cuatro grandes objetivos:

- Afiliación para más trabajadores, sobre todo, de menores ingresos.
- Competencia para reducir costos, se trata de propiciar el ingreso de otras AFP y lograr, en general, menores comisiones. Incluye licitaciones entre las AFP.
- Mejor rentabilidad de los fondos, incluyendo las ganancias de las AFP en función a las ganancias de los afiliados. Con ello, se buscaba mayor competencia para que ofrezcan mayor rentabilidad y mejores condiciones de servicio.
- Transparencia y calidad de servicio, propiciando la creación de un Consejo de Participación ciudadana para velar por un mejor servicio y promover la cultura previsional.⁴⁹

⁴⁸ Gerente General de la Oficina de Normalización Previsional, en diario Gestión, lunes 6 de noviembre de 2017.

⁴⁹ Boletín Informativo N° 1.
https://www.mef.gob.pe/contenidos/prensa/boletines/reforma_spp/cartilla_SPP_COMERCIO_WEB.pdf

Efectivamente, se promulgó la Ley 29903 que reformó e introdujo algunos temas sobre el funcionamiento de las AFP e incluyó algunos como:

- Crear un nuevo fondo para los afiliados (ya habían tres)
- Crear un proceso de licitación para que la AFP que ofrezca comisiones más bajas, obtengan la afiliación directa y obligatoria de los nuevos trabajadores, en los siguientes dos años.
- Afiliación obligatoria de los trabajadores independientes.
- Participación de dos afiliados independientes en la gestión de las AFP.
- Posible centralización de las funciones de recaudación en otra entidad, que podía ser la SUNAT (estatal).
- Mejor información a los afiliados del SPP.
- Ampliar y crear nuevas formas de jubilación anticipada.
- Incentivos a las Micro y Pequeñas empresas (MYPES) para que afilien a sus trabajadores.

Obsérvese que la finalidad de la reforma está dirigida a lograr un mejor funcionamiento del SPP, específicamente sobre la competencia, menores comisiones, mayor participación, mayor rentabilidad, entre otras, entendiéndose que el mercado no estaba funcionando debidamente. Lamentablemente, muchas de estas no han cumplido por diversas razones.

Como se comenta en párrafos anteriores, los procesos de licitación se han venido llevando a cabo pero en algunas de ellas no han participado algunas AFP con resultados favorables –en dos oportunidades- para una nueva AFP que propuso menores porcentajes de comisión; consecuentemente, las demás procedieron a reducir costos administrativos puesto ya no iban a captar nuevos afiliados (los nuevos ingresaban directamente a la AFP que ganó por proponer menores comisiones) y sus acciones estuvieron dirigidas simplemente a tratar de mantener la afiliación de sus actuales afiliados.

En el caso de la incorporación de los trabajadores independientes –ya se ha comentado también- se tuvo que dar marcha atrás en la afiliación obligatoria por la fuerte oposición del sector involucrado que sustentó una falta de libertad de opción y un excesivo costo que no le iba a reportar una buena cuantía en su pensión. Se calculaba la incorporación de unos 500 mil trabajadores independientes.

Algo similar sucedió con los trabajadores de las Micro y Pequeñas empresas a quienes se les impulsó a afiliarse, a través de sus propietarios con un subsidio estatal compartido con el aporte –menor- por parte de ellos, sin embargo, tampoco ha dado buenos resultados.

5.1.7 Devolución de aportes en las AFP

En el año 2016 se promulgó la Ley 30425 que permite que un afiliado solicite la devolución de sus ahorros efectuados a la Administradora de Fondos de Pensiones, AFP, hasta en un 95.5%, en lugar de la pensión de jubilación a que tiene derecho. La misma

norma establece la posibilidad de utilizar hasta el 25% de sus ahorros como garantía hipotecaria para la compra de un inmueble del afiliado.⁵⁰

Así, el afiliado al llegar a los 65 años de edad, puede optar por la pensión o por su devolución, con lo cual se queda sin pensión de jubilación. El porcentaje restante se traslada al Seguro Social de Salud para las atenciones médicas que requiera hasta su fallecimiento. Ello determina también que los familiares ya no tengan derecho a las pensiones de sobrevivientes y que su atención médica se mantenga hasta el fallecimiento del titular.

La Asociación de las AFP peruanas ha informado que en los próximos nueve años un millón de personas (120 mil al año) optarán por esta posibilidad con lo cual significará un aproximado de 60 millones de soles.⁵¹

Esta nueva situación ha generado un problema de carácter social en cuanto el objetivo de prevenir el futuro y tratar de asegurar un ingreso periódico para las persona de mayor edad, no se estaría cumpliendo. Se trataría sólo de un sistema de ahorro personal para retirarlo en la vejez. De otra parte, se está generando una nueva situación para las entidades financieras (Bancos Mutuales, Cajas de Ahorros), pues si bien las AFP dejan de administrar el fondo (en algunos casos) en cambio dichas entidades vienen ofreciendo nuevos modelos de consumo (préstamos, inversiones, ahorros, etc.)

5.2 LAS PENSIONES NO CONTRIBUTIVAS

Tal como se ha señalado, las denominadas pensiones no contributivas se iniciaron con un número reducido de beneficiarios con el Programa Gratitud, en el año 2010. Actualmente, se denomina Programa Pensión 65 y, paulatinamente, se ha ido incrementando en número y monto, pero de manera limitada.

Como en algunos sistemas de otros países, el problema ha sido su manejo político y los problemas administrativos, principalmente, en cuanto a la determinación de la condición de pobreza y de extrema pobreza que determina la Encuesta Nacional de Hogares que se realiza periódicamente. El otro inconveniente es que no se ha incluido en una política social de Estado, lo cual lo lleva al riesgo de reducirse –o paralizarse- en su presupuesto para cumplir con las personas a quienes llega actualmente.

Finalmente, el número de personas beneficiadas tampoco se ha incrementado mayormente en los últimos años. Su cobertura así, resulta insuficiente, al parecer, debido a limitados presupuestos del gobierno central.

En el caso de las Pensiones para personas en discapacidad severa, es un programa de reciente formación en que todavía no se puede hacer una evaluación de su funcionamiento.

⁵⁰ La Ley 30425 del 15 de abril de 2016 fue “precisada” por la Ley 30478 del 16 de junio de 2016.

⁵¹ Diario Gestión 6 de julio de 2017.

VI. RETOS PARA EL FUTURO

La descripción de la situación actual de los más importantes sistemas de pensiones en el Perú ha permitido identificar los problemas antes descritos. Y como consecuencia de ello, es necesario asumir algunos retos para lograr superarlos, por lo menos, en parte. De ellos, algunos son de evidente urgencia. Otros tendrán que revisarse para ser incorporados en una posible reforma estructural y dentro de una política social y general del país.

Los hemos considerados como retos en cuanto significan el cumplimiento de objetivos básicos de la Seguridad Social y ejemplo de ellos son la cobertura y la insuficiencia de las cuantías pensionarias, pero con aspectos colaterales como las pensiones no contributivas, las comisiones que cobran las AFP, la competencia entre ellas, el costo de la transición, entre otras.

- Cobertura:

a. Incorporación de nuevos grupos

La cobertura de los sistemas de pensiones más importantes en el país continúa siendo un porcentaje reducido respecto de la población económicamente activa y de la población total. Como se ha observado a través del presente trabajo, anteriormente, el aumento de los afiliados a las AFP ha sido masivo aun cuando hubo períodos en que más personas se incorporaron al Público que al Privado.

En general, sólo se puede percibir un ligero aumento incluyendo al sistema no contributivo (Pensión 65). Sólo respecto del número de trabajadores sigue siendo bajo, muy por debajo de otros países como Colombia, República Dominicana o México que llegan a 30% o 40% y lejos de Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Panamá y Uruguay que llegan a 50% y 70% de los trabajadores.⁵²

Los factores como la informalidad en el empleo y el alto costo del Sistema Privado, se hace necesario corregirlos cuanto antes.

El factor demográfico también es un aspecto a tener muy en cuenta para las próximas decisiones. En América Latina la esperanza de vida crecerá de 74,2 años en el 2010 al 80,3 en el 2050 y la tasa de fertilidad disminuirá del 2,1 en el año 2010 al 1,8 en el 2050. Y en el Perú la esperanza de vida al nacer al 2915, según el INEI, fue de 74.6, de los cuales, 72 años en los hombres y 77.3, en las mujeres. Se indica además, un incremento de 15 años, en los últimos 40 años y una población general de más de 40 millones en el 2050 con una esperanza de vida de 79 años (Diario Gestión, 10 noviembre de 2015). La tasa de fertilidad en el Perú, ha pasado de 7 hijos entre 1950 y 1965 a 2,5 en la actualidad (2017). Con todos estos datos, las pirámides poblacionales definitivamente se van a modificar en los próximos años.

En esta parte es importante tener en cuenta el Piso de Protección Social propuesto por la OIT y basado en la Recomendación 202 con dos ejes: la dimensión horizontal sobre las personas cubiertas y la dimensión vertical sobre la cantidad de las ramas ofrecidas y la

⁵² Carranza y otros, Ideas para una reforma de pensiones, p. 53

calidad de las prestaciones. La propuesta está dirigida a la organización de las políticas de protección social y su coordinación “*con políticas de empleo y promoción de la actividad económica además de programas de formación profesional, educación, alfabetización y con políticas de promoción de nuevos empleos y de empresas*”, además de no sustituir a los seguros sociales.⁵³

Se impone un reto dirigido a ampliar la cobertura en los sistemas contributivos, sea mejorando el sector laboral (mejorando el empleo o buscando formas de reducir la informalidad) o incrementando al número de afiliados independientes.

b. El caso de los independientes

Es un reto especial teniendo en cuenta que se trata de un grupo especial a quienes incorporar y en base al intento anterior que quedó sin efecto. Es importante dejar de lado los errores cometidos (falta de consenso, de información, incentivos) y generar mejores incentivos para propiciar la afiliación.

Esta incorporación debe ser considerando la participación de los propios actores. Debe propiciarse el consenso en la decisión.

c. Propiciar mayor empleo

En este caso se trata de una política de empleo de mayor envergadura que debe asumir el Estado. Si bien, con la reforma producida a inicios de la década del noventa, el Estado dejó de ser uno de los empleadores más importantes, las inversiones del Sector Privado fueron incentivadas con la finalidad de lograr un mayor empleo. De allí a la fecha han transcurrido algunos años y se hace necesario incentivar el empleo formal desde el mismo Estado, producto ello se produciría la ampliación de la cobertura y, por supuesto, el sostenimiento económico de los sistemas.

d. Incentivos para la Micro y Pequeña empresas

Así como en el caso de los independientes, es otro reto importante porque se trata de un grupo al cual se puede aplicar normas de mayor obligatoriedad, más aún cuando existen incentivos por parte del Estado. Se trata de un grupo que brinda trabajo a muchas personas pero que, por diferentes razones, ni el conductor ni los trabajadores son incorporados a los sistemas de Seguridad Social, específicamente, a pensiones. Tales incentivos deben ser propiciados en coordinación con los mismos conductores a efectos de darles a conocer los deberes y derechos que les corresponderían.

e. Es importante que crezca Pensión 65

Los sistemas no contributivos deben crecer y, específicamente, el Programa Pensión 65 teniendo en cuenta su doble objetivo de ampliar la cobertura y de contribuir a la reducción de la pobreza o pobreza extrema. Para ello se requiere una mayor provisión en

⁵³ Organización Internacional del Trabajo, *El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*, p. 22, 23, 30.

los presupuestos generales dirigida a estos objetivos. Evidentemente, debería efectuarse de manera progresiva.

Igual debe suceder con el Programa de Pensiones para personas con discapacidad severa, que está entrando en vigencia, recientemente.

Todo ello, debe ser parte de una política general y coordinada de protección social.

- Comisiones y competencia en el SPP

- a. Este reto debe ubicarse dentro de los más importantes del Sistema Privado. Y el objetivo, obviamente, es el de bajar las comisiones, mediante varias acciones como el de lograr una mayor competencia entre las AFP entendiendo que es uno de los factores que permite que una persona pueda trasladarse de una AFP a otra que cobra menor comisión.

Otra acción, ya realizada pero con poco éxito, es el del cambio de las personas en los modelos de pago de aportes en función al flujo (remuneración) o al saldo (monto acumulado por la rentabilidad) del afiliado.

El control del Estado sobre la competencia debe ser materia de revisión en su regulación y en su supervisión, si se tiene en cuenta que gran parte de especialistas han señalado la existencia de un oligopolio en el mercado de las AFP. Los cuadros presentados en capítulos anteriores permiten observar la diferencia entre las ganancias de las AFP y la rentabilidad que logran las Cuentas Individuales de los afiliados. Como se dijera en su oportunidad, el cobro de las comisiones sobre las remuneraciones no resulta equitativo si se tiene en cuenta que, en muchas oportunidades, la rentabilidad no es lograda eficientemente y sin embargo el cobro de las Comisiones está asegurado.

En este aspecto el debate comprende la propuesta sobre la creación de una AFP estatal. La idea que plantearon algunos especialistas fue con la finalidad de generar una mayor competencia con las privadas. Sin embargo, se generaron algunas ideas opuestas teniendo en cuenta que la Constitución Política atribuye al Estado un rol subsidiario, en materia económica.

Incluso, algunas personas consideran que la aplicación de determinados dispositivos invade las acciones de las AFP y no las deja actuar libremente, en base a la economía de libre mercado. Baldo Kresalja señala que es imposible la privatización total de la vida económica y que ni la sola competencia “servirá para satisfacer todas las necesidades esenciales de los ciudadanos”, razón por la que no cabe un Estado subsidiario y “únicamente regulador”. Termina diciendo que la búsqueda del bienestar general requiere de intervención que evite abusos y que, en el caso peruano la acción del Estado es inevitable, sobre todo, porque para lograr un país

con proyecto nacional sin acudir a la abstención total de la intervención del Estado, en materia económica.⁵⁴

- **Suficiencia de las pensiones**

- a. Como hemos dicho anteriormente, en el Sistema Nacional de Pensiones existe un tope máximo de pensiones basado en un monto fijo sumamente inferior y no en un factor flexible como era anteriormente, lo cual no permite obtener una cuantía de pensión suficiente y en relación con la remuneración promedio (Remuneración de referencia) que percibe el trabajador próximo a jubilarse.

En el Sistema Privado de Pensiones se presenta otro problema relacionado con la insuficiencia de la cuantía de la pensión basada, indudablemente, en un ahorro insuficiente.

- b. Relacionado con este problema se presenta el de la omisión en la Declaración y/u Omisión en el pago del aporte mensual. Si bien, ha habido algunas normas tratando de solucionar el problema, subsiste en algunas empresas privadas o entidades del Sector Público debido, entre otros factores, a la falta de cultura previsional en los responsables de estas situaciones. El problema se agrava en los casos del Sector Público en donde no debería ocurrir por tratarse de montos que deben encontrarse presupuestados para un período anual y porque su recuperación se torna difícil.

Sí se puede recuperar puesto que se trata de ilegalidades factibles de procedimientos civiles y penales pero no necesariamente al momento de obtener la pensión de jubilación, lo cual hace necesario que la AFP otorgue una pensión mínima provisional y, posteriormente, se proceda a un nuevo cálculo (incluyendo los aportes recuperados), para lograr la verdadera cuantía de la pensión.

- c. Libre disposición o devolución del 95%.

La norma promulgada puso en discusión dos puntos: el objetivo de la Seguridad Social, en el país, y la propiedad personal de los ahorros en las AFP. En cuanto al primer punto, se trajo a luz el problema de la insuficiencia de las cuantías pensionarias, es decir, la interrogante de muchos afiliados que consideraron que la posibilidad de que era mejor tener un monto determinado en sus manos que una pensión que no estaba a la altura de sus expectativas. Y respecto del segundo punto, se fomentó en exceso la propiedad de los ahorros como para solicitar lo que “era suyo” en cualquier momento. En ambos casos e incluso en el sustento de las normas promulgadas, primó la inmediatez a la protección futura.

La norma debe ser derogada con la debida sustentación de que el objetivo de tales ahorros está dirigidos a solventar en parte la necesidad económica de la persona de la tercera edad. Tal vez, en este caso, pueda contribuir la asignación de la pensión mínima en determinados casos y con un financiamiento no sólo del Estado.

⁵⁴ KRESALJA, Baldo, *El principio de subsidiariedad en materia económica, Análisis de las Constituciones peruanas de 1979 y 1993*, Palestra editores, Lima, 2010, p. 210 a 214.

d. Situación de quienes no cumplieron 20 años en el SNP.

Es otro de los aspectos que tiene una importancia como para reflejar el objetivo de la Seguridad Social y el respeto a la relación aporte-beneficio. Se debe pensar en la posibilidad de otorgar una bonificación, por una sola vez, para quienes abonaron un período cercano a los 20 años de aportaciones y que, por esa razón, no pudieron obtener una pensión. Es probable que haya personas en esa situación y que, por ser difícil su incorporación al mercado laboral o difícil el pago de los períodos faltantes, no pueden acceder a la pensión.

Obviamente, es necesario efectuar un estudio económico para determinar el financiamiento, pero significaría un reconocimiento a la relación aporte-beneficio y a la actuación de la Seguridad Social, en el país.

- **Costo de la transición**

a. Planilla del Sistema Público.

Como se ha indicado anteriormente, al entrar en vigencia el Sistema Privado de Pensiones el concepto de inter generacionalidad se deteriora y los fondos no llegan a cubrir los gastos por pensiones del Sistema Nacional de Pensiones. El Estado asumió la diferencia en la planilla del pago mensual de los pensionistas. El Fondo Consolidado de Reserva, creado en 1996, ha servido para cubrir parte de la planilla, no obstante, continúa el costo social para el Estado y continuará hasta por algunos años más.

b. Bonos de reconocimiento.

El derecho al Bono (sea de 1992, 1996 o del 2001) es un costo que significa un derecho del trabajador, pues sus aportes al Sistema Nacional no pueden ser desconocidos. Igual sucede con otros Bonos como el que se otorga en la jubilación anticipada por trabajos de riesgos o en las pensiones mínimas. En estos dos casos, se trata de situaciones especiales que si bien, en número, no son significativos siempre es un costo para el Estado.

Y de allí se deriva otra situación. A la fecha, ya no hay Bonos de reconocimiento, es decir, un trabajador que está en el Sistema Nacional de Pensiones (aportó un tiempo) y desea trasladarse al Sistema Privado no obtiene el reconocimiento de los aportes que hubiera hecho. Si se desea “incentivar” el traslado al Privado tendría que disponerse, legalmente, la emisión de un nuevo Bono para estas personas, lo cual implica un derecho del trabajador pero, a su vez, un nuevo desembolso del Estado. De no hacerlo, los trabajadores en esta situación deben atenerse a los exigentes límites del Sistema Nacional (público) en cuanto a los topes de pensión (no pueden percibir más de 857 soles), un forma de liquidación que afecta la cuantía de su pensión, entre otros.

Se hace necesario asumir esta situación sin afectar los derechos del trabajador. Todo ello dentro de un modelo paralelo de reforma en que están vigentes los dos sistemas

–público y privado- y en que debe facilitarse la libertad de traslado de uno a otro y reconocerse los derechos que de ello se deriven, sin afectar la situación económica.

c. Futura pensión mínima

Se viene solicitando constantemente la creación de una pensión mínima en el Sistema Privado en igualdad de condiciones que la que rige para el Sistema Nacional de Pensiones. Ello sería un incentivo para que muchas personas se afilien al Sistema Privado pues, precisamente, ello constituye un obstáculo para el traslado de quienes tienen un ingreso reducido y, por tanto, tendrán una pensión de cuantía sumamente baja. La fijación de una pensión mínima sin mayores limitaciones, constituiría una “garantía” para un mayor número de afiliados.

No obstante, el costo de esta pensión mínima estaría a cargo del Estado, salvo que se fije un financiamiento a cargo de otros responsables como el empleador o el trabajador.

d. Seguro de desempleo.

En el Perú no existe un seguro de desempleo, entendiéndolo como el pago periódico por un determinado período en caso de desempleo de una persona. Su aplicación significa la puesta en marcha de todo un régimen especializado: financiamiento y su recaudación, los requisitos para la obtención del derecho, períodos de espera, tipos de beneficiarios, su administración, entre otros.

A la fecha, existe una prestación, Derecho de Latencia, mediante el cual se obtiene un derecho a la atención médica hasta un máximo de 12 meses, después de haber dejado de laborar, según el tiempo que haya aportado previamente.

El actual Presidente de la República planteó la creación del Seguro de Desempleo, durante su campaña electoral, sin embargo aún no se decide su planteamiento ante el Congreso de la República y su eventual aprobación y promulgación. Al parecer, su vigencia estaba relacionada con la sustitución respecto de otro beneficio laboral como es la Compensación por tiempo de servicios, monto que se abona al trabajador por el tiempo laborado para una determinada empresa.

e. Otros regímenes de pensiones

Además de los dos sistemas más importantes que estamos comentando, está vigente el Régimen de Pensiones Militar Policial Militar, con muchos inconvenientes en sostenimiento económico financiero, desde hace varios años. En el año 2012 (Decretos Legislativos 1132 y 1133) se produjo una reforma dirigida a eliminar la renovabilidad automática de las pensiones (aumento de las remuneraciones y de las pensiones, paralelamente), sobre todo, de las que van a ser otorgadas, a modificar la forma de cálculo, entre otros aspectos, todo ello, con la finalidad de ir reduciendo el costo que significa para el Estado, puesto que los aportes resultan insuficientes para el financiamiento de las actuales pensiones y, por supuesto, de las que se reconozcan en el futuro.

No obstante ello, en este año (2017) se aprobó un proyecto de ley disponiendo que la renovabilidad automática volviera a tener vigencia en este sector. El Poder Ejecutivo, de acuerdo a la Constitución Política, ha observado dicho proyecto y su promulgación ha quedado en espera.

El Seguro Complementario de Trabajo de Riesgo, vigente desde 1997 –antes se llamaba Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales- continúa vigente pero con participación privada tanto en materia de atención médica como en pensiones. El financiamiento continúa a cargo del empleador. La participación privada se da en las Entidades prestadoras de Salud, EPS, y en las Compañías de Seguros Privadas. Es decir, si un trabajador tiene un accidente de trabajo o genera una pensión, se puede acudir al Seguro Social de salud o a la EPS, para atención médica; si se genera una pensión, se puede solicitarla a la Oficina de Normalización Previsional, ONP, o a la Compañía de Seguros Privada. La decisión corresponde al empleador en su calidad de aportante único.

La Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador ha sido declarada en liquidación después de muchos años de vigencia. Los pensionistas han pasado a la Oficina de Normalización Previsional, ONP, y los pescadores en actividad pasarán según elijan, al Sistema Nacional de Pensiones o al Sistema Privado de Pensiones.

El Régimen de Pensiones de los empleados públicos tuvo una drástica reforma en el año 2004. Se le declaró cerrado, se puso tope a sus pensiones (incluso las que se venían percibiendo) y se eliminó la renovabilidad automática (elevación de la pensión con la remuneración del trabajador en actividad). Teniendo en cuenta que el Estado –aportante y administrador- no podía financiar las pensiones, sobre todo las futuras, se tuvo que adoptar estas decisiones.

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Después de haber explicado el desarrollo de los sistemas de pensiones e identificado sus principales problemas y retos, se formulan algunas conclusiones generales:

- Los Sistemas de pensiones en el país, han cambiado de acuerdo a los contextos en que se han desenvuelto. Cada una de las etapas (creación de los seguros sociales, unificación y reforma de los 90) han sido marcadas por situaciones políticas, económicas y sociales. Es decir, estos cambios han sido más reactivos y coyunturales que de naturaleza de gestión de desarrollo. El Estado ha tenido un determinado rol; ha primado en algunos casos, la economía; en otros casos, ha tenido mayor importancia el aspecto social, etc.
- No existe actualmente una política de protección social debidamente estructurada en cuanto a la cobertura, reconocimiento de derechos, financiamientos, entre otros aspectos. La administración está diversificada y no existe coordinación entre las instituciones que la tienen a su cargo.
- Los problemas no se han superado en los últimos años, observándose ciertos avances por iniciativas focalizadas, pero que de fondo no es tal como se había

proyectado. La baja cobertura, la insuficiencia de las cuantías y el alejamiento de los objetivos sociales son los principales.

- Sigue prevaleciendo un fondo cualitativo con orientación bancaria, sin principio de protección, solidaridad e inclusión. Muchas de las nuevas situaciones no están acorde con la relación aporte-beneficio, como la exclusión de los derechos a quienes no cumplen con el período mínimo (20 años de aportes) sin ningún reconocimiento, la pensión máxima en base a un monto fijo, los aportes de quienes siendo pensionistas se reincorporan al mercado laboral, entre otros.

Es importante la incorporación de algunas modificaciones como el establecimiento de una pensión mínima en el sistema privado, pero financiado por el Estado, los empleadores y los propios trabajadores. Ello implicaría una elevación de los porcentajes de aportación y la incorporación del Estado como tercer ente aportante.

- Sigue prevaleciendo un modelo centralista o urbanocéntrico. Se ha ampliado la cobertura pero no en la medida de ser un porcentaje significativo en la protección social. Y gran parte de ese aumento se debe al sistema no contributivo. Las zonas rurales siguen siendo las menos favorecidas con una reducción de los núcleos de pobreza pero de manera limitada.

El sistema no contributivo, debe ampliar su núcleo de acción y mejore las cuantías que otorgue. Y esto conlleva la inclusión de nuevos afiliados mirando a los trabajadores independientes y a los de las Micro y Pequeñas empresas pero partiendo de conceptos como la participación y transparencia en la formación de las normas y en su ejecución. Evidentemente, esto no debe significar que se debe continuar con una mejor política de empleo en el país, incluyendo las acciones que eviten la informalidad tanto de empresarios como de trabajadores.

Es necesario acudir a nuevos planteamientos como el Piso de Protección Social propuesto por la OIT. El carácter reactivo de las modificaciones y el sesgo hacia las formalidades presentes sin considerar mecanismos para ampliar la base de cobertura (trabajadores independientes) arrastra los problemas de fondo del sistema.

- El problema de la insuficiencia de las pensiones se viene presentando desde hace varios años, tanto en el Sistema Nacional como en el Privado tiene relación directa con la mayor rentabilidad, mejores inversiones, con las comisiones, mejores remuneraciones. En el Sistema Privado con el mayor ahorro individual.

Todo hace indicar que la regulación y supervisión de la libre competencia no es la adecuada. Los esfuerzos comentados dan muestra de ello. La incursión de nuevas AFP en las licitaciones, no han sido suficientes. Tal vez el reforzamiento del Sistema Nacional con miras a ofrecer mejores pensiones, pueda servir de verdadera competencia como para rebajar las comisiones, permitir el traslado de una AFP a otra, etc.

- El Sistema Nacional de Pensiones ha sido modificado constantemente con la finalidad de contribuir a su sostenimiento, sin embargo, también existe la

posibilidad de haberlo hecho con la finalidad de incentivar el traslado o incorporación de los trabajadores al Sistema Privado de Pensiones.

La mayoría de las modificaciones –incluso, nuevas interpretaciones de normas vigentes- han generado perjuicios a quienes se encontraban en el Sistema Nacional (público) y, en muchos casos, se ha llevado a la judicialización con el consiguiente perjuicio ya no sólo al asegurado o pensionistas, desde ya afectado, sino a la propia institución administradora, la Oficina de Normalización Previsional, que tiene que cubrir costos del proceso judicial o el pago de intereses por pensiones no pagadas en su oportunidad, después de haber perdido dichos procesos.

Es necesario reforzar el Sistema Nacional de Pensiones así como los sistemas no contributivos, tal como lo indican algunos organismos internacionales.

- Los sistemas no contributivos han permitido mejorar la cobertura de la protección social y dirigida no sólo a este objetivo –la protección frente a las contingencias de la vejez o la invalidez- sino para una mejor distribución del ingreso y la contribución a la erradicación de la pobreza en el país.
- La mayoría de las decisiones adoptadas no siempre han sido carácter técnico social. Muchas han sido de carácter económico desde la propia creación del Sistema Privado. Incluso, algunas han sido eminentemente políticas como la exoneración del pago de aportes en las gratificaciones y la devolución de aportes en el ahorro personal de las Cuentas individuales, del Sistema privado. Las decisiones en materia de protección social deben asumidas necesariamente por el liderazgo del Estado y en consenso con los entes involucrados y especialistas. Deben tener en cuenta el desarrollo del país, el contexto económico, los aspectos demográficos y tendientes a la sostenibilidad de los sistemas.
- El factor demográfico es un aspecto a tener muy en cuenta para las próximas decisiones. Al 2050 la población peruana será de más de 40 millones. La esperanza de vida crecerá y la tasa de fertilidad disminuirá hacia el 2050, con lo cual la pirámide poblacional cambiará drásticamente. Ello incide en varios aspectos de la vida nacional: la macro economía, el empleo (el reemplazo generacional), los sistemas de pensiones (fijación de edad de jubilación, cálculo de las cuantías pensionarias, insuficiencia de las pensiones, períodos de otorgamiento, etc.), la fijación de políticas de salud, entre muchos otros.

Ello influenciará en el Sistema Nacional en su conjunto, y en el Sistema Privado en las cuentas individuales. En el Nacional por cuanto la relación aportantes-beneficiarios se verá afectada en su pirámide y en el Privado en las Cuentas Individuales de los trabajadores con destino a su nueva pensión que será por muchos años más y con una cuantía menor.

- Es importante analizar la baja o nula cultura de Seguridad Social en los trabajadores y en la población, en general. Dentro de las reformas que se presenten o del diseño de una política de protección social debe tener un rol especial la educación o cultura de Seguridad Social, en los diferentes niveles educativos de la población nacional.

- El sistema paralelo optado por la reforma de 1992 significa la vigencia de ambos sistemas (público y privado), no obstante, en la práctica se han producido numerosos límites a fin de mantener la vigencia prioritaria del privado: elevación de la edad de jubilación, modificación de las formas de cálculo de las cuantías pensionarias, establecimiento de rigurosos topes fijos de pensión, establecimiento de rigurosas causales de retorno al Sistema Público, entre otras. Sin embargo, como se ha podido apreciar en las estadísticas presentadas el Sistema Público se mantiene con un número de asegurados y con numerosos pensionistas.

Para una reforma estructural podría pensarse en un Sistema de Pilares o el traslado a un Sistema mixto, con la mejora en las condiciones del Sistema Público, algunas subvenciones en el Sistema Privado, y el reforzamiento de los sistemas no contributivos y complementarios.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS. *ACTAS DEL VII CONGRESO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 20-22 de junio 2007.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, (2013) *Mejores pensiones, mejores trabajos, hacia la cobertura universal en América Latina y el Caribe*. Segunda edición, 2013.
- BANCO MUNDIAL, (1994) *Envejecimiento sin crisis*, 1994.
- BERNAL, Noelia, MUÑOZ, Ángel, PEREA, Hugo, TEJADA, Johana y TUESTA, David, (2008) *Una mirada al Sistema Peruano de Pensiones, diagnóstico y propuestas*, Grupo editorial Norma, BBVA, marzo de 2008.
- CABANELLAS DE TORRES G. y L. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: *Tratado de Política Laboral y Social*, Tercera edición, Buenos Aires, 1982.
- CABTREE, John y DURAND, Francisco, *Perú: élites del poder y captura política*, Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima, 2017.
- CARAVEDO MOLINARI, Baltazar, *Economía, Producción y Trabajo, (Perú, siglo XX)*, en *Historia del Perú*, Perú Republicano, Tomo VIII, Editorial Juan Mejía Baca, Cuarta edición, Lima 1982.
- CARRANZA, Mario Esteban, (1978), *Fuerzas Armadas y Estado de excepción en América Latina*, Siglo Veintiuno editores, Primera edición, México 1978.
- CASALÍ, Pablo, CETRÁNGOLO, Oscar y GOLDSCHMIT, Ariela, (2015) *Análisis integral de la Protección Social en el Perú*, Oficina de la OIT para los países andinos, Lima, 2015.
- COMISIÓN PRESIDENCIAL DE PENSIONES. (2015) *Informe Final*. Chile. Santiago de Chile, setiembre de 2015.

- CONFERENCIA INTERAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL, CIESS, (2011) *Informe sobre la Seguridad Social en América 2011*, primera edición, México agosto 2010.
- CRUZ SACO, María Amparo; MENDOZA, Juan; SEMINARIO, Bruno, (2014) *El sistema previsional en el Perú: diagnóstico 1996-2013, proyecciones 2014-2050 y reforma*. Documento de discusión. Universidad del Pacífico, Lima, octubre 2014.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, *Informe Defensorial N° 99, El futuro de los sistemas de pensiones, hacia una nueva relación entre el Sistema Público y el Privado*, Lima, noviembre de 2005.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe Defensorial N° 85, *La situación de los sistemas públicos de pensiones de los Decretos Leyes N° 19990 y 20530: los derechos adquiridos, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la necesidad de una reforma integral*, Lima, abril de 2004.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO, Informe Defensorial N° 135, *Por un acceso justo y oportuno a la pensión: Aportes para una mejor gestión de la ONP*, Lima, julio de 2008.
- DELGADO, Jaime y FUERTES, Aldo, *¿Qué futuro nos espera? Los fondos de pensiones*, Primera edición, noviembre de 2010.
- ENSIGNIA, Jaime, *La Seguridad Social en América Latina: Reforma o liquidación?*, Fundación Friedrich Ebert, Editorial Nueva Sociedad, Primera edición, 1997.
- ETALA, José: *Derecho de la Seguridad Social*, Buenos Aires, 1966.
- FAJARDO CRIVILLERO, Martín: *Derecho de la Seguridad Social*, Lima, 1980, segunda edición.
- JUDT, Tony, *Sobre el olvidado siglo XX*, (2011), Editorial Taurus, España, tercera edición, 2011.
- KRESALJA, Baldo, *El principio de subsidiariedad en materia económica, Análisis de las Constituciones peruanas de 1979 y 1993*, Palestra editores, Lima, 2010.
- MARCOS RUEDA, Eduardo (1992) *Seguridad social peruana, de 1936 a 1992*, En Estudios de la Seguridad Social, Publicación de la Secretaría General de la Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, Buenos Aires, N°71 – 1992
- MARCOS RUEDA, Eduardo (1994) *Coincidencias y diferencias entre dos Constituciones, en Seguridad Social*; Revista Asesoría Laboral, Año IV, N°37, Enero 1994, pág. 42, 43, 44
- MATOS MAR, José (1986) *Desborde Popular y crisis del Estado*, Instituto de Estudios Peruanos, Tercera edición, Lima, 1986.

- MATOS MAR, José, (2012) Perú, Estado Desbordado y Sociedad Nacional Emergente, Editorial Universitaria, Primera edición, Lima febrero de 2012.
- MESA LAGO, Carmelo, (2000) *Desarrollo social, reforma del Estado y de la Seguridad Social, al umbral del siglo XXI*, CEPAL, Serie Políticas Sociales, Santiago de Chile, enero de 2000.
- MESA LAGO, Carmelo y MÁRQUEZ, Gustavo (2007) *Las reformas de los sistemas de pensiones y asistencia social*, en “El estado de las reformas del Estado en América Latina”, editado por Eduardo Lora, Banco Interamericano de Desarrollo, agosto 2007
- MESA LAGO, Carmelo, *Una reforma integral de pensiones (2015)*, en el diario El Comercio, Lima, jueves 12 de febrero de 2015. <http://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/reforma-integral-pensiones-carmelo-mesa-lago-noticia-1790974>
- MORÓN, Eduardo y CARRANZA, Eliana, *10 años del Sistema Privado de Pensiones*, editorial Universidad del Pacífico, Lima, diciembre de 2003.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: *La Seguridad Social en la Perspectiva del año 2000*, Ginebra, 1984.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *El Sistema de Pensiones en Chile, en el contexto mundial y de América Latina: Evaluación y Desafíos*. Santiago 22 y 23 de abril de 2004.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Protección Social y Mercado Laboral*, Fabio M. Bertranou. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2004.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, *Seguridad Social un nuevo consenso*, Ginebra, 2002.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 2014, *El Papel de los Pisos de Protección Social en América Latina y el Caribe*, Coordinadores Helmut Schwarzer, Pablo Casalí y Fabio Bertranou, Primera edición, 2014.
- RENDON VASQUEZ, Jorge, *Derecho de la Seguridad Social*, Editorial Grijley, Cuarta edición, Lima, 2008.
- RUBIO CORREA, Marcial, *La interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*, Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial 2005.
- SUPERINTENDENCIA DE AFP, *Memoria 1994*, Lima.
- SUPERINTENDENCIA DE AFP, *Memoria 1997*, Lima.
- SUPERINTENDENCIA DE AFP, *Memoria 1998*, Lima.
- SUPERINTENDENCIA DE AFP, *Memoria 1999* Lima.

PAGINAS WEB

Organización Internacional del Trabajo
www.oit.org.pe

Asociación Internacional de Seguridad Social
www.issa.int

Organización Iberoamericana de Seguridad Social
www.oiss.org

Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, CIESS.
www.ciss.org.mx

Seguro Social de Salud
www.essalud.gob.pe

Oficina de Normalización Previsional
www.onp.gob.pe

Superintendencia Nacional de Salud, SUSALUD
www.susalud.gob.pe

Superintendencia de Banca, seguros y AFP
www.sbs.gob.pe

Defensoría del Pueblo
www.defensoria.gob.pe

Tribunal Constitucional del Perú
www.tc.gob.pe

ANEXOS

ANEXO 1

Evolución de aportantes (obligatorios y facultativos) al SNP 19990,

Diciembre 2000 – Noviembre 2016

(En personas)

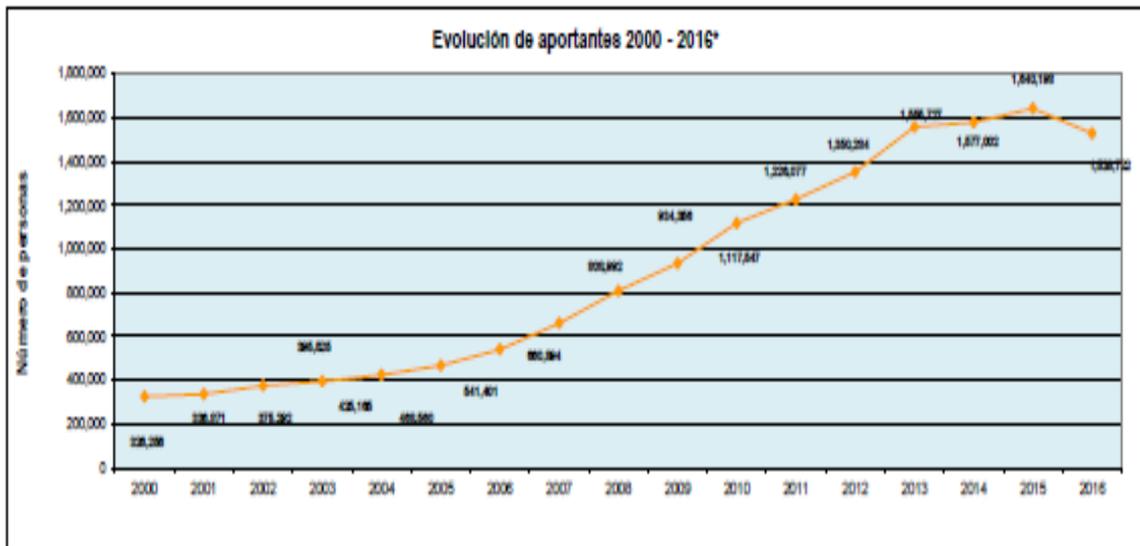
AÑOS	DICIEMBRE
2000	326,256
2001	336,871
2002	375,292
2003	395,525
2004	425,165
2005	468,560
2006	541,401
2007	660,894
2008	808,992
2009	934,356
2010	1,117,547
2011	1,226,077
2012	1,350,284
2013	1,555,727
2014	1,577,002
2015	1,640,198
2016	

Cuadro resumen de la Oficina de Normalización Previsional, ONP.

https://www.onp.gob.pe/seccion/centro_de_documentos/Documentos/1731.pdf

Extraído el 22 abril de 2017

ANEXO 2



Nota:

*Cantidad de personas que aportaron a diciembre de cada año. La información de aportantes proviene de las fuentes de declaración en SUNAT que son procesadas en el sistema CIASUNAT al mes de Noviembre 2016.

Fuente: ONP - Dirección de Producción

Fuente: Oficina de Normalización Previsional, ONP, extraído el 22 abril de 2017.

ANEXO 3

CUADRO: NÚMERO DE AFILIADOS ACTIVOS EN LAS AFP

Número de Afiliados Activos por Sexo y Edad Actual													
Al 31 de Marzo de 2017													
		Rango de Edad										Total	
		< 21	21 - 25	26 - 30	31 - 35	36 - 40	41 - 45	46 - 50	51 - 55	56 - 60	61 - 65		> 65
Total SPP		155 435	690 497	905 551	969 667	958 606	874 763	687 141	485 389	328 939	189 646	111 391	6 357 025
	Hombres	88 677	387 898	524 350	582 603	589 557	549 012	442 031	323 151	228 511	138 150	84 741	3 938 681
	Mujeres	66 758	302 599	381 201	387 064	369 049	325 751	245 110	162 238	100 428	51 496	26 650	2 418 344
	Distri. por Rango de Edad (%)	2.4	10.9	14.2	15.3	15.1	13.8	10.8	7.6	5.2	3.0	1.8	100.0

Fuente: SBS

<http://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.asp?p=31#>

Extraído el 17 abril 2017

ANEXO 4

NÚMERO DE PENSIONISTAS DE JUBILACIÓN, POR EDAD Y POR AFP

NÚMERO DE PENSIONISTAS DE JUBILACIÓN POR EDAD Y POR AFP							
Al 31 de marzo de 2017							
Rango de edad							
AFP	-55	56-60	61-65	66-70	71-75	+75	TOTAL
Habitat		5	4	10	2	2	23
Integra	226	2 495	5 058	13 075	10 626	6 635	38 115
Prima	168	1 729	3 438	8 260	6 708	4 883	25 176
Profuturo	117	1 173	2 450	7 924	7 154	5 105	23 923
Total SPP	511	5 402	10 940	29 269	24 490	16 625	87 237

Fuente: SBS, resumen de cuadro. Extraído el 21 abril 2017.

<http://www.sbs.gob.pe/app/stats/EstadisticaBoletinEstadistico.asp?p=31#>

ANEXO 5
NÚMERO DE USUARIOS DE PENSIÓN 65,
POR GÉNERO Y RANGO DE EDAD, 2017

Rangos de Edad	Ene - Feb	Mar - Abr	May - Jun	Jul - Ago	Set - Oct	Nov - Dic
Varones 65 a 69 años	44,495	43,035	40,987	47,981	0	0
Varones 70 a 74 años	64,087	65,379	65,503	68,687	0	0
Varones 75 a 79 años	52,731	54,000	54,588	56,468	0	0
Varones 80 a 84 años	37,758	38,387	39,458	40,314	0	0
Varones 85 a 99 años	24,990	25,499	26,183	26,893	0	0
Varones mayores a 100 años	197	201	231	233	0	0
Mujeres 65 a 69 años	52,421	50,742	48,283	56,649	0	0
Mujeres 70 a 74 años	76,438	77,770	78,041	81,857	0	0
Mujeres 75 a 79 años	63,470	65,105	66,048	68,898	0	0
Mujeres 80 a 84 años	46,707	47,391	48,574	50,048	0	0
Mujeres 85 a 99 años	36,259	37,034	38,568	39,990	0	0
Mujeres mayores a 100 años	447	457	536	548	0	0
Total	500,000	505,000	507,000	538,566	0	0

FUENTE: PENSION 65

Extraído el 29 setiembre de 2017: <http://info.pension65.gob.pe/infopension/>