



Proyecto de Ley N° 10231/2024-CR

EDGARD C. REYMUNDO MERCADO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"



LEY QUE PROMUEVE EL ACCESO A UNA PENSION EQUITATIVA Y DIGNA PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Los Congresistas de la República, integrantes del grupo parlamentario **Bloque Democrático Popular**, por iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú y en los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

LEY QUE PROMUEVE EL ACCESO A UNA PENSION EQUITATIVA Y DIGNA PARA LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

Artículo 1.- Objeto de la ley

El objeto de la presente ley es promover el acceso a pensiones equitativas a las personas con discapacidad independientemente de los sistemas previsionales, mejorando así su calidad de vida.

Artículo 2.- Modificación de la Ley N° 29973

Inclúyase el artículo 58-A° en la Ley N° 29973 "Ley General de la Persona con Discapacidad" en los siguientes términos:

Artículo 58-A. Pensión de orfandad para hijos con discapacidad de los pensionistas titulares

Los hijos con discapacidad mayores de edad, que acceden a una pensión de orfandad, percibirán un monto equivalente al 50% de la pensión del titular, debiendo no ser menor al 50% de la pensión mínima establecida en la Ley N° 32123 Ley de modernización del sistema previsional peruano.

Los hijos con discapacidad deberán estar debidamente acreditados en el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS).

Artículo 3. Regímenes previsionales considerados

Los titulares de los hijos con discapacidad considerados en el artículo 2° de la presente deberán pertenecer a los siguientes sistemas previsionales: Decreto Ley N°.19990, Decreto Ley N°. 20530, Decreto Legislativo N° 1133 y Ley N° 32123.

Artículo 4. Implementación

La implementación se hará de manera progresiva, y de requerirse mayores recursos, se hará en función a la disposición de recursos.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. – El Ministerio de Economía y Finanzas realizara los ajustes normativos requeridos, así como el reglamento correspondiente, en un plazo no mayor de 60 días.

Lima, febrero de 2025



Firmado digitalmente por:
REYMUNDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 14/02/2025 15:47:23-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181748128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 14/02/2025 15:50:24-0500



Firmado digitalmente por:
BAZAN NARRO Sigrid Tesoro
FAU 20181748128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 17/02/2025 10:11:10-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181748128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 14/02/2025 15:50:34-0500

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Ley N° 32123 "Ley de modernización del sistema previsional peruano", de setiembre de 2024, busca establecer un único sistema que articule *pilares* a fin de contar con un sistema previsional, sostenible y suficiente, que brinde de manera eficiente pensiones dignas, en un marco de igualdad y no discriminación.

Con la reciente reforma, el pilar no contributivo, aquel que busca asegurar una pensión a las personas que en condición de pobreza o vulnerabilidad no lograron acumular recursos previsionales, establece una asignación que no debe superar el 25% de la pensión mínima establecida en S/ 600. Es decir, enfocándonos en una persona con discapacidad severa, considerando además por su condición, las barreras que enfrenta para integrarse en diferentes espacios, uno de ellos el laboral, tendrá la expectativa de acceder a una pensión de S/ 150 mensuales, en este esquema aprobado hace algunos meses.

De acuerdo con las estadísticas de la Asociación de AFPs¹, en el 2024, 694,928 personas accedieron a una pensión de jubilación del Sistema Nacional de Pensiones, en promedio de S/ 705 mensuales. En el caso de la pensión de sobrevivencia, dirigida entre a otros a hijos con discapacidad, en promedio fue de S/ 467 mensuales.

Al respecto vale precisar algunas situaciones en relación a las *pensiones* que pueden acceder las personas con discapacidad. Una de las más grandes barreras que afronta este grupo de personas vulnerables es la capacidad de generar de manera autónoma y suficiente recursos para su propia manutención. Dependiendo del grado de discapacidad; leve, modera o severa; su acceso a educación o al mercado laboral se verá limitado, y por ende su capacidad de generación de recursos previsionales.

El reporte del mercado laboral de las personas con discapacidad en el Perú 2019 - 2022², da cuenta que en dicho periodo se estimó que la población con discapacidad ascendía a 1'583,600 personas (data similar a la proyectada por CONADIS³). De dicho grupo poblacional, el 44.4% presentaban una participación activa en el mercado laboral, por debajo del grupo población sin discapacidad, donde dicha tasa asciende a 73.2%.

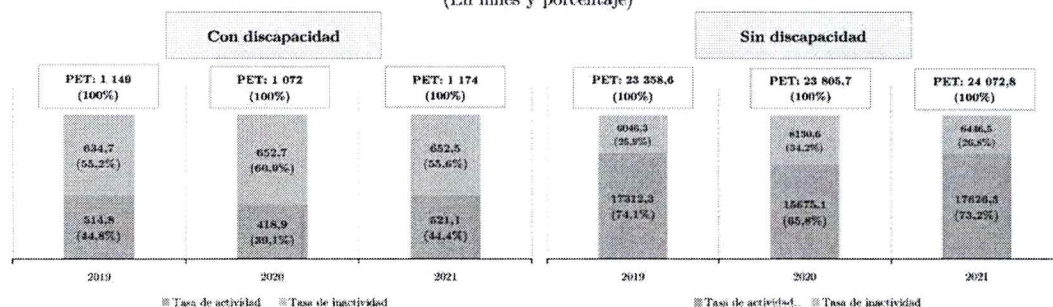
¹ <http://estadisticas.asociacionafp.pe/PensionersPensionSystem>

² Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. 2022. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3753029/Reporte%20PCD.pdf?v=1665670598>

³ CONADIS proyecta que de cada 10 personas inscritas en el Registro Nacional de Personas con Discapacidad, 5 presentan discapacidad severa, 4 discapacidad moderada y 1 discapacidad leve.

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

Figura 2. Perú: Tasa de actividad, inactividad y Población en Edad de Trabajar (PET), según condición de discapacidad, 2019-2021
(En miles y porcentaje)



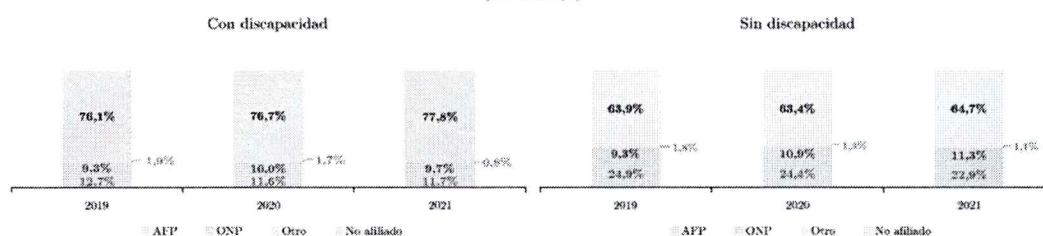
Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2019-2021.

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

No solo es la barrera al ingreso al mercado laboral, sino es la situación en la que permanecen en el mismo. Mientras la informalidad laboral de las personas *sin discapacidad* es del 72.3%, en el de las personas *con discapacidad* se eleva a 87.0%. Asimismo, el empleo adecuado para las personas sin discapacidad es de 54.3%, porcentaje que se reduce a 26.8% para el grupo que hacemos seguimiento.

Un dato directo respecto al ahorro previsional de las personas con discapacidad es cuantas se encuentran afiliadas a sistema de pensiones, y también cuales son sus posibilidades de generar un ahorro sostenible y suficiente. Las personas con discapacidad laborando y que están afiliadas a una AFP o a la ONP ascienden a 21.4% y las personas no discapacitadas a 34.2%

Figura 11. Perú: PEA ocupada por condición de discapacidad, según afiliación a sistema de pensiones, 2019-2021
(Porcentaje)



Nota: Otro incluye Ley 25530 y otros sistemas de pensiones.

Fuente: INEI-Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), 2019-2021.

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

Respecto a los ingresos, existe una brecha importante con relación a las personas con discapacidad, donde su ingreso promedio mensual se ubica en S/ 841, mientras que para las personas sin discapacidad está en S/ 1,341. Este nivel de remuneración tiene una implicancia respecto a la expectativa de ahorro previsional para el futuro. Esta diferencia

Esta suerte de barrera, vista en ocasiones como una desventaja para esta población vulnerable ha generado algunas respuestas por parte del estado principalmente. La Ley 29973 "Ley General de la Persona con Discapacidad" establece que las entidades públicas están obligadas a contratar, al menos el 5% de total de su personal, a personas con discapacidad, tasa que es 3% para el caso de las empresas privadas mayores a 50 trabajadores. Sin embargo, de acuerdo con el CONADIS, solo 9 de 143 entidades públicas fiscalizadas cumplieron con la cuota establecida por ley⁴.

La misma ley también establece también que las personas con discapacidad mayor de edad, y que se encuentren en situación de pobreza, tienen el derecho a percibir una pensión no contributiva por parte del estado. De acuerdo con la información de la plataforma de datos abiertos sobre pensionistas y beneficiarios del sistema nacional de pensiones⁵, los pensionistas por orfandad, del año 2024 ascienden a más 20,150 beneficiarios. Si bien la data no da mayor desagregación, pues allí están hijos menores de edad, hijos con discapacidad o hijos mayores de edad estudiando, entre otros, lo que llama la atención es el monto promedio que se consigna, que asciende a S/ 280 mensuales.

Por otro lado, también el estado a través de programas sociales establece esquemas de subsidio, tanto para población adulta mayor, como para personas con discapacidad de toda edad, debidamente acreditadas. En esa línea, el Programa Nacional de Asistencia Solidaria Pensión 65, entrega a todas las personas mayores a 65 años, que se encuentren en situación de pobreza y que además no perciban otra clase de ingreso, una subvención de S/ 250 cada 2 meses. Este programa, de acuerdo al padrón oficial⁶, tiene un alcance de 824,351 beneficiarios para el 2025. Esta cifra representa el 24% de la población estimada para dicho año, de 65 años a más.

Asimismo, el Programa Contigo, concebido como un programa asistencia de entrega de una pensión no contributiva a personas con discapacidad severa, permite que el grupo población identificado acceda a S/ 300 cada dos meses, condicionado a que se encuentre en situación de pobreza y no percibir algún otro ingreso o pensión. Este grupo poblacional, de acuerdo al padrón tiene un alcance de 142,771 usuarios⁷.

Así, tenemos una población con una condición que afronta algunas barreras para poder sostenerse de manera autónoma y consistente. Si bien las personas con

⁴ <https://www.gob.pe/institucion/conadis/noticias/912374-en-el-2023-solo-nueve-entidades-publicas-cumplieron-con-la-cuota-laboral-de-personas-con-discapacidad>

⁵ <https://www.datosabiertos.gob.pe/dataset/pensionistas-y-beneficiarios-del-sistema-nacional-de-pensiones-decreto-ley-n%C2%B0-19990-22>

⁶ <https://www.gob.pe/institucion/contigo/normas-legales/6257028-d164-2024-midis-pnpds-de>

⁷ <https://www.gob.pe/institucion/contigo/normas-legales/6257028-d164-2024-midis-pnpds-de>

discapacidad acceden al mercado laboral, su acceso es más restringido, e incluso estando dentro del mismo, su condición o sus ingresos también limitan su capacidad de ahorro previsional. Asimismo, con una lógica mayor, se establece una entrega de recursos, tanto para personas mayores a 65 años como para personas con discapacidad severa de toda edad, siempre que los mismos no pertenezcan a más de un programa o perciban otra clase de ingreso.

Hay que precisar que la entrega de dinero por parte del estado busca complementar el esfuerzo que realizan no solo las personas mismas, sino además las familias, por cubrir la canasta de gasto de una persona discapacidad, ampliada muchas veces por requerimientos de salud u otras necesidades. Recordemos también que la canasta para cubrir el consumo básico de alimentos y no alimentos por persona, de manera mensual, ascendió a S/ 446 en el año 2023⁸. Un estudio de CONADIS da cuenta que, las familias llegan a destinar un monto adicional por cada miembro con discapacidad que cuentan, llegando a tener una canasta mínima de S/ 713 mensuales⁹.

De acuerdo con una reciente investigación del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis), los hogares peruanos que tienen algún miembro con discapacidad deben enfrentar un costo adicional equivalente al 15% del ingreso mensual de un hogar promedio. Esto significa que podrían requerir de S/ 267 adicionales para alcanzar a cubrir el valor de una canasta básica familiar.

Por lo anterior se requieren esfuerzos adicionales en favor de la población vulnerable, en especial aquel grupo con una discapacidad severa. Como hemos señalado, aparte del esquema pensionario, que también tiene sus limitaciones, el estado hace un esfuerzo en programas como Contigo para cubrir parte de sus necesidades, con un enfoque de solidaridad. Desde una mirada individual, muchas de las personas, incluso no necesariamente con discapacidad asociada, que perciben subvenciones estatales continúan siendo pobres, más allá del esfuerzo del estado por complementar y mejorar su calidad de vida. Las familias realizan esfuerzos por cubrir el mayor porcentaje de sus requerimientos, pero es posible que en muchas ocasiones los mismos queden limitados. Siguiendo el ejemplo del costo mensual de la canasta básica, si una familia de cuatro integrantes (madre, padre y dos hijos), con un hijo o hija con una discapacidad, destinara casi el 40% de toda la canasta a la atención del mismo, generando algunas presiones para cubrir la canasta de los otros integrantes.

⁸ <https://www.gob.pe/institucion/inei/noticias/951234-pobreza-monetaria-afecto-al-29-0-de-la-poblacion-el-ano-2023>

⁹ CONADIS. Costos asociados a la discapacidad en los hogares del Perú: un enfoque mixto. 2024. Disponible en: <https://observatorio.conadisperu.gob.pe/wp-content/uploads/2024/12/Costos-asociados-a-la-discapacidad-en-los-hogares-del-Peru.pdf>

Un aspecto por el cual se puede comenzar es ordenando los diferentes regímenes pensionarios, entendiendo, en el marco de la ley, las familias hacen un esfuerzo por beneficiar a sus hijos con discapacidad a través de los ahorros previsionales y algún otro esquema de ahorro futuro. En lo que respecta a los regímenes pensionarios encontramos:

Decreto Ley N° 19990	Los hijos <i>invalidos</i> mayores de 18 años y que tienen dificultades para ingresar al mercado laboral acceden a una pensión de orfandad de 20% del monto de la pensión de invalidez o jubilación que percibía o hubiera podido percibir el titular. En caso de ser huérfano de padre madre, dicho porcentaje será del 40%.
Decreto Ley N° 20530	Tienen derecho a pensión de orfandad los mayores de 18 cuando adolecen de <i>incapacidad absoluta para el trabajo desde menor de edad</i> . Los beneficiarios acceden a una pensión de orfandad de 20% del monto de la pensión de invalidez o jubilación que percibía o hubiera podido percibir el titular. En caso de ser huérfano de padre madre, dicho porcentaje será del 40%. En adición perciben una bonificación de una remuneración mínima vital.
Decreto Legislativo N° 1133	Tienen derecho a pensión de orfandad los hijos con <i>incapacidad</i> para trabajar, desde niño. La pensión equivale al 20%
LEY N° 32123 Ley de modernización del sistema previsional peruano	Los beneficiarios de una pensión de orfandad tienen el derecho a percibir el beneficio complementario regulado por la presente ley en el porcentaje previsto en las normas previsionales pertinentes.

Dada las diferencias encontradas, y a fin de generar un marco similar para todas las personas con discapacidad, en especial la condición, y en línea con la información de que dicho grupo poblacional tienen un mayor nivel de gasto asociado a su condición, se busca establecer inicialmente un porcentaje similar. Si bien los porcentajes no aseguran un acceso a monto similar, si se esta buscando que al menos sea un monto mas cercano a la canasta básica por persona, teniendo en cuenta que dicha canasta, particularmente es mas elevada para este grupo poblacional.

II. ANALISIS COSTO BENEFICIO

Una de los primeros aspectos que hay que tener en cuenta es que la proyección de pensiones estará asociado a la disponibilidad de fondos previsionales con que cuente cada titular, y en general con que cuente cada fondo global, esto bajo la perspectiva de fondo solidario. Lo que se busca establecer es un esquema similar de acceso a una pensión, en este caso denominada de orfandad. Una parte de la población es beneficiaria de programas sociales, ya sea a través de Pensión 65 o de Contigo, mientras que otra parte es a partir del esfuerzo que

hacen las familias. El impacto que se puede lograr es claramente hacia las personas con esta condición, y también a las familias, que son su principal soporte. La idea no busca incrementar pensiones en principio, más allá de que aquello pueda resultar, sino de establecer un acceso similar a una pensión.

III. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La presente iniciativa no va en contra de las actuales leyes, sino lo que busca es precisar en cada una su alcance, a fin de que los beneficiarios tengan las mismas posibilidades.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa se encuentra relacionada con las siguientes políticas del estado del Acuerdo Nacional:

Política 10. Reducción de la pobreza

Política 11. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación

Política 16. Fortalecimiento de la Familia, Promoción y Protección de la Niñez, la Adolescencia y la Juventud