Proyecto de Ley N° 3230/2022-CR

JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
06 OCT 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 2:41p.m.

PROYECTO DE LEY MARCO PARA LA CREACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSAL DE PENSIONES

El Congresista de la República **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO**, miembro del Grupo Parlamentario PERÚ LIBRE, en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y, conforme a los artículos 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de Ley:

I. FÓRMULA LEGAL:

LEY MARCO PARA LA CREACIÓN DEL SISTEMA UNIVERSAL DE PENSIONES

TITULO I

CAPÍTULO I
DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Finalidad
La finalidad de la presente ley es garantizar el derecho de las personas a una pensión digna, estableciendo, para ello, un nuevo sistema previsional de múltiples pilares orientado hacia la accesibilidad universal de las prestaciones pensionarias.

Artículo 2. Objeto
La presente ley tiene por objeto crear el Sistema Universal de Pensiones y establecer los alcances de las prestaciones que corresponden al acceso universal, suficiente y justo de los peruanos a una pensión digna.

Artículo 3. Principios
Son principios que rigen el Sistema Universal de Pensiones:

3.1. Universalidad: La pensión es un derecho universal de todas las personas que el Estado garantiza para que puedan afrontar una vejez digna.

3.2. Progresividad: La implementación del Sistema Universal de Pensiones es progresiva, asegurando su sostenimiento permanente y su no regresividad.

3.3. Inclusión social: El sistema incorpora a las personas que carecen de aportes pensionarios debido a su escaso nivel de ingresos o condiciones laborales precarias.

3.4. Irrenunciabilidad de derechos: Los derechos previsionales son irrenunciables. Es nulo de pleno derecho cualquier acto de renuncia a las pensiones.

3.5. Intangibilidad: Los fondos de pensiones son utilizados única y exclusivamente para garantizar las prestaciones pensionarias.

3.6. Solidaridad: La financiación del sistema es solidaria, basada en los aportes de trabajadores, empleadores y Estado a fin de cerrar brechas existentes y garantizar la accesibilidad universal.

3.7. Sostenibilidad financiera, fiscal y económica: El Estado administra los recursos necesarios del sistema asegurando su permanencia en el tiempo, con justicia social y equidad.

3.8. Suficiencia: Las pensiones deben tener importe y duración suficientes, asimismo, son objeto de reajustes periódicos para cumplir con el objetivo de la cobertura universal.

3.9. Responsabilidad financiera: La gestión financiera y administración de recursos son responsables, coherentes y transparentes.

3.10. Respeto a la dignidad, igualdad de trato y no discriminación: Todas las personas son tratadas por igual; evitando, erradicando y sancionando todo tipo de discriminación que menoscabe los derechos y la dignidad de las personas.

3.11. Unidad: El Sistema Universal de Pensiones tiene una sola administración de pensiones y prestaciones.

3.12. Integralidad: Los regímenes contributivos y no contributivos están articulados a un único sistema de pensiones.

3.13. Alta calidad: Los servicios públicos relacionados con el derecho a la pensión deben ser de alta calidad, buena atención y mejoren permanente.

3.14. Eficacia y accesibilidad procedimentales: Los procedimientos de quejas y reclamaciones deben ser adecuados, efectivos y céleres.

3.15. Participación social: Los representantes de los aportantes y pensionistas, empleadores y Estado participan en el funcionamiento del sistema. Asimismo, se implementa el diálogo social en la adopción de políticas, planes y estrategias tendientes a garantizar la protección pensionaria.

3.16. Supervisión y Fiscalización: El Estado garantiza medidas de supervisión y fiscalización para una adecuada atención de las instituciones y servicios del Sistema Universal de Pensiones.

Artículo 4. Sistema de Pilares
El Sistema Universal de Pensiones funciona bajo la modalidad del sistema multipilar, conforme a la siguiente distribución:

a. Primer Pilar Básico
b. Segundo Pilar Contributivo y Semicontributivo
c. Tercer Pilar Voluntario

CAPÍTULO II
CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA UNIVERSAL DE PENSIONES Y ACCESO

Artículo 5. Beneficiarios
Los beneficiarios del Sistema Universal de Pensiones son las personas adultas mayores de 65 años que actualmente no gozan de pensiones; los trabajadores aportantes y pensionistas trasladados del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y el Sistema Privado de Pensiones (SPP) al nuevo Sistema Universal de Pensiones, así como los beneficiarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" y del Programa Contigo que son incorporados de forma progresiva; conforme a los requisitos establecidos en la presente ley.

Artículo 6. Edad de jubilación
La edad mínima para acceder a una pensión de jubilación es de sesenta y cinco (65) años en el régimen no contributivo, y de sesenta (60) años en los regímenes contributivo y semicontributivo. La edad mínima de jubilación es menor, excepcionalmente, para regímenes especiales de jubilación propios de condiciones laborales penosas o que implican un riesgo de su vida o salud.

Artículo 7. Afiliación
La afiliación al Sistema Universal de Pensiones es obligatoria para todos los trabajadores desde que comienzan a trabajar en actividades laborales del sector público o privado, en los respectivos regímenes laborales existentes. En el caso de los trabajadores independientes y no asalariados o que no se encuentran en planillas, se establecen mecanismos de afiliación directa.

Los trabajadores asegurados obligatorios que cesan en la prestación de sus servicios pueden optar de manera facultativa por continuar aportando al Sistema Universal de Pensiones.

Artículo 8. Regímenes según contribución
El Sistema Universal de Pensiones está compuesto por:

a. El régimen contributivo, conformado por los aportes de los trabajadores y empleadores del sector público y privado; y, el Estado.
b. El régimen semicontributivo, conformado por los aportes de los trabajadores independientes, no asalariados y dependientes con bajos ingresos; y, el Estado.
c. El régimen no contributivo, conformado por los aportes del Estado para garantizar la pensión básica universal.

Artículo 9. Carácter mixto
El Sistema Universal de Pensiones se constituye como un sistema mixto; combina el sistema de reparto, como sistema solidario y obligatorio de administración de fondos de pensiones contributivas, con el sistema de capitalización individual basada en el ahorro previsional de carácter voluntario.

Artículo 10. Primer Pilar Básico
El Primer Pilar Básico es de acceso universal a todas las personas que carecen de acceso a las prestaciones pensionarias contributivas. Su régimen es no contributivo y su implementación es progresiva. Su administración corresponde al Estado.

Artículo 11. Segundo Pilar Contributivo y Semicontributivo
El Segundo Pilar Contributivo y Semicontributivo está dirigido, respectivamente, a los trabajadores de los regímenes laborales del sector público y privado; y, a los trabajadores independientes y no asalariados o que no se encuentran en planillas, que realizan aportes para sus pensiones bajo el sistema de reparto. Su administración corresponde al Estado.

En el régimen contributivo, los aportes pensionarios corresponden a trabajadores y empleadores, con la cobertura del Estado para el cierre de brechas; en el régimen semicontributivo, aportan los trabajadores y el Estado.

Artículo 12. Tercer Pilar Voluntario
El Tercer Pilar Voluntario está dirigido a los trabajadores que cotizan para sus pensiones en el Segundo Pilar Contributivo o Semi contributivo, que de manera adicional y voluntaria abren un fondo individual a fin de incrementar su prestación pensionaria. Su administración puede ser privada o pública.

Artículo 13. Intangibilidad de aportes
Los aportes previsionales son intangibles, no pueden ser objeto de descuento, embargo, retención, compensación ni cualquier afectación por resolución administrativa o judicial.

Las pensiones solo serán embargables hasta el cincuenta (50) por ciento por deudas provenientes de pensiones alimenticias, o hasta el sesenta (60) por ciento para el pago de reparación por delitos contra la administración pública. Ante la concurrencia de ambas causales, tendrá prioridad la de alimentos. En ningún caso se podrá embargar más del sesenta (60) por ciento de la pensión.

TITULO II
COBERTURA Y ASEGURAMIENTO

Artículo 14. Cobertura
El Sistema Universal de Pensiones garantiza las contingencias de vejez, discapacidad, incapacidad laboral y sepelio para todas las personas afiliadas. Adicionalmente, se otorga cobertura de sobrevivencia en los regímenes contributivo y semicontributivo.

Artículo 15. Transición de aportantes y pensionistas al nuevo sistema
Desde la entrada en vigencia de la presente ley, se inicia el proceso de traslado de los pensionistas y trabajadores aportantes al Sistema Universal de Pensiones, conforme al Reglamento de la presente ley y a las disposiciones que dicte el Consejo de Administración del Sistema Universal de Pensiones.

Artículo 16. Bono de Reconocimiento
Los aportantes del Sistema Nacional de Pensiones son trasladados al Sistema Universal de Pensiones con un Bono de Reconocimiento establecido en el Reglamento de la presente

Ley, el cual salvaguarda todos sus años de aportaciones. Los aportantes del Sistema Privado de Pensiones son trasladados al Sistema Universal de Pensiones con los fondos íntegros acumulados en sus cuentas de capitalización individual.

El Sistema Universal Pensiones reconoce todas las aportaciones realizadas y la rentabilidad obtenida por los aportantes, sin afectar sus aportes, fondos ni recursos acumulados. Toda situación que genere el menoscabo de sus aportaciones será de responsabilidad de la entidad aseguradora.

TITULO III
PRESTACIONES PREVISIONALES

CAPÍTULO I
PRESTACIONES DEL PILAR BÁSICO

Artículo 17. Pensión Básica Universal
La Pensión Básica Universal cierra las brechas de desigualdad en el acceso a la protección pensionaria, permitiendo a los adultos mayores y personas con discapacidad severa permanente acceder a una pensión digna.

El monto mínimo de la Pensión Básica Universal equivale al cincuenta (50) por ciento de la Remuneración Mínima Vital legalmente establecida.

Artículo 18. Beneficiarios
La Pensión Básica Universal es una pensión vitalicia que se otorga a:

a. Toda persona adulta mayor de sesenta y cinco (65) años que no percibe pensión por jubilación ni remuneración por parte del Estado, y
b. Toda persona mayor de dieciocho (18) años con discapacidad severa certificada que no percibe pensión u otro ingreso.

Los beneficiarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" y del Programa Contigo son incorporados a la Pensión Básica Universal.

Artículo 19. Prestaciones
Los beneficiarios de la Pensión Básica Universal acceden a las siguientes prestaciones:

a. Pensión vitalicia a favor de los titulares.
b. Gastos de sepelio a favor de sus derechohabientes.

CAPÍTULO II
PRESTACIONES DEL PILAR CONTRIBUTIVO Y SEMICONTRIBUTIVO

Artículo 20. Pensión de Jubilación
La Pensión de Jubilación es otorgada a los aportantes del Sistema Universal de Pensiones que cumplen sesenta (60) años de edad y veinte (20) años de aportes, conforme a los procedimientos establecidos en el Reglamento. Se entiende por año de aportes a la acumulación de doce (12) aportes mensuales continuos o discontinuos.

El monto mínimo de la Pensión de Jubilación es equivalente a la remuneración mínima vital legalmente establecida.

Artículo 21. Beneficios de protección a mujeres aportantes
Las mujeres aportantes pueden optar por acogerse a uno de los siguientes beneficios alternativos establecidos en razón de la valoración de la carga de trabajo doméstico y de cuidados en la sociedad:

a. **Reconocimiento de aportes por maternidad.** Por cada hijo nacido vivo, se adiciona un año (01) de aportes hasta un máximo de tres (03) años de aportes, siempre que cuente al menos con diez (10) años de aportes.

b. **Reducción de edad de jubilación.** Por cada hijo nacido vivo, se le disminuye un año en la edad de acceso a la pensión, siempre que cuente al menos con diez (10) años de aportes.

Artículo 22. Condiciones laborales especiales
La edad mínima de jubilación es menor, excepcionalmente, en el caso de regímenes especiales de jubilación legalmente establecidos, propios de las condiciones laborales penosas o que implican un riesgo de la vida o salud del trabajador.

Artículo 23. Pensión de Jubilación Anticipada
De forma excepcional, los aportantes con cincuenta (50) años de edad pueden solicitar la Pensión de Jubilación Anticipada, siempre que cuenten con veinticinco (25) años de aportes. Los procedimientos de acceso son establecidos en el Reglamento, considerando la reducción proporcional de la pensión por cada año de adelanto respecto de la edad de jubilación legalmente establecida, no superior a cuatro por ciento (4%).

Artículo 24. Pensión de Incapacidad Laboral Permanente
El aportante que deviene en estado de incapacidad laboral absoluta permanente, física o mental, reconocida por una Comisión Médica del Estado, tienen derecho a una pensión, conforme a los requisitos señalados en el Reglamento.

Artículo 25. Pensión de Sobrevivencia
En caso de fallecimiento del aportante o pensionista titular, los familiares tienen derecho a la Pensión de Sobrevivencia, la cual es de tres tipos:

a. **Pensión de Viudez**: para el o la cónyuge que acredita tal condición con el acta de celebración de matrimonio; y, para el o la conviviente que acredita tal condición con la resolución judicial firme de reconocimiento de convivencia o mediante vía notarial.

b. **Pensión de Orfandad:** para los hijos menores de dieciocho (18) años; los mayores de dieciocho (18) años con discapacidad severa permanente certificada; y los hijos mayores de 18 años que cursen estudios básicos o superiores de forma ininterrumpida y satisfactoria. En el caso del hijo adoptivo, corresponde la pensión de orfandad si fue adoptado antes de cumplir dieciocho (18) años de edad y de que el adoptante cumpla sesenta y cinco (65) años de edad, siempre que el fallecimiento ocurra después de treinta y seis (36) meses de la adopción, salvo que el deceso ocurra por accidente.

Las condiciones y criterios de proporcionalidad que corresponden a las pensiones de sobrevivencia se establecen en el Reglamento.

Artículo 26. Gastos de Sepelio
Los familiares del aportante o pensionista titular fallecido, tienen derecho a contar con Gastos de Sepelio que será otorgado mediante el pago o reembolso.

Artículo 27. Pensión Proporcional Especial
Los afiliados que cuenten con menos de diez (10) años de aportes y cumplan la edad de jubilación establecida en la presente ley, tienen derecho a acceder a una Pensión Proporcional Especial, conforme a las siguientes reglas:

a. Los que cuenten con diez (10) años o más de aportes, hasta quince (15) años, tienen derecho a una pensión de jubilación mínima equivalente al cincuenta por ciento (50%) de la Remuneración Mínima Vital.

b. Los que cuenten con quince (15) años de aportes y menos de veinte (20) años, tienen derecho a una pensión de jubilación mínima equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de la Remuneración Mínima Vital.

CAPÍTULO III
PRESTACIONES DEL PILAR VOLUNTARIO

Artículo 28. Cuenta de Ahorro Personal Previsional Voluntaria
La Cuenta de Ahorro Personal Previsional Voluntaria es un fondo previsional complementario de carácter voluntario para los aportantes que ya cuenten con un fondo previsional a nivel contributivo o semicontributivo, a fin de mejorar o aumentar sus fondos.

Se compone de las cotizaciones y recursos derivados de su rentabilidad de acuerdo a los planes de Ahorro Personal Previsional Voluntario correspondientes. Su administración está a cargo del Estado o del sistema privado de administración fondos de ahorros previsionales, a libre elección del aportante.

Artículo 29. Prestaciones complementarias de la Cuenta de Ahorro Personal Previsional Voluntaria
Los aportantes a la Cuenta de Ahorro Personal Previsional Voluntaria, en el momento en que se determinen las prestaciones pensionarias establecidas en el capítulo anterior, conforme a los requisitos establecidos en la presente Ley, percibirán un monto adicional complementario permanente en razón de sus aportes a la Cuenta de Ahorro Previsional Voluntaria, de acuerdo a los planes ofrecidos por las entidades administradoras de estos fondos.

Artículo 30. Disponibilidad de fondos
El aportante a la Cuenta de Ahorro Personal Previsional Voluntaria, puede optar por el retiro parcial o total de sus aportes y recursos derivados de su rentabilidad, en caso de pérdida de empleo igual o mayor a doce meses.

TITULO IV
RÉGIMEN DE FINANCIAMIENTO

Artículo 31. Sistema de prima escalonada
El régimen financiero del Sistema Universal de Pensiones opera en base al sistema de prima escalonada. Como mínimo, cada tres años se elaboran de forma obligatoria los estudios actuariales sobre ingresos y reservas del Sistema Universal de Pensiones para garantizar su equilibrio financiero, bajo responsabilidad del Consejo de Administración.

Artículo 32. Financiamiento tripartito
El financiamiento del Sistema Universal de Pensiones se sustenta en los aportes que realizan trabajadores, empleadores y Estado, con el fin de garantizar el acceso universal e integral a pensiones. Asimismo, son fuentes complementarias de financiamiento las donaciones y el rendimiento de las inversiones e intereses de los capitales y reservas.

Artículo 33. Financiamiento del Pilar Básico
La Pensión Básica Universal es financiada de forma progresiva con recursos del Estado, conforme a las previsiones presupuestarias.

Artículo 34. Financiamiento del Pilar Contributivo y Semicontributivo
En el nivel contributivo y semicontributivo, las pensiones de los aportantes al Sistema Universal Pensiones son financiadas de la siguiente manera:

a. **Aportes obligatorios del régimen contributivo:** conformado por los aportes de los trabajadores dependientes con contrato vigente, desde el momento de la afiliación; y, los aportes de los empleadores en beneficio del trabajador.
   Las aportaciones equivalen a un porcentaje del monto de la remuneración del trabajador. Dicho porcentaje es fijado por Decreto Supremo aprobado por el Consejo de Ministros, observando la siguiente proporción:
   Dos terceras partes del aporte están a cargo del empleador, sin afectar la remuneración. Una tercera parte está a cargo del trabajador asegurado.

En el caso del asegurado facultativo, su aporte se basa en el ingreso asegurable mensual.

b. **Aportes obligatorios del régimen semi contributivo:** conformado por los aportes de los trabajadores independientes y no remunerados, o que no se encuentren en planillas; y los aportes que del Estado. El cálculo del aporte de los trabajadores independientes en el régimen semicontributivo, así como la participación del Estado, son establecidos mediante Decreto Supremo aprobado por el Consejo de Ministros.

Artículo 35. Financiamiento del Pilar Voluntario
Los aportes del Pilar Voluntario corresponden íntegramente a los afiliados de forma voluntaria y adicional al aseguramiento contributivo o semicontributivo, en los programas otorgados por el sector privado o público para tal finalidad.

El porcentaje del aporte pensionario respecto de la remuneración en el Pilar Voluntario es fijado por el Reglamento. Se admiten depósitos voluntarios complementarios a fin de incrementar el ahorro acumulado en la Cuenta Personal Previsional.

Artículo 36. Evaluación financiera de las prestaciones
Cada cinco años, los montos de las prestaciones establecidas en la presente ley, pueden ser objeto de incremento en favor de los pensionistas, por parte del Consejo de Administración del Sistema Universal de Pensiones, sobre la base de la correspondiente evaluación técnico – financiera de las fuentes de financiamiento.

Artículo 37. Imprescriptibilidad de deudas previsionales
Las deudas previsionales son imprescriptibles. Los aportes efectivamente descontados a los trabajadores son recuperables en el caso de no haber sido abonados o depositados oportunamente por su empleador.

TITULO V
INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN

Artículo 38. Creación del Consejo de Administración del Sistema Universal de Pensiones
Se crea el Consejo de Administración del Sistema Universal de Pensiones como ente rector del Sistema Universal de Pensiones, con autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa.

Artículo 39. Conformación del Consejo de Administración del Sistema Universal de Pensiones
El Consejo de Administración del Sistema Universal de Pensiones tiene una conformación tripartita, constituida de la siguiente manera:

a) Dos (02) representantes del Estado, uno de los cuales lo preside.
b) Un (01) representante de los trabajadores aportantes elegido democráticamente
c) Un (01) representante de los pensionistas elegido democráticamente
d) Dos (02) representantes de los empleadores

El Consejo de Administración diseña el sistema administrativo y financiero del Sistema Universal de Pensiones de forma eficaz, transparente, y rentable.

Artículo 40. Comisión de Supervisión y Fiscalización
Se crea la Comisión de Supervisión y Fiscalización del Sistema Universal de Pensiones, como instancia autónoma tripartita, cuya función es ejercer el control y fiscalización de la administración de los fondos de pensiones, así como el cumplimiento de los objetivos del Consejo de Administración. El reglamento establece su conformación y sus procedimientos de control.

Artículo 41. Supervisión de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP
En el caso de las entidades privadas que administran fondos del Pilar Voluntario, la función de supervisión y control es ejercida por la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP

Artículo 42. Participación ciudadana
La ciudadanía, a través de las organizaciones sindicales o asociaciones de trabajadores aportantes y/o pensionistas, velan por el adecuado funcionamiento del Sistema Universal de Pensiones; para tal fin, se inscriben en la plataforma de participación ciudadana implementada por el Consejo de Administración. Los mecanismos de participación son establecidos en el Reglamento.

Artículo 43. Procedimiento de Quejas
El Consejo de Administración implementa el procedimiento de quejas individuales o colectivas de los aportantes y jubilados, el cual es de acceso libre, gratuito, sencillo y célere.

TÍTULO VI

CULTURA PREVISIONAL

Artículo 44. A nivel del sector Educación
El Ministerio de Educación, en el marco de sus atribuciones, desarrolla contenidos educativos sobre el derecho universal a las pensiones y el Sistema Universal de Pensiones en el nivel de educación secundaria; en coordinación con las Direcciones Regionales de Educación y Unidades de Gestión Educativas Locales. Las universidades e institutos superiores promueven el desarrollo de contenidos curriculares sobre el derecho universal a las pensiones y el Sistema Universal e Integral de Pensiones en el campo de los estudios generales.

Artículo 45. A nivel del sector Trabajo
El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en el marco de sus atribuciones, promueve acciones de difusión y capacitación sobre los alcances del Sistema Universal de Pensiones; en coordinación con las Direcciones Regionales de Trabajo.

Artículo 46. Promoción de la cultura previsional
El Consejo de Administración crea e implementa la Oficina de Promoción y Orientación de la Cultura Previsional, con el fin de promover el conocimiento ciudadano y la valoración pública de los alcances del sistema y del goce del derecho a una pensión digna.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Reglamentación
El Poder Ejecutivo elabora el Reglamento de la presente Ley en un plazo máximo de ciento ochenta (180) días calendario, para lo cual se crea una Comisión Técnica Multisectorial conformada por la Presidencia del Consejo de Ministros, quien la preside, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y el Ministerio de Economía y Finanzas.

SEGUNDA. Regímenes pensionarios especiales
Los regímenes pensionarios especiales establecidos legalmente en razón de condiciones de trabajo que implican riesgos para la vida o la salud, mantienen sus beneficios dentro del nuevo Sistema Universal de Pensional.

TERCERA. Financiamiento progresivo
La aplicación progresiva de la presente ley tiene como criterio prioritario el factor socio-económico de los beneficiarios, para lo cual se autoriza al Poder Ejecutivo a determinar la transferencia de partidas en el Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2022, con cargo a los recursos de la Reserva de Contingencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

CUARTA. Funcionamiento del Consejo de Administración
Se establece el plazo de ciento ochenta (180) días calendario, contados desde el día siguiente de la publicación de la presente ley, para que el Poder Ejecutivo proponga ante el Congreso de la República las propuestas de la Ley de Organización y Funciones del Consejo de Administración del Sistema Universal de Pensiones, y la nueva Ley del Sistema Privado de Administración de Fondo de Pensiones del Pilar Voluntario.

QUINTA. Vigencia
La presente ley entra en vigencia a los treinta (30) días calendario contados a partir de la publicación de su Reglamento.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

PRIMERA. Transición de sistemas y programas al Sistema Universal de Pensiones
Los procedimientos y plazos del traslado de trabajadores aportantes y pensionistas; el Bono de Reconocimiento de los aportantes al Sistema Nacional de Pensiones; el traslado de los fondos íntegros acumulados en las cuentas de capitalización individual de los aportantes del Sistema Privado de Pensiones; así como el proceso de incorporación de beneficiarios del Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65" y el Programa "Contigo se establecen en el Reglamento de la presente ley.

Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/10/2022 09:21:21-0500

JAIME QUITO SARMIENTO

SEGUNDA. Absorción de la Oficina de Normalización Previsional - ONP
El Poder Ejecutivo aprueba la absorción integral de la Oficina de Normalización Previsional – ONP al Consejo de Administración del Sistema Universal de Pensiones, así como la transferencia del respectivo pliego presupuestal, en un plazo de ciento ochenta (180) días calendario de la publicación de la presente ley.

TERCERA. Afiliación transitoria al Sistema Nacional de Pensiones
A partir del día siguiente de la publicación de la presente ley, los trabajadores que ingresan a laborar serán afiliados al Sistema Nacional de Pensiones mientras se implementa la transición al Sistema Universal de Pensiones.

CUARTA. Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Reforma de Pensiones
Se conforma una Comisión Multipartidaria Especial de Evaluación y Seguimiento de la Reforma de Pensiones; encargada de analizar la situación financiera, administrativa y operativa del estado de los fondos previsionales del Sistema Nacional de Pensiones y del Sistema Privado de Pensiones, así como evaluar de forma permanente la implementación del Sistema Universal de Pensiones establecido en la presente ley.

QUINTA. Comisión Multisectorial de Protección Social
Se autoriza al Poder Ejecutivo, en el plazo de treinta (30) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Ley, a conformar una Comisión Multisectorial de naturaleza temporal encargada de elaborar, en el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles, una propuesta integral de implementación de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

ÚNICA. Derogatoria
Se derogan las normas legales y se dejan sin efecto las disposiciones reglamentarias que se opongan a la presente ley, sin perjuicio de las Disposiciones Complementarias Modificatorias Primera y Tercera.

Lima, setiembre de 2022

Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/10/2022 09:39:09-0500

Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/10/2022 17:55:57-0500

Firmado digitalmente por: QUISPE MAMANI Wilson Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 05/10/2022 18:26:31-0500

JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la República

Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/10/2022 09:51:07-0500

Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/10/2022 09:50:34-0500

Firmado digitalmente por: BELLIDO UGARTE Guido FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 06/10/2022 09:55:52-0500

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Marco Jurídico

Declaración Universal de los Derechos Humanos[1]

Artículo 22

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

Artículo 25

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales[2]

Artículo 9

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"[3]

Artículo 9

Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la inhabilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes.

---

[1] Naciones Unidas (1948) Declaración Universal de Derechos Humanos. (Art. 22 y 25)
[2] Naciones Unidas (1966) Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 09)
[3] OEA. (1988). Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador". (Art. 9).

Convenio N° 102 "Sobre la Seguridad Social" (norma mínima) de la Organización Internacional del Trabajo[4]

Artículo 25

Todo Miembro para el cual esté en vigor el presente Convenio debe garantizar a las personas protegidas la concesión de prestaciones de vejez.

Recomendación N° 202 "Sobre los Pisos de Protección Social" de la Organización Internacional del Trabajo[5]

II Pisos Nacionales de Protección Social

4. Los Miembros, en función de sus circunstancias nacionales, deberán establecer lo más rápidamente posible establecer pisos de protección social propios que incluyan las garantías básicas en materia de Seguridad Social (...)

5. Los pisos de protección social mencionados en el párrafo 4 deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social (...)

d) seguridad básica del ingreso para las personas de edad, por lo menos equivalente a un mínimo definido en el plano nacional.

7. Las garantías básicas de seguridad social deberían establecerse por ley (...) También deben establecerse procedimientos de quejas y de recursos imparciales, transparentes, eficaces, simples, rápidos, accesibles y poco onerosos. El acceso a los procedimientos de queja y de recurso deberían estar exento de cargos por el solicitante. Deberían establecerse sistemas que permitan mejorar el cumplimiento de los marcos jurídicos nacionales.

8. Al definir garantías básicas de seguridad social, los Miembros deberían tener debidamente en cuenta lo siguiente (...)

d) al establecer y revisar los niveles de las garantías, debería asegurarse la participación tripartita con las organizaciones representativas de los empleadores y de los trabajadores, así como la celebración de consultas con otras organizaciones pertinentes y representativas de personas interesadas.

Constitución Política de Perú

Artículo 1. Defensa de la persona humana

La defensa de la persona humana y su dignidad son el fin supremo de la sociedad.

Artículo 2. Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

---

[4] OIT (1952). Convenio Nro. 102 "Sobre la Seguridad Social" (norma mínima). (Art. 25)
[5] OIT (2012). Recomendación Nro. 202 "Sobre los Pisos de Protección Social".

1. A la vida, a su dignidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar (...).
2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole.

Artículo 10. Derecho a la Seguridad Social

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

Artículo 11. Libre acceso a las protecciones de salud y pensiones

El Estado garantiza el libre acceso a las protecciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

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

Artículo 12. Fondos de la seguridad social

Los fondos y las reservas de la seguridad social son intangibles (...)

Artículo 87. Superintendencia de Banca y Seguros

El Estado fomenta y garantiza el ahorro. La ley establece las obligaciones y los límites de las empresas que reciben ahorro del público, así como el modo y los alcances de dicha garantía (...)

Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente Nro. 0009-2015-PI/TC (16 de abril de 2019)

Fundamento 28

Corresponde comenzar señalando que el principio de universalidad supone que el Estado peruano despliegue todas las medidas que le sean posibles, en términos objetivos, para lograr que, progresivamente todos los ciudadanos del país accedan a una pensión digna.

Fundamento 114

Este Tribunal Constitucional, en tanto garante de los derechos fundamentales, estima que se debe procurar un incremento gradual y progresivo de las pensiones mínimas de los diferentes regímenes, incluido el ya mencionado Decreto Ley Nro. 19990, de modo que pueda mantener el poder adquisitivo de este sector de la población acorde con el costo de vida y las necesidades vitales actuales.

Fundamento 120

En consecuencia, dado que la pensión mínima no ha sido incrementada desde el 2002, se concluye que existe inactividad por parte del Estado al no garantizar el desarrollo progresivo del derecho a la pensión, por lo que este Tribunal debe disponer al Poder Ejecutivo y al Congreso de la República incrementen el monto de la pensión mínima de los diferentes regímenes pensionarios, incluido el Decreto Legislativo Nro. 19990, en el plazo de 3 años. De no hacerlo en dicho plazo, el Tribunal Constitucional, en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencias, podrá adoptar las medidas que estime necesarias para tal efecto.

Fundamento 122

El acceso universal y progresivo a la seguridad social, como ya se señalara, es un derecho fundamental de configuración legal, y por ende, debe el Congreso de la República regular las condiciones para gozar de este y los requisitos para acceder a él.

Sentencia del Tribunal Constitucional del Expediente Nro. 0050-2004-PI/TC y acumulados (03 de junio de 2005)

Fundamento 48. El principio de solidaridad respecto de la pensión

Este principio, derivado directamente de la cláusula de Estado social y democrático de derecho prevista en el artículo 43° de la Constitución, implica el compromiso directo de cada persona con los fines sociales del Estado, de manera tal que a nadie resulte ajena la vocación por priorizar las nuevas medidas pensionarias que eleven la calidad de vida de la mayoría de los pensionistas, así como la de acabar los privilegios que contravengan el orden constitucional solidario.

2.2. El derecho a la pensión

El derecho de todas las personas a acceder a pensiones que les permitan afrontar una vejez digna es un derecho universal que el Estado debe garantizar conforme a los Tratados, Pactos y Convenios Internacionales del cual forma parte; promoviendo políticas y estrategias que nos permitan llegar a la universalidad de las pensiones, como única forma de garantizar una vejez digna a nuestros adultos mayores.

Para ello, se deben adoptar medidas legislativas orientadas a cerrar las brechas de acceso a las pensiones de la mayoría de los peruanos, entendiendo que los poderes públicos cumplen un rol garante esencial en la protección de la seguridad social; conforme se desprende de los artículos 10 y 11 de la Constitución Política del Perú, que reconocen el derecho a la pensión como derecho fundamental.

El derecho a la pensión es un derecho social que consiste en el otorgamiento periódico de una prestación, fundamentalmente de tipo económica, con el objeto de reemplazar a la remuneración que se percibía por el trabajo y con la finalidad de cubrir las contingencias que se presentan al final de la vida laboral de la persona; siendo que el derecho a la pensión

impone al Estado la correspondiente obligación de generar un marco legal e institucional que realice el goce de este derecho.[6]

De acuerdo con lo definido por el Tribunal Constitucional, la Constitución reconoce el derecho a la pensión como un derecho fundamental que "tiene naturaleza de derecho social -de contenido económico- (...) impone a los poderes públicos la obligación de proporcionar las prestaciones adecuadas a las personas en función a criterios y requisitos determinados legislativamente, para subvenir y satisfacer los estándares de 'procura existencial'"[7].

Asimismo -sostiene el Tribunal Constitucional- el derecho fundamental a la pensión se fundamenta en los artículos 10 y 11 de la Constitución, en concordancia con los principios de dignidad humana, igualdad y solidaridad, así como los derechos a la vida y el bienestar; siendo que su contenido esencial está constituido por tres elementos: el derecho de acceso a una pensión, el derecho a no ser privado arbitrariamente de ella y el derecho a una pensión mínima vital[8].

Por otra parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas (Comité DESC), en virtud de la interpretación y aplicación del artículo 9 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado por el Estado de Perú; establece que los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para establecer planes de seguridad social que comprendan prestaciones a las personas de una edad determinada por la legislación nacional. Asimismo, establece la obligación estatal de garantizar las prestaciones de vejez no contributivas, hasta el máximo de recursos disponibles, a personas mayores que al cumplir la edad de jubilación no tengan cubiertos los periodos mínimos de cotización exigidos, o por cualquier otra causa, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez u otro tipo de prestación de la seguridad social y carezcan de otra fuente de ingresos.[9]

Según se desprende del artículo 10 de la Constitución, el derecho a la pensión, en el marco de la protección de la seguridad social, es un derecho universal y progresivo. No obstante, este carácter progresivo no puede entenderse como fundamento de la inacción o ausencia de medidas del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, precisamente, tendientes a la universalidad de la pensión y la protección efectiva de su contenido constitucional.

En efecto, si bien la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución establece que las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos o mayores gastos públicos se aplican progresivamente, "el principio de progresividad (...) no puede ser entendido con carácter indeterminado y, de este modo, servir de alegato frecuente ante la inacción del Estado, (...) la progresividad del gasto no está exenta de observar el establecimiento de plazos razonables ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas" (Tribunal Constitucional, Sentencia 2016-2004-PA-TC, fundamento 35; y Sentencia 0009-2015-PI/TC, fundamento 117).

---

[6] LANDA ARROYO, César. *Los derechos fundamentales*. Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial. Lima, 2017, pp. 154-159.
[7] Tribunal Constitucional. Sentencia del Expediente Nro. 0050-2004-PI/TC y acumulados. F.J. 74.
[8] Tribunal Constitucional. Sentencia del Expediente Nro. 0050-2004-PI/TC y acumulados. F.J. 107.
[9] ONU. Comité DESC. Observación General N° 191. El derecho a la seguridad social (artículo 9). Aprobada el 23 de noviembre del 2007.

El Informe Mundial sobre la Protección Social de la Organización Internacional del Trabajo[10] señala que a nivel mundial el 68% por ciento de las personas que superan la edad de jubilación perciben pensiones contributivas y no contributivas. Del señalado porcentaje, que varía dependiendo de los países, los que más avanzaron en una cobertura universal de las pensiones en nuestra región son Argentina, Bolivia, Brasil, entre otros. El Perú se ubica entre los últimos países (51 en total) que a nivel mundial tienen menos del 20% de la cobertura efectiva de pensiones para los adultos mayores que superan la edad de jubilación y perciben una pensión de jubilación.

Según el Informe Técnico del Instituto Nacional de Estadística e Informática, correspondiente al tercer trimestre del año 2019[11], el 38.1% de la población adulta mayor en el Perú tuvo acceso al sistema de pensiones, evidenciándose una gran brecha entre hombres y mujeres. En ese sentido, del total de adultos mayores que accedieron a una jubilación, el 48.6% son hombres y el 28.8% son mujeres, existiendo una brecha de género del 19.8%.

Con lo señalado, tenemos una gran deuda con nuestros adultos mayores, pues cerca del 70% no perciben ninguna pensión y el Estado no está cumpliendo con su rol de garantizar el acceso universal a este derecho. Lo cual nos indica la urgencia de evaluar el sistema pensionario actual y establecer alternativas legislativas que den impulso a una reforma general del sistema de pensiones.

La propuesta que sostenemos en este proyecto de Ley Marco para la creación del Sistema Universal de Pensiones tiene como finalidad garantizar el acceso al derecho universal a las pensiones a todos los peruanos. No podemos continuar al margen de una realidad que viene afectando a la mayoría de los peruanos que se encuentran en la edad adulta mayor y que, debido a las diversas condiciones económicas propias de nuestro país por las cuales solo tuvieron acceso a trabajos informales, autónomos y/o precarios; ahora no pueden acceder a una pensión que mejore mínimamente sus condiciones de vida en una etapa cuya fragilidad los expone a situaciones de mayor pobreza y cuidados.

2.3. Problemática del sistema de pensiones

2.3.1. De la reforma previsional de los 90 a la situación actual

Conforme al principio de solidaridad, el cual constituye la base del derecho a las pensiones desde su nacimiento, los sistemas de pensiones surgieron promovidos por el Estado, quien administraría los aportes y garantizaría el acceso a la población a la protección pensionaria, en base al sistema de reparto; este sistema consiste en que los trabajadores activos aportan a un fondo común para las pensiones de los jubilados, es decir, se trata de un sistema solidario e intergeneracional para la cobertura de las pensiones de los jubilados con los trabajadores activos y con la garantía del Estado para cerrar las brechas existentes. De esta manera, se garantiza el derecho a las pensiones.

---

[10] OIT. Informe Mundial sobre la Protección Social, 2017, p. 88.
[11] Nota informativa del INEI. Recuperado de https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/el-381-de-la-poblacion-adulta-mayor-del-pais-tuvo-cobertura-de-sistema-de-pensiones-de-julio-a-setiembre-de-2019-12007/

No obstante, el último proceso de reforma general del sistema de pensiones en el país se dio en la década de los 90, luego del golpe de estado del 5 de abril de 1992, a partir del cual se dictaron diversos Decretos Leyes.

Así, el Decreto Ley N° 25897, Ley de creación del Sistema Privado de Administración de Fondo de Pensiones, incorpora el Sistema Privado de Pensiones, cuando aún se encontraba vigente la Constitución de 1979. Posteriormente, esta disposición se constitucionalizó en 1993, estableciéndose el acceso de las entidades privadas a la administración de las pensiones, además de las entidades públicas o mixtas. Por esta razón, nuestro sistema pensionario tiene modalidades paralelas, donde coexistan los sistemas de pensiones público y privado, sin una articulación que, en conjunto, garantice la protección del derecho a las pensiones.

Antes de esta reforma, el sistema de pensiones estaba administrado por el Instituto Peruano de la Seguridad Social (IPSS), conjuntamente con el sistema de salud, por lo cual afrontó diversos problemas críticos, como el mal manejo de las inversiones y baja rentabilidad, deficiencias en la gestión administrativa; y, la creación de regímenes de excepción que beneficiaron a algunos sectores con mejores pensiones y menos años de aportes, lo cual impactó en el desfinanciamiento del sistema.

Esta crisis se dio en medio de un proceso inflacionario, desvalorización de las remuneraciones, disminución de la capacidad adquisitiva de las pensiones, reducción del empleo formal, incremento del subempleo y desempleo, aumento de la deuda previsional, y el aumento del envejecimiento poblacional; entre otros factores que afectaron seriamente al sistema de la seguridad social y que también atravesaron otros países de la región.

Sin embargo, la reforma privatista no garantizó el derecho universal a la pensión. A partir de ese momento, pasamos de ser un Estado que "garantiza el derecho de todos a la seguridad social", como lo señalaba el artículo 12 de la Constitución de 1979, a ser un Estado que "reconoce el derecho universal y progresivo de toda persona a la seguridad social", conforme al artículo 10 de la Constitución de 1993. De esta manera, el desarrollo legislativo de esta nueva disposición constitucional abandonó paulatinamente el rol de garante del Estado frente a los adultos mayores, sobre todo de aquella población con mayores desventajas socioeconómicos.

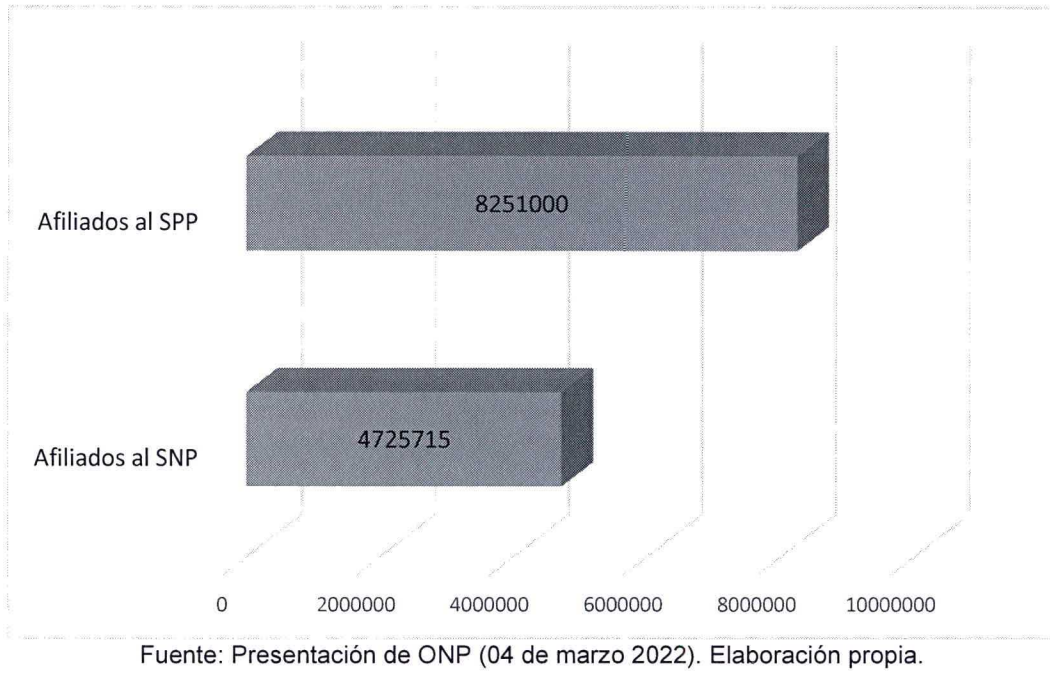
Este proceso se dio en un marco internacional de reformas de pensiones promovido por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y otros organismos internacionales. El tema de fondo en estas reformas estructurales ha sido el cambio de sistema de pensiones, de un sistema estatal y solidario a la introducción paralela de un sistema privado y de lucro, que, en el caso peruano, colisiona con la cláusula de Estado social prevista en el artículo 43 de la actual Constitución Política del Perú, así como los principios constitucionales de dignidad humana, igualdad y solidaridad.

Con la incorporación del sistema de capitalización de cuentas individuales promovido mediante los procesos de privatización de pensiones, los trabajadores afiliados a este sistema dependen de sus propios aportes y de la administración que de ellos realicen estas entidades privadas, pudiendo ser afectados por gestiones deficientes, sin que las empresas privadas de administración de fondos de pensiones no asumen responsabilidad alguna sobre este aspecto. Asimismo, se liberó al empleador de la obligación de hacerse cargo de parte de la aportación pensionaria del trabajador.

Así, el Estado peruano tomó como referencia al proceso de privatización de las pensiones realizado en Chile, con la capitalización de cuentas individuales para que las pensiones de jubilación dependan de los aportes y la rentabilidad de las inversiones del fondo de cada trabajador. El Decreto Ley N° 25897 incorporó a las Administradoras Privadas de Fondo de Pensiones (AFP) y estableció que el Sistema Privado de Pensiones funciona bajo esta modalidad de cuentas individuales de capitalización. Como resultado, tenemos un sistema de privatización de las pensiones que convive con un sistema nacional público que, si bien se mantiene bajo el modelo solidario de reparto, no ha encontrado el marco de políticas necesarias para garantizar el deber del Estado garantizar el acceso universal y suficiente a la protección pensionaria.

Según el informe presentado por el Jefe de la ONP al Grupo de Trabajo para la elaboración de diagnóstico y propuestas de mejoras de los Sistemas de Pensiones de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República, el 04 de marzo de 2022, se tiene la información de que los afiliados al Sistema Nacional de Pensiones alcanzan las 4,725,715 personas; y, los afiliados al Sistema Privado de Pensiones alcanzan son 8,251,000 personas.

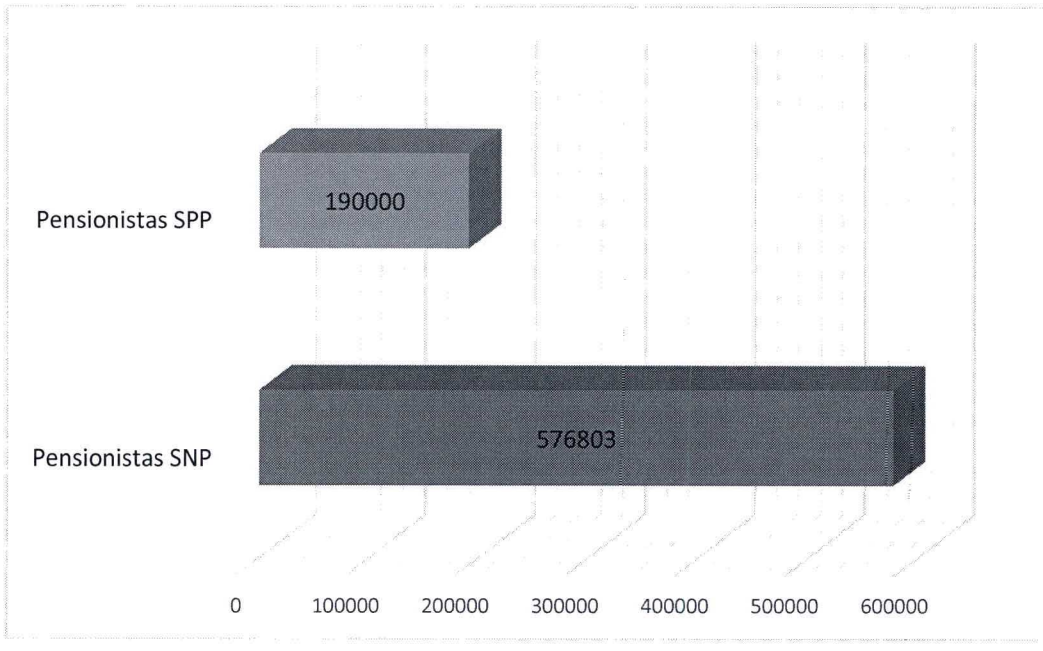
Afiliados al Sistema Privado de Pensiones y Sistema Nacional de Pensiones



Fuente: Presentación de ONP (04 de marzo 2022). Elaboración propia.

Pero, según dicho informe, los pensionistas en el Sistema Nacional de Pensiones son 576,803 y en el Sistema Privado de Pensiones son 190,000. En términos comparativos, los pensionistas del Sistema Privado de Pensiones representan el 32% de la cantidad de pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones. Por otro lado, si bien el promedio mensual de jubilación del Sistema Privado de Pensiones es de S/. 1,050 y el del Sistema Nacional de Pensiones es de S/. 660.00, en el sistema privado no se establecen ni topes mínimos ni máximos; mientras que en el caso del sistema nacional se establece un mínimo de S/.500 y un máximo de S/.893.

Pensionistas del Sistema Privado de Pensiones y Sistema Nacional de Pensiones



Fuente: Presentación de ONP (04 de marzo 2022). Elaboración propia.

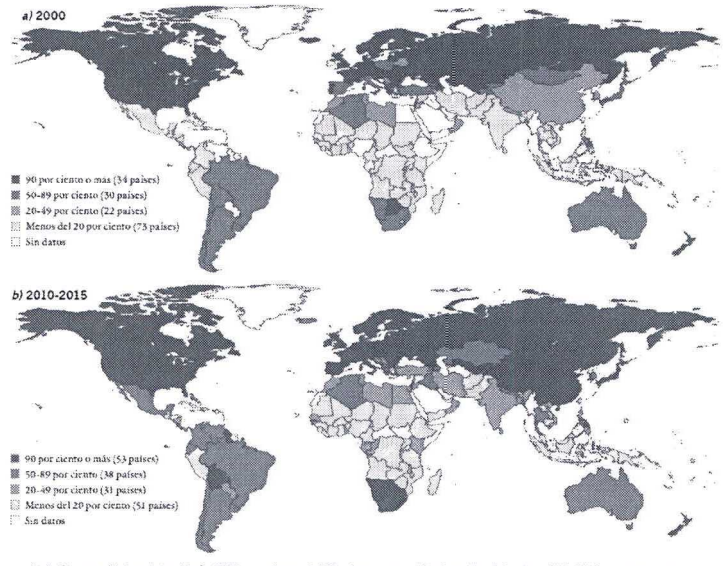
Asimismo, hay que tener en cuenta que con las modificaciones que se vienen dando para el retiro de pensiones de las AFPs, una mayor cantidad de peruanos que lleguen a la edad de adultos mayores, no contará con ninguna pensión que les asegure lo mínimo para su vejez. Una de las razones por las cuales los afiliados al Sistema Privado de Pensiones retiran sus aportes es que, en muchas ocasiones, el cálculo para sus pensiones resulta irrisorio, por lo que optan por el retiro de sus fondos; habiéndose desnaturalizado el carácter previsional de los fondos de pensiones.

Si bien, la idea de una cuenta propia de aportes previsionales resultó más atractiva por la posibilidad de tener mayores ingresos a futuro, la realidad en nuestro país es que la mayoría de peruanos tiene bajas remuneraciones, lo cual genera bajas pensiones y motiva la decisión de retirar los fondos de las AFP. La consecuencia es el aumento del déficit de acceso a la jubilación.

A contrapelo de la situación nacional, en el plano regional han prosperado reformas o reajustes a los sistemas pensionarios tras el fracaso de la implementación de políticas de desprotección pensionaria. Según el Informe Mundial sobre la Protección Social de la OIT, la tendencia internacional es la de garantizar regímenes públicos de pensiones, incluyendo a diversos países que adoptaron regímenes privados y que se encuentran en proceso de reversión:

> Los regímenes públicos, basados en la solidaridad y la cofinanciación, son, con diferencia la forma más generalizada de protección de los adultos mayores a nivel mundial. Las políticas de privatización de las pensiones, aplicadas en el pasado en algunos países, no arrojaron los resultados previstos, ya que la cobertura y las prestaciones no aumentaron, los riesgos sistémicos recayeron en las personas y la situación fiscal empeoró. En consecuencia, varios países están revirtiendo las medidas de privatización adoptadas y restableciendo los sistemas públicos basados en la solidaridad.[12]

Gráfico 4.5 Indicador 1.3.1 de los ODS relativo a la cobertura efectiva de los adultos mayores: porcentaje de la población que supera la edad legal de jubilación y percibe una pensión de vejez, 2000 y 2010-2015



Nota: El mapa *a)* incluye datos del año 2000, procedentes de 159 países; el mapa *b)* incluye datos del periodo 2010–2015 procedentes de 175 países. Para consultar los datos de cada país por año, véase el cuadro B.12 del anexo IV.

Fuente: OIT. Informe Mundial sobre la Protección Social (2017).

El error de las reformas pensionarias de los 90 es no haber afrontado la crisis previa del sistema pensionario con reformas paramétricas.

> La OIT ha estado y está en contra de predicciones alarmistas de una "crisis de la vejez" causada por desafíos índole demográfica y de sostenibilidad. Si bien es cierto que la maduración de los sistemas de pensiones implica un aumento a largo plazo del gasto en prestaciones, se trata de un fenómeno normal y no debe ser causa de alarma. La experiencia de los países de ingresos altos demuestra que es factible

[12] OIT. Informe Mundial sobre la Protección Social, 2017, p. 84.

adaptar los sistemas de pensiones mediante reformas paramétricas menores a fin de hacerlos sostenibles frente a los cambios demográficos, la maduración y otros desafíos futuros (OIT, 2019, Pp. 5-6).[13]

2.3.2. Estructura de regímenes pensionarios

En cuanto a la estructura actual del sistema de pensiones en el Perú, tenemos la existencia de régimenes contributivos y no contributivos siguientes:

a) Regímenes contributivos públicos

- Sistema Nacional de Pensiones: Decreto Ley N° 19990
- Régimen de Pensiones de los Empleados Públicos: Decreto Ley N° 20530
- Régimen del Servicio Diplomático de la República: Ley N° 23091
- Régimen de Pensiones Militar Policial: Decreto Ley Nro. 19846

b) Regímenes contributivos privados

- Sistema Privado de Pensiones: Decreto Ley N° 25897
- Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador (Liquidado)

c) Regímenes no contributivos

- Programa Nacional de Asistencia Solidaria "Pensión 65": Decreto Supremo N° 081-2011-PCM

d) Regímenes Complementarios

- Derrama Magisterial: Decreto Supremo N° 78 de 1965

e) Regímenes especiales del Sistema Nacional de Pensiones[14]

- Personal de minería, metalurgia y siderurgia.
- Personal de construcción civil.
- Personal marítimo.
- Periodistas.
- Personal de la industria del cuero.
- Pilotos y copilotos de aviación comercial.

f. Regímenes especiales aplicables al Sistema Privado de Pensiones[15]

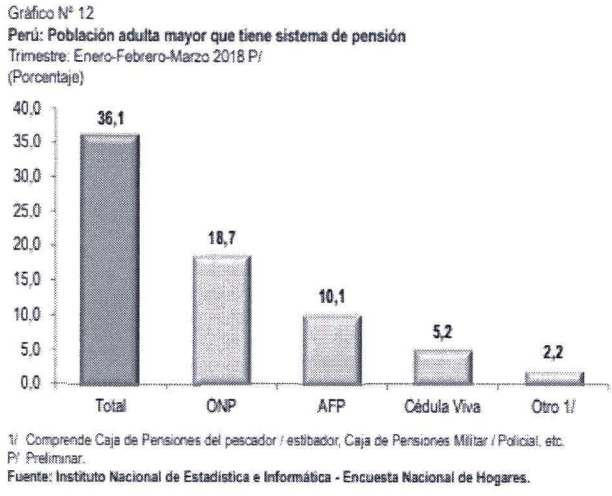
- Pensión Complementaria de Pensión Mínima.
- Pensión Complementaria de labores de Riesgo.
- Jubilación Anticipada para Labores de Riesgo - Régimen Extraordinario: Ley N° 27252.

---

[13] OIT. La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018), 2019, pp. 5-6.
[14] ONP. Regímenes especiales del Sistema Nacional de Pensiones. Recuperado de https://www.gob.pe/13010-regimenes-especiales-del-sistema-nacional-de-pensiones
[15] Profuturo. Regímenes Especiales de Jubilación. Recuperado de https://www.profuturo.com.pe/Personas/Tu-pension/Tipos-de-jubilacion/regimenes-especiales-de-jubilacion

- Jubilación Adelantada 19990
- Pensión Mínima: Ley N° 27617
- Pensión Mínima: Ley N° 28991

No obstante, como se ha señalado anteriormente, el déficit de acceso es alarmante, pues, conforme al Instituto Nacional de Estadística e Informática, el 63.9% de la población adulta mayor no forma parte de ningún sistema de pensión[16].



Fuente. INEI. Informe Técnico N° 2 – 2018.

2.3.3 Necesidad de una reforma integral que garantice el derecho universal a una pensión digna

Los procesos de reforma de pensiones que se dieron entre 1981 y 2014 a nivel internacional, ocurrieron en 30 países, con la privatización parcial o total de las pensiones públicas obligatorias. Sin embargo, para el año 2018, 18 países ya habían revertido este modelo de reforma pensionario. Asimismo, siguiendo el balance de la OIT, nos encontramos frente a un fracaso de la privatización de las pensiones:

> Considerando que el 60 por ciento de los países que privatizaron los sistemas públicos de pensiones obligatorias revirtieron la privatización, y teniendo en cuenta la evidencia acumulada de impactos sociales y económicos negativos, se puede afirmar que el experimento de privatización ha fracasado. Las razones son múltiples: desde los altos costos fiscales y administrativos hasta la baja cobertura y los bajos montos de beneficios pagados, pasando por la imposibilidad de predecir los ingresos en la vejez debido a los riesgos del mercado de capitales(...). Si bien algunos gobiernos rechazaron la privatización en una etapa temprana, la gran mayoría de

[16] INEI. Situación de la Población Adulta Mayor. Informe Técnico N° 2 – Junio 2018, p. 10. Recuperado de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/01-informe-tecnico-n02_adulto_ene-feb_mar2018.pdf

> los países reformadores dieron marcha atrás a la privatización luego de la crisis financiera de 2007-2008, cuando los inconvenientes del sistema privado se hicieron evidentes y tuvieron que ser corregirlos[17]

En la misma línea de lo señalado, Arenas de Mesa (CEPAL) en el documento "Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina", señala:

> En los últimos diez años se han desarrollado nuevas tendencias en el diseño y en las reformas implementadas de los sistemas de pensiones en la región. Destaca la tendencia de volver a instaurar en el centro de las propuestas el principio de la solidaridad y la creación de instrumentos y sistemas de solidaridad contributiva y no contributiva como elementos fundamentales para el desarrollo de los sistemas de pensiones. Además, el común denominador de las reformas de los sistemas de pensiones implementadas entre 2008 y 2018 ha sido aumentar la participación del Estado, tanto en la administración como en el financiamiento de los sistemas de pensiones[18].

Se evidencia la necesidad evaluar si la reforma pensionaria en el Perú ha respondido o no a las razones que le dieron origen. Podemos decir que, si uno de sus principales objetivos era el de cubrir la brecha pensionaria, esta no se ha resuelto. Asimismo, los cuestionamientos hacia el Sistema Privado de Pensiones administrado por las AFP en cuanto a perjuicios a los aportantes y jubilados, cada vez son mayores, generando mayor descontento social. En ese sentido se tiene un sistema mixto (público y privado) que no ha garantizado el goce efectivo del derecho a la pensión.

Al respecto, el Informe del Grupo de Trabajo para la elaboración de diagnóstico y propuestas de mejoras de los Sistemas de Pensiones de la Comisión de Trabajo y Seguridad Social del Congreso de la República del Periodo Anual de Sesiones 2021-2022, estableció que:

- El Sistema Nacional de Pensiones y el Sistema Privado de Pensiones, no logran ofrecer pensiones dignas ni han solucionado las brechas de prestaciones en el país, ahondándose la problemática pensionaria.

- Es necesario, una reforma integral de los sistemas de pensiones, tomando como base los aportes de la Organización Internacional del Trabajo, otorgando el acceso universal de las pensiones, con un sistema solidario de reparto; e, incorporando el aporte voluntario, bajo un sistema de pilares.

- Debe prohibirse los retiros de los aportes de los afiliados activos al Sistema Privado de Pensiones en concordancia con la intangibilidad de fondos y reservas de la seguridad social.

- Los sistemas pensionarios deben financiarse con un porcentaje del Impuesto General a las Ventas (IGV) que se consignaría a la cuenta individual del trabajador del Sistema Privado de Pensiones y del Sistema Nacional de Pensiones.

---

[17] OIT. Ob. cit, pp. 1-2.
[18] ARENAS DE MESA, Alberto. Los sistemas de pensiones en la encrucijada: Desafíos para la sostenibilidad en América Latina. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), 2019, p. 130.

- La afiliación al sistema de pensiones para el inicio laboral de un trabajador debería ser hacia el Sistema Nacional de Pensiones, salvo que durante los primeros diez días el trabajador comunique su decisión de afiliarse al Sistema Privado de Pensiones, así como, debe contemplarse la libre desafiliación de las AFPs.
- La cobertura de pensiones de los trabajadores autónomos e independientes puede realizarse con el Sistema Nacional de Pensiones como asegurados facultativos, siendo obligatorio el financiamiento parcial de los aportes por parte del Estado.

- La pensión mínima debería corresponder a una Remuneración Mínima Vital con reajustes progresivos.

- El financiamiento y la sostenibilidad debería sustentarse de manera tripartita entre el Estado, el empleador y los trabajadores. El empleador aportaría un 3% de la remuneración asegurable.

- La administración de las pensiones debería estar a cargo de una representación tripartita entre los pensionistas, afiliados activos y el Estado con autonomía y adscrito al Ministerio de Trabajo y no al Ministerio de Economía como lo es actualmente.

Por otra parte, siguiendo a Arenas de Mesa (CEPAL):

> Está bastante documentado que el diseño de los esquemas de capitalización individual entregaría buenos resultados en el segmento de los hombres que tienen un trabajo formal y estable, perciben ingresos altos y realizan contribuciones durante la mayor parte de la vida laboral. Este tipo de trabajador no es representativo de los países de la región por varios motivos, entre ellos: i) la importante informalidad del mercado laboral, que alcanza cifras cercanas al 50%; ii) la elevada proporción de trabajos inestables con baja densidad de cotización que hay en el mercado formal y, por último, iii) la gran cantidad de mujeres que han ingresado al mercado de trabajo en las últimas décadas, que aumenta el flujo de pensionadas en los sistemas previsionales de la región.[19]

En ese sentido, si atendemos el plano internacional, observamos que se avanza camino a la garantía de universalidad de las pensiones mediante los sistemas no contributivos.

> En la región, uno de los cambios institucionales más notables en cuanto a la protección social de las personas mayores en las últimas dos décadas ha sido la creación de los sistemas no contributivos de pensiones y la expansión de su cobertura. En 2000, este tipo de sistemas de protección social se encontraba en siete países de América Latina; en 2015, se encontraba en 16. Así, entre 2000 y 2015 la cobertura de los sistemas no contributivos de pensiones entre las personas

[19] ARENAS DE MESA, Alberto. Ob. cit., pp. 55-56.

mayores de 65 años se incrementó en más de 20 puntos porcentuales en la región y se llegó a abarcar a más de 11 millones de personas[20] (subrayado nuestro).

Por estas consideraciones, la presente propuesta de Ley Marco para la creación del Sistema Universal de Pensiones busca integrar los sistemas de pensiones en el país y universalizar su acceso conforme a la Recomendación N° 202 de la OIT, compatible con el carácter universal, solidario y progresivo que la Constitución Política del Perú le reconoce al derecho a la pensión. Para ello, el nuevo sistema propuesto incorporará a los aportantes y jubilados del Sistema Privado de Pensiones y del Sistema Nacional de Pensiones, además de los beneficiarios de "Pensión 65" y del Programa "Contigo", proponiendo, además, una pensión universal a todos los adultos mayores de 65 años que no cuenten con ninguna pensión ni reciban remuneraciones por parte del Estado, así como a las personas con discapacidad.

2.4. Alcances de la propuesta de nuevo Sistema Universal de Pensiones

2.4.1. Antecedentes de la propuesta legislativa

Durante el Periodo Parlamentario 2016 – 2021, se han formulado diversas iniciativas legislativas en relación con la reforma integral del sistema de pensiones, así como propuestas de modificaciones específicas a las prestaciones previsionales establecidas legalmente.

En el siguiente cuadro, consideremos las propuestas de carácter integral que sirven de antecedentes a la presente iniciativa, lo que evidencia una preocupación permanente de los legisladores por dar alternativas legales a la problemática pensionaria en el país.

Número P.L.	Título	Sistema propuesto
07042/2020-CR	Ley Marco de Creación del Sistema Integrado Universal de Pensiones	Sistema multipilar Cuenta previsional individual y gestión pública y privada en pilar contributivo.
06612/2020-CR	Ley de Reforma Integral del Sistema Nacional de Pensiones	Cambio del fondo solidario previsional a cuenta personal previsional en SNP.
05972/2020-CR	Ley de Reforma Funcional, Inclusiva y Sostenible del Sistema Integral de Pensiones	Sistema multipilar con cuenta previsional individual y clasificación según niveles de ingresos/aportes, y participación de gestores privados.
05772/2020-CR	Ley que establece la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley 19990 y Regímenes Especiales	Promueve mejores condiciones de afiliación y jubilación para fortalecer el Sistema Nacional y dispone el cierre progresivo de las AFP.

[20] ARENAS DE MESA, Alberto. Ob. cit., p. 34.

05770/2020-CR	Ley de Reforma Integral al Sistema Peruano de Pensiones	Sistema multipilar con gestión pública o privada, con cuenta individual de capitalización
05507/2020-CR	Ley que crea el Sistema Integral de Pensiones	Sistema basado en cuentas de ahorro previsional de las personas desde su nacimiento, con gestores de carteras de inversión por licitación.
05405/2020-CR	Ley de Reforma Constitucional y crea el Sistema Universal de Pensiones	Sistema único con administración pública de fondos previsionales y cuenta individual de pensiones
05248/2020-CR	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación del nuevo Sistema Nacional Único de Fondo de Pensiones (SIUFP) y su unidad operativa, la Gerencia Nacional de Supervisión de Fondos Previsionales de Pensiones	Sistema público y privado unificado bajo una Gerencia Nacional de Supervisión, con cuentas previsionales individuales.
02775/2017-CR	Ley de Justicia Pensionario	Propone lineamientos generales y establece aportes pensionarios compartidos: trabajadores y empleadores.
02383/2017-CR	Ley que crea la Comisión Especial Interinstitucional para la reforma del Sistema Nacional de Pensiones	Autoriza a PCM, mediante comisión interinstitucional, a formular reforma integral del sistema nacional de pensiones.
01476/2016-CR	Ley que declara de interés nacional elaborar una política nacional con su propuesta legislativa correspondiente de un sistema previsional multipilar público y privado para atender las pensiones de la población.	Sistema multipilar con tres escalones: público solidario obligatorio, público-privado voluntario, y privado voluntario adicional.

2.4.2. Régimen Mixto y Sistema de Pilares para el acceso universal

Asumimos la necesidad de establecer un sistema mixto que albergue tanto a regímenes contributivos como a los no contributivos, dado que nuestra economía mayoritariamente informal limita el alcance de los sistemas exclusivamente contributivos; dentro del marco de un Sistema de Pilares.

Como señala la OIT, respecto a la implementación de un primer piso de protección social que sea de acceso a todos los adultos mayores:

> Proporcionar protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez. El futuro del trabajo requiere un sistema de protección social sólido y con capacidad de respuesta, basado en los principios de solidaridad y de reparto de riesgos, que

subvenga a las necesidades de las personas a lo largo de su ciclo vital. Esto exige un piso de protección social que asegure un nivel básico de protección para todas las personas vulnerables, complementado por regímenes contributivos de seguridad social que proporcionen niveles mayores de protección[21]

Asimismo, el documento "La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018)", resume los lineamientos generales del modelo de pensiones multi-pilar que promueve la OIT:

> Pilar 0 – El Piso de la pensión: Su objetivo es establecer un nivel mínimo de protección social para las personas adultas mayores. Este pilar generalmente proporciona un régimen de pensiones de carácter no contributivo. Se financia con fondos del presupuesto general. La universalidad de la cobertura puede lograrse mediante un régimen universal no contributivo o mediante una combinación del seguro social y un régimen no contributivo de prestaciones sujetas a comprobación de recursos o sujetas a comprobación de pensión. Independientemente del diseño específico del Pilar 0, éste debe garantizar un nivel mínimo de ingresos, con niveles adecuados de prestaciones, para una vida digna y decente.
>
> Primer Pilar – Seguro social: Sigue el diseño típico de los sistemas de pensiones de la seguridad social, de beneficio definido y obligatorio, financiados mediante las cotizaciones de los empleadores y los trabajadores. Su objetivo es proporcionar mayores niveles de prestaciones para mantener el nivel de vida después de la jubilación. Debe proporcionar al menos una pensión mínima equivalente al 40 por ciento de los ingresos asegurados antes de la jubilación durante 30 años de cotización, así como una prestación mínima reducida/ajustada para quienes hayan cotizado durante al menos 15 años. Según sea necesario, se requiere la implementación de sucesivas reformas paramétricas para garantizar su sostenibilidad.
>
> Segundo Pilar – Pilar complementario: No todos los países necesitan establecer este pilar. Se trata de un componente contributivo complementario, puede tener cualquier característica, ser de carácter voluntario u obligatorio, basado en el empleo, ocupacional o no ocupacional, de beneficio definido o de contribución definida, generalmente financiado con las cotizaciones de los empleadores y administrado de forma privada, y cuya finalidad es la de complementar las prestaciones de jubilación de los dos pilares anteriores.
>
> Tercer Pilar – Ahorro personal voluntario: Este pilar también es complementario, y comprende un conjunto de regímenes privados de pensiones voluntarias para personas con la capacidad económica necesaria para realizar ahorros personales adicionales, generalmente gestionados por las administradoras privadas de pensiones en condiciones de plena competencia de mercado y de regulación gubernamental.[22]

---

[21] OIT. Trabajar para un futuro más prometedor, 2019, p. 12

[22] OIT. La reversión de la privatización de las pensiones: Reconstruyendo los sistemas públicos de pensiones en los países de Europa Oriental y América Latina (2000-2018), 2019, p. 9.

Bajo la presente propuesta, la administración privada en este nuevo modelo de Sistema de Pilares, sólo se da en el nivel de ahorro personal que es una opción voluntaria en la cúspide del sistema, para quienes tienen mejores ingresos remunerativos y optan por un ahorro individual previsional adicional para su vejez.

Este enfoque es compatible con los principios constitucionales de dignidad, igualdad, solidaridad y Estado social que fundamentan el derecho universal y progresivo a las pensiones, pues responsabilidad al Estado en la garantía de universalidad, por un lado, y la prestación contributiva suficiente para la procura existencial de las personas, por otro lado; mientras que -atendiendo a lo dispuesto por el artículo 11 de la Constitución- se establece la libre prestación privada en la capa superior del sistema, mediante un pilar privado adicional de carácter voluntario, por lo tanto, también, libre para el aportante.

El Sistema de Pilares se basa en los principios de solidaridad y de reparto para que todas las personas tengan acceso a las pensiones:

> El futuro del trabajo precisa un sistema de protección social sólido y con capacidad de respuesta, basado en los principios de solidaridad y de reparto de los riesgos que ayude a satisfacer las necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida. Los gobiernos tienen que garantizar la protección social universal desde el nacimiento hasta la vejez. Entre otras cosas, con un piso de protección social que ofrezca un nivel básico de protección a todas aquellas personas que la necesiten, complementado con regímenes de seguro social contributivo que proporcionen niveles más altos de protección. El ahorro personal solo debe ser una opción voluntaria que complemente prestaciones estables, equitativas y adecuadas del seguro social obligatorio[23]

Arenas de Mesa (CEPAL) también analiza el sistema mixto de pensiones en el que conviven el sistema público de reparto y el de capitalización individual; sin embargo, el sistema de capitalización individual, que es el sistema privado, sólo cumple un rol complementario:

> El modelo mixto de pensiones es aquel en que el sistema público de reparto y el de capitalización individual se complementan, es decir, los afiliados pueden pertenecer a ambos sistemas. En el caso de América Latina, las pensiones de estos sistemas previsionales provienen principalmente del sistema público de reparto y se complementan con el sistema de capitalización individual, que es de administración múltiple, es decir, que puede ser público o privado. En la región hay tres casos de sistemas de pensiones mixtos: Costa Rica, Panamá y el Uruguay. En esos países hay un sistema público de reparto predominante y un esquema de capitalización individual que complementa las pensiones o que concentra los grupos de mayores ingresos, como ocurre en el caso de Panamá y el Uruguay.[24]

En este modelo, los trabajadores aportan al sistema público de reparto, que es la base principal del Sistema de Pensiones, y complementariamente al sistema privado mediante un pilar adicional ahorro personal. En el caso de Uruguay, este pilar puede ser administrado tanto por el sector privado como el sector público, del cual no dependen sus pensiones obligatorias, que están bajo la administración pública.

---

[23] OIT. Trabajar para un futuro más prometedor, 2019, p. 36-37.
[24] ARENAS DE MESA, Alberto. Ob. cit., p. 58.

> Los trabajadores de bajos ingresos cotizan en el sistema público de reparto y, en algunos casos, pueden optar por cotizar una parte de sus remuneraciones en el esquema de capitalización individual. En cambio, los trabajadores de ingresos altos deben aportar tanto al sistema de reparto como al de capitalización individual. Por último, en el Uruguay se innovó respecto de la administración del sistema de capitalización individual en cuanto a que los fondos de pensiones podían ser administrados tanto por instituciones públicas como privadas.[25]

En ese sentido, la propuesta Ley Marco del nuevo Sistema Universal de Pensiones contenida en la presente iniciativa legislativa, se configura como un sistema multipilar; con un Primer Pilar Básico (no contributivo), un Segundo Pilar (contributivo y semicontributivo) y un Tercer Pilar (contributivo complementario). Asimismo, establece que la administración de fondos de pensiones es pública en los dos primeros pilares, mientras que en el tercer pilar se admite la administración privada

2.4.3. Edad de jubilación y aportes pensionarios

Previo al proceso de reforma de pensiones implementada en la década de los 90, estaba vigente el artículo 38° del Decreto Ley 19990, Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, en el cual se estableció la edad de jubilación de los hombres a los 60 años y a las mujeres a los 55 años. Este requisito fue modificado con la reforma de pensiones, determinándose un solo tope mínimo de edad de jubilación: 65 años tanto de hombres como mujeres. No obstante, actualmente, de la comparación realizada con algunos países de la Región, podemos corroborar que se establece una menor edad para la jubilación y el acceso a las pensiones que en Perú.

Así, el promedio de edad legal de jubilación en América Latina es de 59,3 años para las mujeres y 61.8 años para los hombres, en cualquier caso, es menor a la que tenemos en el Perú. Además, se mantiene preferencias en la edad de pensionarse para las mujeres, debido a la carga de cuidados que asume.

En el caso de Bolivia, la edad de jubilación es de 55 años para hombres y 50 años para mujeres. En el caso de Venezuela, la edad de jubilación es de 60 años para hombres y 55 años para mujeres. En el caso de Uruguay y Ecuador, la edad de jubilación es a partir de los 60 años tanto para hombres como para mujeres. En el caso de Colombia, la edad de jubilación es de 57 años para mujeres y 62 años para hombres. En el caso de Chile, Argentina y Brasil, la edad de jubilación es de 60 años las mujeres y 65 años para hombres.

De esta manera, considerando que, en nuestro país, el INEI estima la esperanza de vida en 76 años; la edad mínima de jubilación debe ser modificada, estableciéndose en 60 años.

Asimismo, en atención a la labor de cuidados que ejercen las mujeres en el plano familiar y social, consideramos la necesidad de establecer medidas específicas de protección, como la reducción de edad de jubilación o la reducción de aportes para las madres aportantes, medidas ya existentes en el derecho pensionario comparado: en Bolivia se reduce la edad de jubilación de las mujeres y/o de aportes por cada hijo nacido vivo, mientras que en Uruguay el beneficio está relacionado sólo a la condición maternidad.

---

[25] ARENAS DE MESA, Alberto. Ob. cit., p. 59.

Además, en nuestro país el 68.7% de mujeres ocupadas se ubica en sectores de baja productividad:

> En América Latina, como fuera mencionado, más de la mitad de las mujeres están ocupadas en sectores de baja productividad y, de estas, el 82,2% no cotiza en ningún sistema de pensiones. Países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y el Perú tienen algunos de los mayores porcentajes de mujeres ocupadas en sectores de baja productividad (un 75,2%, un 69,7% y un 68,7%, respectivamente). A esto se suma que entre un 95,4% y un 98,9% de estas mujeres no cotiza al sistema de pensiones.
>
> En resumen, las mujeres participan menos que los hombres en el mercado laboral y las que participan lo hacen en una mayor proporción en trabajos informales o de baja productividad, y en su mayoría no cotizan al sistema de pensiones. Las que trabajan en el sector formal acceden en promedio a menores remuneraciones que los hombres. Estas condiciones implican que las mujeres tienen una menor cobertura que los hombres, tanto de activos (cotizantes) como de pasivos (pensionados), y menores niveles de prestaciones en los sistemas de pensiones en la región[26].

Cuadro IV.1

América Latina (20 países): edad de retiro para mujeres y hombres, 2017

	Mujeres	Hombres
Costa Rica	65	65
Ecuador[a]	60	60
Guatemala	62	62
Haití	55	55
México	65	65
Nicaragua	60	60
Paraguay	60	60
Perú	65	65
República Dominicana	60	60
Uruguay	60	60
Argentina	60	65
Bolivia (Estado Plurinacional de)[b]	50	55
Brasil[c]	60	65
Chile	60	65
Colombia	57	62
Cuba	60	65
El Salvador	55	60
Honduras	60	65
Panamá	57	62
Venezuela (República Bolivariana de)	55	60
América Latina[d]	59,3	61,8

Fuente: CEPAL

Costa Rica fue el país pionero en incorporar en su reforma paramétrica del sistema de pensiones en el año 2005 un bono de reconocimiento al trabajo de cuidado de seis meses de cotizaciones. Asimismo, en la reforma chilena del 2008 se reconoció un bono a todas las mujeres, equivalente a 18 meses de cotizaciones por el salario mínimo de cada hijo nacido vivo o adoptado. En Uruguay, en el 2008 incorporó una compensación contributiva

[26] ARENAS DE MESA, Alberto. Ob. cit., p. 219-220

por cada hijo biológico o adoptivo, otorgándose un año de cotizaciones por cada uno hasta un máximo de cinco años. Y, en el año 2019 el Estado Plurinacional de Bolivia incorporó la compensación de 12 meses de cotizaciones por cada hijo, hasta un máximo de 36 meses.[27]

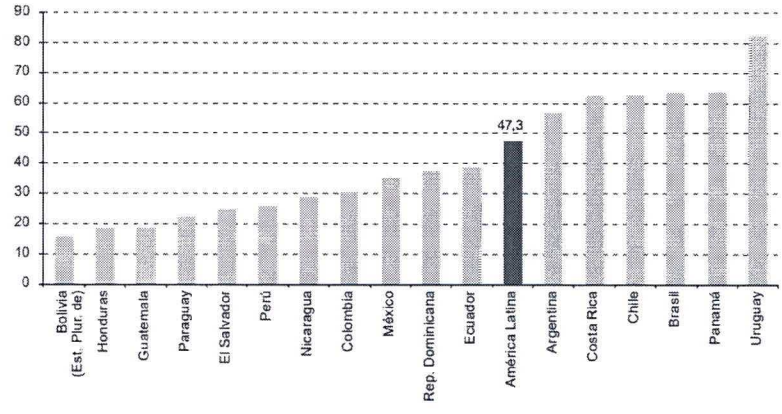
2.4.4. Necesidad del régimen semicontributivo

Nuestro país se caracteriza por tener una economía mayoritariamente informal, la cual se encuentra bordeando el 80% de la Población Económicamente Activa (PEA), es decir, los trabajadores formales dependientes que se encuentran aportando a un sistema pensionario constituyen una cantidad muy reducida a comparación de toda la PEA.

Nuestro país se ubica por debajo del umbral en América Latina respecto a la cobertura de activos, es decir de quienes cotizan en relación con la población económicamente activa, eso debido a nuestros altos índices de informalidad en la economía.

> El sistema de pensiones es un espejo de lo que ocurre en el mercado laboral; por lo tanto, en los mercados laborales más informales los sistemas de pensiones contributivos tendrán tasas de cobertura inferiores, lo que implicará en promedio menores prestaciones y menores ingresos para las personas mayores en el futuro, especialmente para los más vulnerables, los trabajadores menos calificados y, sobre todo, las trabajadoras dedicadas a trabajos no remunerados[28]

América Latina (17 países): cobertura de activos (cotizantes con respecto a la población económicamente activa) de los sistemas de pensiones, 2015
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos administrativos de cada país y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100: revisión 2017", Santiago, 2017.

Fuente: CEPAL

[27] ARENAS DE MESA, Alberto. Ob. cit., p. 225.
[28] ARENAS DE MESA, Alberto. Ob. cit., p. 292.

La situación de los trabajadores informales y dependientes no ha mejorado, en cuanto al acceso al sistema de pensiones. La ONP y las AFP actualmente no garantizan el cierre de esta brecha para un amplio sector de trabajadores. En ese sentido, consideramos que la Ley Marco de un nuevo sistema universal pensionario debe cubrir esta brecha de acceso, logrando la afiliación de los trabajadores informales y dependientes para que, mediante flexibles puedan aportar para sus pensiones. Debido a la propia condición precaria de muchos sectores, el Estado debe aportar parte del sostenimiento.

2.4.5. Financiamiento tripartito

El Convenio Nro. 102 "Convenio sobre la Seguridad Social" (norma mínima) de 1952, establece que la financiación de las prestaciones sería colectiva; y, que el Estado tiene la responsabilidad de implementar todas las medidas necesarias para cubrir las contingencias. Es decir, las aportaciones recaían tanto sobre los trabajadores como los empleadores y al Estado le correspondía cerrar las brechas necesarias para el acceso a las prestaciones.

De esta manera, el artículo 79° señala lo siguiente:

> 1. El costo de las prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y los gastos de administración de estas prestaciones deberán ser financiados colectivamente por medio de cotizaciones o de impuestos, o por ambos medios a la vez (...)
>
> 3. El Miembro deberá asumir la responsabilidad general en lo que se refiere al servicio de prestaciones concedidas en aplicación del presente Convenio y adoptar, cuando fuere oportuno, todas las medidas necesarias para alcanzar dicho fin; deberá garantizar, cuando fuere oportuno, que los estudios y cálculos actuariales necesarios relativos al equilibrio se establezcan periódicamente y, en todo caso, previamente a cualquier modificación de las prestaciones, de la tasa de las cotizaciones del seguro o de los impuestos destinados a cubrir las contingencias en cuestión.[29]

Actualmente, los aportes de las pensiones recaen sólo sobre los trabajadores; y, sólo en el Sistema Nacional de Pensiones, el Estado interviene para cubrir las brechas para las jubilaciones, debido a que estas se sustentan en el sistema de reparto. La reforma de pensiones de la década de los 90, no sólo incorporó el Sistema Privado de Pensiones y el sistema de capitalización individual, haciendo sólo responsable al trabajador de su futuro pensionario; sino que, libró de responsabilidad al empleador, quien sólo aporta al sistema de salud, pero no al sistema de pensiones. Situación que, consideramos, debe revertirse.

Ello implica, como lo señala la OIT, asumir la responsabilidad de la seguridad social:

> Exhortamos a todas las partes interesadas a que asuman su responsabilidad en la construcción de un futuro del trabajo justo y equitativo. La adopción de medidas urgentes para fortalecer el contrato social en cada país requiere que se aumenten

[29] OIT. Convenio N° 102. Convenio sobre la Seguridad Social" (norma mínima) de 1952.

las inversiones en las capacidades de las personas y de las instituciones del trabajo, y se encaucen las oportunidades hacia un trabajo decente y sostenible. Los países han de establecer estrategias nacionales sobre el futuro del trabajo por medio del diálogo social entre los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores[30].

Por esta razón, el presente proyecto de Ley Marco incorpora, nuevamente, la responsabilidad de los empleadores en las pensiones, estableciéndose que también deben aportar al sistema de pensiones, y el Estado debe seguir cerrando brechas, para garantizar que todos tengan acceso a pensiones para afrontar una vejez con dignidad.

2.4.6. Cobertura y prestaciones pensionarias

Conceptualmente, las prestaciones son "el conjunto de medidas establecidas por el sistema para hacer frente a las situaciones de necesidad protegidas. Unas compensan el aumento de gastos y otras la disminución de ingresos. En la modalidad contributiva cumplen una función de sustitución de las rentas del activo, situándose en el ideal de cobertura en la plenitud de sustitución"[31].

Consideramos necesario y viable establecer una estructura de prestaciones de alcance universal, de tal manera que ninguna persona quede excluida o discriminada del goce del derecho a la pensión; pues, como se ha señalado, el *derecho de acceso a una pensión* y a *no ser privada arbitrariamente de ella*, forma parte del contenido esencial del derecho a la pensión; así como el *disfrute de una pensión mínima vital* como materialización concreta del contenido del derecho a la pensión, según lo establecido por el Tribunal Constitucional[32] los cuales deben ser garantizados por el sistema pensionario.

De esta manera, la presente iniciativa legislativa propone una cobertura de carácter universal, incorporando un primer pilar de protección pensionaria mediante la Pensión Básica Universal, no contributiva, equivalente al 50% de la Remuneración Mínima Vital, para los adultos mayores (65 años) y personas con discapacidad severa, que carecen de aportes pensionarios, o estos son insuficientes, y de ingresos remunerativos. Se comprende como parte de las prestaciones los gastos de sepelio. Debido a su naturaleza no contributiva, su administración está a cargo del Estado.

En un segundo nivel, se formula la estructura de prestaciones comunes, contributivas y semicontributivas, similar a la cobertura que actualmente brinda el sistema de pensiones, es decir: Pensión de Jubilación (vejez) de carácter vitalicio, Pensión de Incapacidad Laboral Permanente -actualmente denominada "invalidez"-, Pensión de Sobrevivencia y Gastos de Sepelio, además de las alternativas de Jubilación Anticipada y Pensión Especial Proporcional.

La edad mínima para acceder a la Pensión de Jubilación sería 60 años y la cantidad de aportes se mantendría en 20 años (240 aportes), con la aplicación de beneficios a las mujeres aportantes, descritos anteriormente, hasta un máximo de reducción de tres años en la cantidad de aportes o en la edad de jubilación. Además, para la Jubilación Anticipada

---

[30] OIT. Trabajar para un futuro más prometedor, 2019, p.14.
[31] ROQUETA, Remedio; GARCIA, Jesús. Derecho de la Seguridad Social.
[32] Tribunal Constitucional. Sentencia del Expediente N° 050-2004-AI/TC y otros; Fundamento 107.

se mantendrían los requisitos de 25 años de aportes y edad mínima de 50 años, mientras que la Pensión Especial Proporcional, se define en torno a rangos de aportes realizados.

Asimismo, en este segundo pilar, se regula monto mínimo de la Pensión de Jubilación el equivalente a una Remuneración Mínima Vital, atendiendo a la necesidad de garantizar la procura existencial, siendo que la remuneración mínima es el referente de subsistencia establecido legalmente.

Sobre este aspecto, cabe tener en cuenta que la sentencia del Tribunal Constitucional, recaída en Exp. 0009-2015-PI/TC (16 de abril de 2019), ha dispuesto que el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República deben promover el aumento de la pensión mínima de modo que se pueda mantener el poder adquisitivo de los pensionistas "acorde con el costo de vida y las necesidades vitales actuales"; siendo que, a la fecha de presentación de la presente iniciativa legislativa, el plazo de tres años dispuesto por el Tribunal Constitucional para cumplir este mandato, se encuentra vencido sin haberse adoptado ninguna medida legislativa.

De otra parte, en el marco del nuevo sistema propuesto, se establece que la administración de fondos de pensiones de este segundo pilar de reparto corresponde al Estado, con la finalidad constitucional de garantizar el goce progresivo y universal del derecho a la pensión.

Finalmente, en un tercer pilar, se propone la Cuenta Personal Previsional Voluntaria, compuesta íntegramente por cotizaciones del aportante, incluyendo los recursos derivados de su rentabilidad. De esta manera, al momento de determinar la percepción de la Pensión de Jubilación u otras prestaciones garantizadas por el segundo pilar; se considere la percepción de un monto adicional permanente para los afiliados a este tercer pilar voluntario; el cual sería calculado sobre la base de los aportes individualizados de la Cuenta Personal Previsional Voluntaria. La administración de fondos de este pilar previsional puede ser privada, pública o mixta, en atención al artículo 10 de la Constitución.

Asimismo, el afiliado a este pilar puede solicitar la devolución parcial o total de sus aportes a la Cuenta Personal Previsional Voluntaria, en razón de la pérdida de empleo o carencia de ingresos suficientes de al menos 12 meses.

2.4.7. Ente rector

La administración del Sistema Universal de Pensiones no puede estar al margen de las partes del diálogo social. Actualmente, ni el Sistema Nacional de Pensiones ni el Sistema Privado de Pensiones permiten la participación de los trabajadores aportantes y jubilados en su administración. Por ello, el presente proyecto de Ley Marco propone crear un ente rector del sistema de pensiones con la participación social de los principales involucrados.

Tomamos como base lo señalado por la OIT:

> Recomendamos que todos los países establezcan estrategias nacionales sobre el futuro del trabajo, confiando para su desarrollo en las instituciones de diálogo social existentes o, cuando sea necesario, creando otras nuevas. Estas estrategias deberían poner en práctica las recomendaciones que formulamos en el presente informe, con arreglo a las circunstancias específicas de cada país. Lograr un diálogo

inclusivo significa atender, por un lado, a las diversas realidades de las empresas, los lugares de trabajo y las comunidades locales y, por otra, cruzar fronteras para reflejar las dimensiones internacionales de los debates y las ventajas del intercambio fecundo de ideas.[33]

En función a lo señalado, el Consejo de Administración del Sistema Universal de Pensiones propuesto en la presente Ley Marco, cumple con la participación tripartita, dado que en su conformación se considera a los representantes de los trabajadores aportantes, jubilados, empleadores y Estado, conforme a la siguiente composición: dos representantes del Estado, uno de los cuales lo preside; un representante de los trabajadores aportantes, un representante de los pensionistas y dos representantes de los empleadores.

2.4.8. Fiscalización y supervisión

Mediante la creación de la Comisión de Supervisión y Fiscalización del Sistema Universal de Pensiones, con representación tripartita, se busca ejercer la fiscalización de la administración de los fondos de pensiones y el cumplimiento de los objetivos y responsabilidades del Consejo de Administración. La Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS) debe mantener su rol supervisor sobre las entidades privadas que administren el Pilar Voluntario de fondos de los trabajadores que accedan a éste.

La ciudadanía tendrá en la presente Ley Marco, espacios de representación para ser escuchados y atendidos en sus expectativas y denuncias. Asimismo, se implementará un procedimiento de quejas de los aportantes, jubilados y ciudadanos, el cual será de acceso libre, gratuito y sencillo, bajo responsabilidad del Consejo de Administración.

2.4.9. Cultura previsional

La cultura previsional, tiene como objetivo que todos los peruanos conozcan que el derecho a las pensiones es un derecho universal que el Estado debe garantizar para el acceso a una vejez digna. La presente iniciativa propone promover la cultura previsional en diversos niveles educativos, en coordinación con sus respectivas autoridades. Asimismo, se propone que el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, desarrolle en campañas dirigidas a los trabajadores, los alcances del Sistema Universal de Pensiones.

2.4.10. Proceso de Implementación

Tratándose de una Ley Marco, que requerirá de posteriores desarrollos específicos a nivel legislativo y reglamentario, la presente iniciativa considera una serie de disposiciones sustantivas y complementarias que orientan el proceso de implementación del nuevo Sistema Universal de Pensiones propuesto.

Así, en la medida que se tiende a la universalización efectiva del derecho a la pensión, se propone la incorporación de los beneficiarios de los programas Pensión 65 y Contigo al Primer Pilar del Sistema Universal de Pensiones, debido al carácter no contributivo de tales prestaciones.

---

[33] OIT. Trabajar para un futuro más prometedor, 2019, p.50.

Por otra parte, se dispone el traslado de los trabajadores aportantes y pensionistas al nuevo Sistema Universal de Pensiones; así como el Bono de Reconocimiento de los aportantes al Sistema Nacional de Pensiones para tal efecto; y el traslado de los fondos íntegros acumulados en las cuentas de capitalización individual de los aportantes del Sistema Privado de Pensiones; siendo que las reglas específicas de este tránsito serán establecidas por el Poder Ejecutivo.

De otro lado, debido a la progresividad propia de toda transición de sistema previsional, se propone que los trabajadores aportantes, durante el periodo que dura la transición, se afilian al Sistema Nacional de Pensiones para luego ser incorporados al nuevo Sistema Universal de Pensiones. Asimismo, se autoriza la absorción integral de la Oficina de Normalización Previsional – ONP al Consejo de Administración del Sistema Universal de Pensiones, así como la transferencia del respectivo pliego presupuestal.

Adicionalmente, se dispone la conformación de una Comisión Multipartidaria Especial de Evaluación y Seguimiento de la Reforma de Pensiones; encargada de analizar la situación financiera, administrativa y operativa del estado de los fondos previsionales del Sistema Nacional de Pensiones y del Sistema Privado de Pensiones, así como evaluar de forma permanente la implementación del Sistema Universal de Pensiones.

Por otro lado, se dispone la conformación de una Comisión Multisectorial de naturaleza temporal encargada de elaborar, en el plazo de ciento ochenta (180) días hábiles, una propuesta integral de implementación de la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Finalmente, se establece que la norma entraría en vigencia a los 180 días de su publicación, a fin de tener el periodo necesario para que las entidades a cargo de la implementación adopten las medidas que correspondan.

III. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no se contrapone a las normas y principios constitucionales. Al contrario, se sustenta en los artículos 10 y 11 de la Constitución Política, así como en los principios constitucionales de igualdad y Estado social consagrados por la Carta Magna. A fin de garantizar el derecho universal y progresivo a la pensión, se propone un nuevo marco legal que modificará el sistema de pensiones.

Al tratarse de un nuevo sistema multipilar e integrado de pensiones, con la finalización de la transición se verá sustituido el régimen del Decreto Ley N° 19990 (Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social) y el Texto Único Ordenado del Sistema Privado de Administración del Fondo de Pensiones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 054-97-EF.

No obstante, atendiendo a que el nuevo sistema previsional requiere de una implementación progresiva, se establece un plazo pertinente (180 días) para aprobar el Reglamento y las nuevas disposiciones del Poder Ejecutivo. Asimismo, se dispone el mismo plazo para la elaboración de la propuesta de Ley de Organización y Funciones del Consejo de Administración del Sistema Universal de Pensiones y la Ley del Sistema Privado de

Administración de Fondo de Pensiones del Pilar Voluntario; siendo que la presente iniciativa, de convertirse en ley, entrará en vigencia con posterioridad a la aprobación del respectivo reglamento. Al tratarse de una propuesta de Ley Marco, la implementación será complementado por posteriores desarrollos legislativos y ejecutivos.

Finalmente, la presente iniciativa no propone modificar ni derogar las normas vigentes que establecen condiciones especiales establecidas en razón de las condiciones de trabajo con riesgos para la vida y la salud, estos regímenes legales especiales preservarán su vigencia dentro del nuevo Sistema Universal de Pensiones.

IV. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El impacto público de la iniciativa legislativa tiene diversas dimensiones. En primer lugar, con la presente propuesta, se promueve el acceso universal al derecho fundamental a la pensión y las condiciones mínimas de una jubilación digna, atendiendo a los problemas de discriminación en el goce de este derecho y la necesidad de procurar una existencia digna para los adultos mayores al final de su ciclo laboral.

En segundo lugar, en cuanto a la dimensión social, los potenciales beneficiarios son los ciudadanos peruanos. Basándonos en estadísticas citadas en el presente proyecto, se trata del 63.9% de la población peruana adulta mayor que actualmente no forma parte de ningún sistema de pensión y se vería beneficiada de un nuevo sistema de acceso universal. Asimismo, debido a que la propuesta incide en concretizar las garantías del derecho universal a la pensión, se protege la seguridad social de las futuras generaciones.

En tercer lugar, el impacto económico puede ser abordado desde tres perspectivas:

a) La cobertura de jubilación universal, basada una prestación suficiente para la procura existencial de las personas, incidirá directamente en su capacidad de consumo para la satisfacción de necesidades básicas y, por lo tanto, incidirá en la dinamización de la economía local.

b) Los fondos de pensiones podrán ser incrementados sosteniblemente ya que se establece la responsabilidad compartida entre trabajadores y empleadores en los aportes pensionarios del segundo pilar contributivo, dejando a libre decisión la afiliación al tercer pilar de ahorro previsional individual, conforme a los ingresos de cada ciudadano.

c) Los gastos que requiera la implementación del nuevo Sistema Universal de Pensiones para la pensión no-contributiva serán de aplicación progresiva, priorizando el factor socioeconómico. Asimismo, se considera el tránsito del pliego de los programas Pensión 65 y Contigo, así como la mejora de la gestión de rentabilidad de la administración pública de fondos de pensiones.

Adicionalmente, conforme a la Recomendación Nro. 202 "Sobre los Pisos de Protección Social" de la OIT corresponde al Estado reconducir recursos públicos mediante el aseguramiento de obligaciones fiscales.

V. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa legislativa tiene relación con la Política N° 13 del Acuerdo Nacional: Acceso Universal a los Servicios de Salud y Seguridad Social, mediante la cual establece que el Estado:

> j) promoverá el acceso universal a la seguridad social y fortalecerá un fondo de salud para atender a la población que no es asistida por los sistemas de seguridad social existentes[34]

Complementariamente, se enmarca dentro de la Política N° 17 del Acuerdo Nacional, mediante la cual el Estado:

> f) fomentará la igualdad de oportunidades que tiendan a la adecuada distribución del ingreso[35]

Asimismo, la presente iniciativa tiene relación con la Política N° 28 del Acuerdo Nacional, particularmente, con el compromiso de establecer garantías para el goce y vigencia de los derechos fundamentales; en este caso se trata del derecho fundamental a la pensión.

[34] ACUERDO NACIONAL. Recuperado de https://www.acuerdonacional.pe/
[35] *ídem*