

# A VÍSPERAS DEL BICENTENARIO, LA EVOLUCIÓN Y PANORAMA ACTUAL DEL SISTEMA DE PENSIONES EN EL PERÚ.

por *Renzo Eduardo Aliaga Vásquez*

## SUMILLA

El presente trabajo aborda la evolución del régimen pensionario, sus particularidades y demás, resaltando además el factor cronológico e histórico, siendo este elemental para el estudio de las pensiones, ya que estas han estado presentes desde los inicios de la era republicana. Desembocando posteriormente en el contexto actual, el cual apremia un análisis, en el que se expondrán ciertas carencias y también posibles soluciones.

**PALABRAS CLAVE:** Régimen de pensiones, esquemas previsionales, seguro social, AFP, ONP, CIC, fondo colectivo, afiliado, Sistema Nacional de Pensiones, riesgos.

## SOBRE EL AUTOR

Estudiante del último año de la carrera de derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Piura; además, de ser miembro activo de Consensus Udep, y miembro colaborador de la revista de estudiantes Ita Ius Esto.

Correo de contacto: [renzo.aliaga85@gmail.com](mailto:renzo.aliaga85@gmail.com)

## I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el régimen de pensiones ha gozado de una posición relevante y trascendental en el discurso de diferentes fuerzas políticas, siendo, también, un blanco de constantes críticas y opiniones; esto puede verse plasmado en las reformas y proyectos de ley que, lamentablemente, han seguido un camino populista ajeno a los límites constitucionales, indicadores económicos, convenios internacionales y los verdaderos fines que persigue el sistema de pensiones como parte de las políticas públicas que los Estados diseñan en pro de un eficiente modelo de seguridad social.

En ese sentido, se llevará a cabo un íter cronológico desde los primeros e improvisados esquemas previsionales que otorgaban pensiones a un exclusivo grupo de funcionarios públicos hasta la situación actual, analizando las últimas modificatorias

al vigente sistema de pensiones y al interesante trabajo de la Comisión de Protección Social, el cual, desnuda las carencias del régimen pensionario y propone una reforma bastante ambiciosa.

A efectos de un mayor entendimiento, resulta propicio definir qué es un sistema de pensiones y cuál es su relación con la seguridad social. La seguridad social es un derecho fundamental reconocido en el artículo 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y que también podemos encontrar en el artículo 10 del capítulo II de nuestra Carta Magna.

Podría decirse que, mediante este derecho, los Estados se encuentran obligados a garantizar y promover medidas que aminoren o neutralicen privaciones económicas y sociales, conocidas como riesgos, los cuales se presentan en todas las etapas de la vida de una persona. Las medidas, por otro lado, podrían denominarse como esquemas previsionales, siendo el sistema de pensiones un esquema previsional que atiende, naturalmente, aquella etapa en la que una persona se jubila y, por tanto, su producción económica disminuye.

## II. Vestigios del sistema de pensiones en el Perú.

El 16 de enero de 1850, durante el primer gobierno de Ramón Castilla, se promulgó, a través del congreso, la Ley General del Montepío Militar; la cual otorgaba un beneficio en forma de pensión para aquellos que habían prestado servicio militar en los diferentes enfrentamientos, tanto internos como internacionales, tan característicos de la naciente República del Perú. Sin embargo, seis días después, el 22 de enero de 1850, es reemplazada por la Ley General de Jubilación, Cesantía y Montepío; conocida también como Ley de Goces, esta disposición tuvo como finalidad extender el ámbito de beneficiarios a los servidores de la administración pública, tal y como señala su artículo primero, de la siguiente manera:

“todos los empleados públicos con título de gobierno legítimo tienen derecho a la jubilación en el caso de que una edad avanzada o enfermedad crónica legalmente comprobada les impida continuar en el desempeño de sus destinos. La edad avanzada de que habla este artículo se entenderá de setenta años para arriba”<sup>1</sup>.

Posteriormente, el 07 de agosto de 1936, es promulgada la Ley 8435, con la que, “nuevamente se incrementa el universo de beneficiarios de la Ley de Goces de 1850, incorporándose prácticamente a todos los servidores de la Administración Pública”<sup>2</sup>. Cinco días después, en un contexto de presión y constantes reclamos por parte de un organizado proletariado en el Perú, aparece un esquema previsional distinto, mediante la Ley n.º 8433; esta norma establecía el derecho a una pensión de vejez en exclusivo beneficio de los obreros que sería administrada y otorgada por la Caja Nacional del Seguro Social Obrero.

Como puede observarse, hubo una desprotección previsional para aquellos que no se encontraran en el ámbito de la Ley de Goces y, para quienes no calificaban como obreros. En razón a ello, se crea la Ley n.º 10624, beneficiando a aquellos empleados que no percibían una pensión de vejez. La norma “estableció la obligatoriedad de las entidades bancarias, comerciales, industriales, agrícolas y mineras que contaran con determinado capital de jubilar a sus empleados que alcanzaran 40 años de servicios”<sup>3</sup>. Este tiempo de servicio fue posteriormente reducido a 25 años para mujeres y 30 años para hombres, a través de la Ley n.º 15144.

Durante el gobierno de Manuel Prado y Ugarteche, surge la preocupación de reformar un fragmentado, improvisado y excesivamente oneroso sistema (o intento de) de pensiones. En ese sentido, el 11 de noviembre de 1961 se crea el seguro social del empleado, a través de la Ley n.º 13724. Esta institución, que gozaba de autonomía, personalidad jurídica y asignación presupuestal, se estructuraba en dos esquemas previsionales: una (1) Caja de enfermedad maternidad y una (1) Caja de pensiones. Esta última entra en vigencia mediante el Decreto Supremo de fecha del 11 de julio de 1962.

La Ley n.º 13724 cumplió con unificar el sistema de pensiones a través de su carácter obligatorio, universal (ya que comprendía a obreros y empleados de la actividad privada y pública), y, además, “cierra el Régimen de Pensiones del Estado (Ley de Goces) y solo mantendría su vigencia para servidores públicos nombrados hasta el 11 de julio de 1962”<sup>4</sup>,

---

<sup>1</sup> Ley General de jubilación, cesantía y montepío, 22-01-1850, artículo 1.

<sup>2</sup> Antonio Humberto RIVERA LÓPEZ, “El régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530: Análisis crítico y experiencia de su aplicación en Petróleos del Perú”, Tesis para optar por el grado de magíster, Escuela de Postgrado de la PUCP, mayo de 2016, p. 13-14; disponible en [http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/14441/RIVERA\\_LÓPEZ\\_ANTONIO\\_HUMBERTO.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/14441/RIVERA_LÓPEZ_ANTONIO_HUMBERTO.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (acceso el 1-V-2021)

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional. EXP. N°. 00520-2011-PA/TC, en <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/00520-2011-AA.html> (acceso 1-V-2021)

<sup>4</sup> RIVERA LÓPEZ, *op. cit.*, p. 17.

lo mismo aplicó para el régimen de jubilación de la Ley n.º 10624.

Tras el cierre del régimen de la Ley n.º 10624 hubieron empleados que se vieron perjudicados e impedidos de ser parte de un régimen pensionario. En razón a ello, mediante Decreto Ley n.º 17262 se crea el Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares el 29 de noviembre de 1968, el cual otorgó múltiples facilidades a aquellos trabajadores pertenecientes al régimen de jubilación de la antigua Ley n.º 10624 que, por algún motivo, no se encontraran recibiendo una pensión. Entre las facilidades resalta la posibilidad de contabilizar años de servicio con más de un empleador, tal y como lo dispone el artículo 6:

“En el caso de un empleado actualmente al servicio de un empleador comprendido en la Ley n.º 10624 (...) y cuyo contrato de trabajo terminara por razón de quiebra, disolución o despedida sin pérdida de beneficios sociales, fuese contratado después de la promulgación de este Estatuto por otro empleador, se sumarán los años de servicio prestados a ambos empleadores”<sup>5</sup>.

Años más tarde, en el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, surge un nuevo ímpetu de unificación y universalización del Seguro Social del Empleado y del Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares. Así pues, mediante Decreto Ley n.º 19990 se crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, “este régimen beneficia a los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada, a los trabajadores obreros y a los funcionarios y servidores públicos

sujetos al régimen de la actividad pública”<sup>6</sup>. Es importante señalar que, según el Informe Defensorial n.º 185, este sistema “operó bajo la lógica de un sistema de reparto, es decir, mediante aportes de los activos a un fondo colectivo que sirve para financiar las pensiones de los jubilados”<sup>7</sup>. No obstante, estas características de universalidad y solidaridad no irradian en el independiente y exclusivo régimen de la Ley de Goces, el cual, seguía beneficiando a aquellos que se habían incorporado al servicio hasta el 11 de julio de 1962. Posteriormente, esa excepción se amplió para quienes pertenecieran al controvertido régimen de pensiones del Decreto Ley n.º 20530.

Casi un año más tarde, el 26 de febrero de 1973, se emite una de las disposiciones que, según diversos expertos en la materia, fue una de las principales causantes de la debacle desencadenado en la materia, causando mucho daño al tesoro público y profundizando la crisis económica en el territorio nacional. El Decreto Ley n.º 20530, o también conocido como cédula viva, se promulgó con independencia del recién formado Sistema Nacional de Pensiones, teniendo como objetivo reemplazar y perfeccionar la conocida Ley de Goces (1850). En un principio, “tuvo por propósito proyectado el regular un beneficio temporal y cerrado, constituyéndose así en un especial régimen previsional. No tenía por objeto mantenerse en el tiempo ni mucho menos constituir una carga para el Tesoro

---

<sup>5</sup> Decreto Ley N° 17262, *Estatuto del Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares*, 29-11-1968, Artículo 6.

<sup>6</sup> Daniel DE LA VEGA ZAVALA, “La necesaria reforma del sistema de pensiones en el Perú”, *e-Revista Internacional de la Protección Social* Vol. 3, N° 1 (2018) p. 138.

<sup>7</sup> Defensoría del Pueblo, *La situación de los sistemas públicos de pensiones de los Decretos Leyes N° 1990 y 20530: los derechos adquiridos, la jurisprudencia del tribunal Constitucional y la necesidad de una reforma integral*, Informe Defensorial N° 085; Lima, 2004, p. 5, disponible en <https://www.gob.pe/institucion/defensoria-del-pueblo/informes-publicaciones/1058115-informe-defensorial-n-85> (acceso 1-V-2021)

Público”<sup>8</sup>; sin embargo, con el pasar de los años se promulgaron diferentes normas que desnaturalizaron al decreto en cuestión, otorgando pensiones excesivamente elevadas, cómputos irregulares en los plazos de aportación y permitiendo incorporaciones irregulares, tal y como señalaba el jurista Jorge Toyama:

“Una de las principales razones de la situación deficitaria en la que se encuentra este régimen pensionario, es que por disposiciones de distinto rango legal se permitió el acceso irregular e indiscriminado de pensionistas que alcanzaron la jubilación prestando servicios bajo regímenes laborales distintos al régimen laboral público, para el cual fue diseñado al inicio el sistema”<sup>9</sup>.

En 1979 se promulga una nueva Constitución y se le otorga una especial relevancia a la seguridad social, definiéndola como un derecho fundamental y otorgándole un capítulo propio. En este, se establecieron las bases del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS), creado mediante el Decreto Ley n.º 23161. Esta institución tuvo como función administrar el ya conocido Sistema Nacional de Pensiones, el régimen de prestaciones de salud y el régimen de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (los dos últimos corresponden a un esquema previsional de salud).

Es interesante observar que, a través del artículo 14 del capítulo de Seguridad Social, se mostraban rastros de una coexistencia entre el sector público y el sector privado en materia previsional, al permitir, de forma complementaria, la adhesión por parte de los trabajadores a seguros de salud administrados por entidades privadas.

Indudablemente, las diversas reformas y unificaciones fueron realizadas en virtud de subsanar las falencias que presentaba el panorama de pensiones en aquel entonces; sin embargo, no se realizaron los informes técnicos necesarios y tampoco se tomaron en cuenta factores íntimamente ligados a la configuración de un sistema de reparto (Sistema Nacional de Pensiones), esto desembocó en una crisis, tal y como explica Javier Neves:

“(…) la causa de la crisis es el desfinanciamiento, provocado a su vez por factores como el incumplimiento en el pago de aportaciones por los empleadores y el Estado, la utilización indebida de sus fondos por este, la incorporación demagógica de nuevos asegurados, la pésima gestión administrativa y financiera, etc. (...)”<sup>10</sup>

Llegado el año 1992 y, en medio de una crisis política, el Gobierno de Alberto Fujimori plantea de forma acelerada una necesaria reforma al Sistema de Pensiones, a través de los Decretos Ley n.º 25897 y n.º 25967. El primero de ellos crea y regula al Sistema Privado de Pensiones (SPP), que sería administrado por las Administradoras de Fondos Privadas (AFP); mientras que el segundo modifica la administración del Sistema Nacional de pensiones (SNP), que ya no estaría a cargo del viejo Instituto Peruano de Seguridad Social, sino de la Oficina de Normalización Previsional (ONP). Y es así como se estructuró el actual sistema de pensiones en el Perú.

---

<sup>8</sup> César GONZÁLES HUNT, “El régimen previsional del Estado peruano: un repaso desde sus antecedentes hasta su cierre definitivo”, Tesis para optar por el Máster de Estudios Avanzados en Seguridad Social; Universidad Pablo Olavide en convenio con el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social, marzo de 2016, p. 17.

<sup>9</sup> Jorge TOYAMA y Karen ANGELES, “Seguridad social peruana: sistemas y perspectivas”, *Revista THEMIS* N° 48 (2004), p. 214.

<sup>10</sup> Javier NEVES MUJICA, “Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Pensiones: Opción Diabólica”, *Revista THEMIS* N° 25 (1993) p. 8.

### III. Vigente Sistema de Pensiones en el Perú.

La reforma realizada en 1992 es un punto de inflexión en materia previsional, ya que es la primera vez que se permite la administración de fondos de pensión por parte de una entidad privada. La inclusión del sector privado tuvo como argumentos un ineficaz e insostenible Sistema Nacional de Pensiones que cada vez abusaba más de los fondos del tesoro público y, además, se proyectó como una de las soluciones a la profunda crisis económica que padecía el Perú, ya que se graficaba un círculo virtuoso en torno a las AFP's: la AFP recibe y administra dinero de los aportantes, generando ahorro interno, hay un notable aumento de la inversión que implica un crecimiento económico, lo que se traduce en un bienestar económico y social.

La actual Constitución de 1993 reforzó la idea de un sistema de pensiones mixto, a través del artículo 11 de la Constitución (1993). Esta divide los sistemas en materia previsional en instituciones de carácter público, privado y mixto; es decir, “se legitimaba la descentralización y privatización de la seguridad social, y la supervisión del Estado que no necesariamente tenía que ser centralizada”<sup>11</sup>. Esto fue algo completamente nuevo y el panorama era completamente distinto; el IPSS fue reemplazado por Essalud, mediante la Ley 27056, debido a que su competencia y autonomía otorgada por la anterior Constitución ya no tenía vigencia. Este cambio no fue bien recibido, siendo que muchas de las críticas argumentaban que se contrariaban los principios de unidad y solidaridad.

¿Realmente se ven vulnerados los mencionados principios? Se cuestiona la unidad debido a que no existe ahora un único sistema de titularidad pública que gestione tanto el ámbito de pensiones como el de salud; sin embargo, podría decirse que esa unidad no se ha perdido porque el Estado, de

manera centralizada, o, a través de otros organismos públicos, administra y fiscaliza entidades de carácter privado. En cuanto a la solidaridad, actualmente existen regímenes no contributivos y de carácter asistencial, como Pensión 65”; el cual cubre a aquellos adultos mayores de 65 años que se encuentran en extrema pobreza y no perciban una pensión.

Ahora bien, el actual Sistema Nacional de Pensiones es el mismo que fue creado por Decreto Ley n.º 19990, manteniendo las características originarias, tales como: a) ser un régimen contributivo; b) ser un sistema de reparto con un fondo colectivo; y c) ser administrado por un ente dotado de personalidad jurídica pública (ONP).

Mientras que, el nuevo Sistema Privado de Pensiones posee las siguientes cualidades: a) es un régimen contributivo; b) es un sistema de capitalización individual, es decir cada aportante responde a los riesgos con su propia Cuenta Individual de Capitalización (CIC); y c) es administrado por entidades de carácter privado, conocidas como AFP's. Este sistema mixto otorgó a los aportantes libertad de afiliación, pero mantuvo el ahorro obligatorio previsional, por lo que todos los trabajadores deben encontrarse afiliados a uno de los sistemas anteriormente mencionados.

¿Y el Decreto Ley n.º 20530? A pesar que diversos informes señalaban los nocivos efectos en materia fiscal, se optó por mantener el régimen de la “cédula viva”; sin embargo, al término del gobierno de Alberto Fujimori se emprendió una ardua batalla para cerrar el polémico régimen de pensiones que beneficiaba a importantes funcionarios del Estado.

No es hasta el 17 de noviembre del 2004 que, a través, de una ley de reforma constitucional (Ley n.º 28389) se cierra

---

<sup>11</sup> TOYAMA y ANGELES, *op. cit.*, p. 201.

definitivamente el cuestionado régimen del Decreto Ley n.º 20530. Esto se logró gracias a un excelente trabajo “realizado por una comisión del Ministerio de Economía y Finanzas, encabezado por Marisol Guiulfo y teniendo como soporte a un comité consultivo de expertos encargados de la estrategia de la reforma”<sup>12</sup>, conformado por Jorge Toyama, Javier Neves, Eduardo Morón y Juan José Martínez. Cabe señalar que, actualmente siguen existiendo beneficiarios del Decreto Ley n.º 20530 incorporados durante la vigencia de la norma.

Nuestro actual sistema previsional, también ha sido objeto de diversas modificaciones, siendo que una de las que generó gran expectativa fue la realizada en el 2012, “cuyo fin era aumentar la cobertura del sistema, incentivar la competencia entre las AFP y, finalmente, incrementar la rentabilidad neta de comisiones de los fondos previsionales para mejorar las pensiones de los afiliados”<sup>13</sup>; no obstante, pese a los ambiciosos objetivos que presentaba la reforma, no se llegaron a implementar todas las medidas adoptadas.

En el 2016 se realiza una de las reformas más importantes y polémicas al Sistema Privado de Pensiones, a través de la Ley n.º 30425; se le considera polémica porque aunque si bien es cierto estuvo alineada con lo solicitado por las diversas fuerzas políticas y tuvo gran aceptación por parte de la ciudadanía, se desentendió con los principios y fines de la seguridad social, además de rozar con la inconstitucionalidad. Esto último debido a que según el artículo 12 de la Constitución Política del Perú, los fondos de pensiones son intangibles, es decir, no pueden ser utilizados

para fines distintos de los previsionales. Entre los cambios introducidos, resaltan la posibilidad de disponer del 25% de la cuenta individual de capitalización, en virtud de la adquisición de una primera vivienda y el hecho de que los “afiliados de las AFP a partir de los 65 años podrán decidir entre percibir la pensión que le corresponda en cualquier modalidad o retiro; o, solicitar a la AFP la entrega del 95.5 % del fondo disponible en su CIC”<sup>14</sup>. Esta reforma resultó, aún más dañina con la promulgación de la Ley n.º 30939, ya que, por si fuera poco, ahora agregaba la posibilidad de realizar una jubilación anticipada y de acceder a los fondos de pensión; esto sumado a la poca cultura previsional de los aportantes ha tenido efectos realmente adversos.

#### **IV. Panorama y una interesante propuesta de reforma.**

Un trabajo de investigación realizado por auspicio de la Organización Internacional del Trabajo concluyó que “luego de 25 años desde la reforma de 1993, los progresos en materia de cobertura contributiva de pensiones han sido escasos y alejados de los objetivos primarios que fundaron los debates y precedieron la reforma mencionada”<sup>15</sup>.

Esto ha sucedido, principalmente, debido a que las reformas y medidas adoptadas no se concentraron en atender la cobertura, suficiencia y sostenibilidad del sistema previsional; además de desentenderse de los principios de la seguridad social, siguiendo, por el contrario, un camino populista.

---

<sup>12</sup> Carlos ALZA BARCO y Henry DYER CRUZADO, “Capacidad y estrategia en la reforma del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530 o «cédula viva» en el Perú en *Revista Apuntes* [online] vol.43, n.79 (2016) p. 55, disponible en [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0252-18652016000200002&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0252-18652016000200002&lng=es&nrm=iso)

<sup>13</sup> Pablo CASALÍ y Hernán PENA, “El futuro de las pensiones en el Perú. Un análisis a partir de la situación actual y las Normas Internacionales de trabajo”, *Organización Internacional del Trabajo*, Lima (2020) p. 11; en [https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS\\_741409/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/lima/publicaciones/WCMS_741409/lang--es/index.htm) (acceso 1-V-2021).

<sup>14</sup> DE LA VEGA ZAVALA, *op. cit.*, p. 142.

<sup>15</sup> CASALÍ y PENA, *op. cit.*, p. 34.

Independientemente del mencionado trabajo de investigación, es evidente que el régimen pensionario se encuentra en un estado bastante frágil, precario e insuficiente; por ello, en respuesta a la crisis, en enero del 2017, se crea la Comisión de Protección Social (CPS), adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, la cual tuvo por objeto “plantear reformas económicas para financiar la cobertura universal de aseguramiento de salud y protección previsional, además de mejorar la protección frente al desempleo; sin afectar la sostenibilidad fiscal ni generar informalidad en el mercado de trabajo”<sup>16</sup>. Tras un profundo estudio realizado con el apoyo de diferentes investigadores en materia previsional, de instituciones y gremios, se publicó el informe final en setiembre de 2017, bajo el nombre de “Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo”.

El informe logró identificar y graficar los principales puntos débiles del régimen de pensiones en el Perú con sus respectivas modificatorias y, además, propuso una especie de guía a seguir, a fin de ejecutar una reforma que realmente sea en beneficio de los aportantes, sin desligarse de indicadores económicos, factores sociales y principios de la seguridad social. Entre las propuestas más destacadas encontramos las siguientes:

- Establecer un sistema de pensiones único e integrado, que incluya los sistemas contributivos, no contributivos y voluntarios de ahorros previsionales; este debería ser universal y no discriminar entre formales e informales.
- Ampliar sustancialmente la cobertura del sistema de pensiones, otorgando una pensión

básica no contributiva, como pensión 65y a través de subsidios que incentiven la participación de aquellos aportantes con ingresos menores que incentiven la participación de aquellos aportantes con ingresos menores.

- Reducir los costos del sistema, es decir, de las comisiones por la administración de las cuentas de los aportantes; esto se puede lograr mediante “un mayor aprovechamiento de economías de escala, la reducción de costos innecesarios para la acumulación y protección de la pensión, una mejor y mayor diversificación de riesgos, y un despliegue más efectivo del papel rector del Estado”<sup>17</sup>.
- Incorporar un verdadero representante de la demanda (los afiliados), que permita suplir la falta de educación financiera, asesore imparcialmente sobre cuál decisión es la más conveniente y otorgue un mayor conocimiento en torno a la cultura previsional.
- Incrementar los beneficios del sistema pensional, centrando los esfuerzos en la tasa de reemplazo para que los afiliados perciban una verdadera retribución durante su período de jubilación; esto va en la misma línea de incentivar la extensión de ahorros que se cotizan en pro de recibir una pensión y de desarticular aquellas normativas que permitan un retiro anticipado o programado (al momento de jubilación), como si se tratase de un ahorro libre

---

<sup>16</sup> DE LA VEGA ZAVALA, *op. cit.*, p. 146.

<sup>17</sup> *Comisión de Protección Social*, “Propuestas de reformas en el sistema de pensiones, financiamiento en la salud y seguro de desempleo” (2017) p. 325; en [http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2017/11/Informe\\_Final\\_ComisiónProtecciónSocial.pdf](http://trabajodigno.pe/wp-content/uploads/2017/11/Informe_Final_ComisiónProtecciónSocial.pdf) (acceso 1-V-2021).

depositado en cualquier entidad financiera.

Otro punto a tratar, a miras de realizar una reforma integral, es combatir la informalidad en el sector laboral, ya que las pensiones de jubilación inherentemente se relacionan con el trabajo. Actualmente, tanto el SNP como el SPP compiten entre sí únicamente por la población que pertenezca al sector laboral formal. Por otro lado, no se han implementado políticas efectivas en torno al subempleo (informalidad laboral), inclusive, debido a la coyuntura (pandemia) la situación se ha agravado; muestra de ello es que en el 2020 la “tasa de informalidad en el Perú llegó a 74,3% en junio, subiendo 1.7 puntos porcentuales con relación al año pasado”<sup>18</sup>. Sin lugar a dudas, deben diseñarse estrategias, medidas y disposiciones normativas que vayan acorde con la realidad nacional.

## V. Conclusiones y reflexión final.

Tal y como se adelantó desde un principio, el presente trabajo tuvo como finalidad exponer el preocupante panorama del régimen de pensiones y sus respectivas carencias con la particularidad de otorgar una notable relevancia al íter cronológico. Gracias a ello, se ha podido observar que el sistema de pensiones ha ido evolucionando de la mano de un fuerte componente político, social, jurídico y económico. También, ha permitido visualizar la importancia de las políticas públicas en torno al sistema de pensiones, además de sus implicancias en la economía nacional en la reducción o aumento de la brecha fiscal y en los niveles de protección social de un país; y cómo una mala decisión, como la Ley de Goces o el Decreto Ley n.º 20530, pueden tornar el futuro tan sombrío.

En línea con lo anterior, las reformas y medidas a implementar deben ser diseñadas tomando en cuenta los componentes (mencionados en el párrafo anterior) como

una unidad, mas no de forma aislada. A su vez, estos componentes deben ser respetuosos de los principios de la seguridad social y estar dirigidos a obtener la cobertura, suficiencia y sostenibilidad del sistema de pensiones. Tampoco se debe olvidar, a pesar de que no se haya hecho mayor hincapié, la importancia de los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo al momento de diseñar políticas de seguridad social.

El informe emitido por la Comisión de Protección Social es bastante interesante y debería ser un punto de partida para una futura reforma o proyectos de ley que versen sobre materia previsional; ya que es un sistema que busca soportar los riesgos (vejez, cesantía, salud, etc.) de manera colectiva, pero, a su vez, respeta la propiedad de los aportantes a través de cuentas individuales de capitalización.

La duda quedaría en que aun sabiendo el enorme gasto fiscal que tiene el Perú por el régimen pensionario, resultaría curioso no pensar que en un determinado momento esos fondos (propios de los aportantes) podrían ser consumidos por un Estado peruano con una voraz hambre fiscal.

Por otro lado, es realmente escandaloso analizar las últimas reformas, como la Ley n.º 30425, 30939 o los recientes proyectos de ley; estos desnaturalizan por completo los fines del ahorro previsional, convirtiéndolos en una especie de ahorro voluntario del que disponen cuando necesitan dinero.

Queda claro que ese dinero le pertenece al aportante, pero no debemos olvidar que, por naturaleza, el ser humano no tiene previsión de los riesgos, es por ello que el Estado suple esa falta de cultura previsional y permite que, en un momento

---

<sup>18</sup> Gabriel O'HARA SALINI, 2020, “Sunafil valida el uso excepcional de contratos temporales durante la crisis sanitaria”, *Diario Gestión*, 01 de octubre.



donde las personas se encuentran incapacitadas de producir, tengan un sustento económico que les permita sobrevivir; en razón a ello, se hace alusión a la *intangibilidad de los fondos de pensión*. Una forma de combatir el populismo que siguen estas normas sería educar a la ciudadanía respecto a la importancia de la cultura previsional, la existencia de riesgos inevitables y el impacto positivo de un sólido sistema de pensiones.

A puertas del Bicentenario de la República del Perú, existen datos alarmantes como el hecho de que “un 74% de la población ocupada no percibiría una pensión contributiva al llegar a la edad de jubilación”<sup>19</sup>. Sin lugar a dudas, la tarea que se tiene es titánica y realmente urgente; esta reforma debe estar verdaderamente orientada al bienestar social, sin olvidar los ya mencionados componentes o aristas, los principios de la seguridad social y los objetivos (cobertura, suficiencia y sostenibilidad), no debe ser oportunista o populista. Creo firmemente en que tenemos las herramientas para dar vuelta a la situación, además el contexto lo amerita.

---

---

<sup>19</sup> CASALÍ y PENA, *op. cit.*, p. 13