Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado
Facultad de Ciencias Contables
Unidad de Posgrado

Sistema de pensiones y política fiscal en el Perú: un análisis interpretativo de los discursos normativos y técnicos

TESIS

Para optar el Grado Académico de Doctora en Política Fiscal y Sistema Tributario

AUTOR

Tania Estefany RAMIREZ GARCIA

ASESOR

Dr. Alberto Benjamín ESPINOZA VALENZUELA

Lima, Perú

2026



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Ramirez, T. (2026). *Sistema de pensiones y política fiscal en el Perú: un análisis interpretativo de los discursos normativos y técnicos*. [Tesis de doctorado, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Contables, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Tania Estefany Ramirez Garcia
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	70094373
URL de ORCID	
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Alberto Benjamin Espinoza Valenzuela
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	07335395
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0001-8577-1717
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Adrian Alejandro Flores Konja
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	10477034
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Victor Ricardo Masuda Toyofuku
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	09147786
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	Juan Antonio Arrunategui Aguirre
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	**07477074**
Datos de investigación	

Línea de investigación	D.2.3.6 Política fiscal y tributaria
Grupo de investigación	NO APLICA
Agencia de financiamiento	NO APLICA
Ubicación geográfica de la investigación	País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Latitud: -12.0251687 Longitud: -77.0284697 Se requieren coordenadas, no colocar enlaces. Puedes obtener las **coordenadas GD** de sitios como https://www.google.com.pe/maps/ https://www.coordenadas-gps.com/ https://www.mapsdirections.info/
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2026
URL de disciplinas OCDE	**Negocios, Administración** **http://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.02.04**

Acta de Sustentación de Tesis para optar el Grado Académico de Doctora en Política Fiscal y Sistema Tributario

Acta N° 036 UPG- VDIP-FCC/2026

Siendo las 15:00 horas del día 15 de Octubre del 2026, en la Sala de Grados de la Facultad de Ciencias Contables, el Jurado de Tesis conformado por los docentes:

Presidente: Dr. Adrian Alejandro Flores Konja

Miembro: Dr. Víctor Ricardo Masuda Toyofuku

Miembro: Dr. Juan Antonio Arrunategui Aguirre

Asesor: Dr. Alberto Benjamín Espinoza Valenzuela

Se reunieron para la sustentación de la Tesis titulada: **"SISTEMA DE PENSIONES Y POLÍTICA FISCAL EN EL PERÚ: UN ANÁLISIS INTERPRETATIVO DE LOS DISCURSOS NORMATIVOS Y TÉCNICOS"**, presentada por la Mag. Tania Estefany Ramirez Garcia, egresado del programa de Doctorado en Política Fiscal y Sistema Tributario;

Concluida la sustentación, los miembros del Jurado procedieron a formular sus preguntas, las cuales fueron absueltas por la graduanda; acto seguido se procedió con la evaluación correspondiente. En forma colegiada, el jurado asignó el calificativo:

16	dieciseis	Bueno
Nota	Nota en letras	Escala

Aprobada la sustentación de Tesis, el Jurado recomienda al Consejo de Facultad que se apruebe el otorgamiento del Grado Académico de Doctora en Política Fiscal y Sistema Tributario, a Doña Tania Estefany Ramirez Garcia.

Siendo las 16:30 horas, se levantó la sesión.

Se deja constancia del acto mediante las firmas del Jurado de Tesis en el presente documento:

Dr. Adrian Alejandro Flores Konja
Presidente

Dr. Víctor Ricardo Masuda Toyofuku
Miembro

Dr. Juan Antonio Arrunategui Aguirre
Miembro

Dr. Alberto Benjamín Espinoza Valenzuela
Asesor

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE
SAN MARCOS
Universidad del Perú, Decana de América

Anexo 1

CERTIFICADO DE SIMILITUD

Yo, Alberto Benjamin Espinoza Valenzuela, en mi condición de asesor acreditado mediante Dictamen N° 000706-2026-UPG-VDIP-FCC/UNMSM, de la tesis cuyo título es **"SISTEMA DE PENSIONES Y POLÍTICA FISCAL EN EL PERÚ: UN ANÁLISIS INTERPRETATIVO DE LOS DISCURSOS NORMATIVOS Y TÉCNICOS"**, presentado por la Mag. Tania Estefany Ramirez Garcia, para optar el grado académico de Doctora en Política Fiscal y Sistema Tributario, CERTIFICO que se ha cumplido con lo establecido en la Directiva de Originalidad y de Similitud de Trabajos Académicos, de Investigación y Producción Intelectual. Según la revisión, análisis y evaluación mediante la plataforma PIDS, el documento evaluado cuenta con el **18 %** de similitud, nivel PERMITIDO para continuar con los trámites correspondientes y para su **publicación en el repositorio institucional.**

Se emite el presente certificado en cumplimiento de lo establecido en las normas vigentes, como uno de los requisitos para la obtención del grado académico de Doctora en Política Fiscal y Sistema Tributario.

Lima, 09 de noviembre de 2026

Firma del Asesor

Nombres y Apellidos del asesor: Alberto Benjamin Espinoza Valenzuela

DNI: **07335395**

* Según corresponda: bachiller, magíster, doctor; título profesional o título de segunda especialidad

La vigencia del presente certificado corresponde a un período de noventa (90) días desde la fecha de su emisión; siempre que no haya observaciones en el texto durante el proceso de revisión por el jurado informante o surja alguna contingencia.

DEDICATORIA

Dedicado a Dios a mi hija y a mí misma por ser mi motivación de superarme cada vez más.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a Dios.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE FIGURAS vii
ÍNDICE DE TABLAS viii
RESUMEN 9
ABSTRACT 10
INTRODUCCIÓN 11
I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA 1
1.1. Situación problemática 1
1.1.1 Sistema previsional en el Perú 6
1.2. Formulación del problema 13
1.2.1 Problema general 14
1.2.2 Problemas específicos 14
1.3. Objetivos de la investigación 14
1.3.1. Objetivo general 14
1.3.2 Objetivos específicos 14
1.4 Justificación de la investigación 15
1.4.1 Justificación teórica 16
1.4.2 Justificación práctica 17
1.4.3 Otros (opcional: social metodológico) 18
1.5. Limitaciones de la investigación 18
1.6. Consideraciones éticas 19
II. REVISIÓN DE LITERATURA 21
2.1. Marco epistemológico y filosófico 21
2.2. Antecedentes de la investigación 23
2.1.1 Antecedentes Internacionales 23
2.1.2 Antecedentes Nacionales 28
2.3. Bases teóricas 30

2.3.1. Teoría general: El estado, política pública y protección social 30
2.4. Definición de las categorías 32
2.4.1. Sistemas de pensiones 32
2.4.2. Recaudación tributaria. 47
2.4.3. Política fiscal 51
Concepto de política fiscal. 51
La política fiscal en la política económica. 52
Repaso de la política fiscal. 53
Concepto de sistema tributario. 56
2.4.4. Discursos normativos 61
2.4.5. Discursos jurídicos 62
2.4.6. Discursos económicos 64
2.4.7. Marco legal 65
2.4.4. Tributos asociados al consumo 67
III. SUPUESTOS HIPOTÉTICOS Y CATEGORÍAS 68
3.1. Supuestos hipotéticos 68
3.2. Sistemas y categorías de análisis 70
3.2.1. Sistema de Análisis Normativo–Previsional 70
3.2.2. Sistema de Análisis Fiscal–Presupuestal 71
3.2.3. Sistema de Análisis Jurídico–Legislativo 72
3.2.4. Sistema de Análisis Técnico–Económico 72
3.3. Matriz de categorización cualitativa 73
3.4. Operacionalización de las categorías y subcategorías 74
3.5. Matriz de consistencia 77
3.6. INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN: MATRIZ DE CODIFICACIÓN DOCUMENTAL 79
IV. METODOS Y MATERIALES 82
4.1. Enfoque, tipo y nivel de la investigación 82

4.1.1. Enfoque de la investigación: 82
4.1.2. Tipo de investigación: 82
4.2. Diseño de la investigación: 83
4.3. Fuentes seleccionadas. 83
4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos 84
4.5. Procedimientos y análisis de datos cualitativos 85
V. RESULTADOS 89
5.1. Presentación de resultados 89
5.2.1. Organización del Corpus Documental 89
5.2.2. Resultados del Proceso de Codificación 90
5.2.3. Resultados del Proceso de Codificación 92
5.2.3. Redes semánticas del análisis documental 94
5.2.4. Análisis de las redes semánticas 101
5.2. Triangulación de resultados 102
VI. DISCUSIÓN 105
6.1. Comparación de resultados con estudios previos 105
6.2. Aporte de la investigación 109
6.3. Validación de la teoría 111
6.4. Agenda futura de la investigación 115
CONCLUSIONES 117
RECOMENDACIONES 119
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS 121
ANEXOS 126
INFORME ATLAS.TI 127

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Poblaciones más envejecidas considerando 65 años a más 2

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Demanda interna y PBI – PBI por sectores 49
Tabla 2 Grupo de códigos 180

RESUMEN

La investigación tuvo como propósito interpretar cómo se construye la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal en el Perú a partir del análisis de los discursos normativos, técnicos y legislativos. Bajo un enfoque cualitativo, se trabajó con un corpus documental compuesto por leyes, decretos, exposiciones de motivos y reportes fiscales del Ministerio de Economía y Finanzas. Todo el material fue organizado y codificado en ATLAS.ti, lo que permitió identificar patrones, tensiones y conceptos que se repiten a lo largo de los distintos documentos. Los resultados muestran que las normas enfatizan principios como solidaridad, universalidad y sostenibilidad, pero estos se encuentran limitados por las advertencias técnicas del MEF sobre déficit actuarial, crecimiento del gasto previsional y restricciones presupuestales. Esta diferencia de enfoques genera un discurso institucional fragmentado, donde lo jurídico presenta aspiraciones amplias, mientras que lo técnico se centra en los límites reales del financiamiento público. Los discursos legislativos se ubican en un punto intermedio, justificando reformas sin resolver del todo los problemas de fondo. La triangulación de resultados confirmó que factores como la informalidad laboral, la baja densidad de aportes, la insuficiencia de las pensiones y la presión fiscal del sistema son elementos estructurales también señalados por la literatura previa. El estudio aporta una visión más integrada del sistema previsional peruano, mostrando que su funcionamiento depende tanto del diseño institucional como del lenguaje con el que cada entidad del Estado interpreta y justifica sus decisiones. Asimismo, ofrece una metodología cualitativa replicable para analizar otras políticas públicas donde lo normativo y lo fiscal se encuentran en tensión.

Palabras clave: Sistema de pensiones, política fiscal, análisis cualitativo, sostenibilidad fiscal, ATLAS.ti, informalidad, documentos oficiales, Perú.

ABSTRACT

The purpose of this research was to interpret how the relationship between the pension system and fiscal policy is constructed in Peru through the analysis of normative, technical, and legislative discourses. Using a qualitative approach, the study employed a documentary corpus comprised of laws, decrees, statements of purpose, and fiscal reports from the Ministry of Economy and Finance. All the material was organized and coded using ATLAS.ti, which allowed for the identification of recurring patterns, tensions, and concepts across the various documents. The results show that the regulations emphasize principles such as solidarity, universality, and sustainability, but these are limited by the Ministry of Economy and Finance's technical warnings regarding actuarial deficits, the growth of pension spending, and budgetary constraints. This difference in approaches generates a fragmented institutional discourse, where the legal framework presents broad aspirations, while the technical framework focuses on the real limits of public financing. Legislative discourses occupy an intermediate position, justifying reforms without fully resolving the underlying problems. Triangulation of results confirmed that factors such as informal employment, low contribution density, pension inadequacy, and the system's fiscal burden are structural elements also identified in previous literature. The study provides a more integrated view of the Peruvian pension system, demonstrating that its functioning depends both on institutional design and on the language each state entity uses to interpret and justify its decisions. Furthermore, it offers a replicable qualitative methodology for analyzing other public policies where regulatory and fiscal considerations are in tension.

Keywords: Pension system, fiscal policy, qualitative analysis, fiscal sustainability, ATLAS.ti, informality, official documents, Peru.

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, el debate sobre el sistema de pensiones en el Perú volvió a ocupar un espacio central dentro de la discusión pública, no solo por los problemas históricos que arrastra, sino también porque su relación con la política fiscal se volvió mucho más evidente y compleja. El Estado peruano se ha visto obligado a equilibrar principios como solidaridad o sostenibilidad con las presiones presupuestales que se hacen cada vez más duras, y esto genera tensiones que no siempre se explican bien. Frente a esta situación, comprender cómo se construyen los discursos normativos, técnicos y legislativos que rodean al sistema previsional resulta fundamental para entender por qué la política fiscal se mueve como lo hace, y qué tipo de decisiones se justifican desde diferentes instituciones.

La investigación cualitativa se vuelve un camino adecuado para este tipo de problemas porque permite observar los documentos no solo como normas o reportes técnicos, sino como expresiones de cómo el Estado entiende su propia responsabilidad previsional. En estos textos se mezclan intereses, principios, advertencias económicas y también silencios que dicen bastante. Por eso, analizar leyes, decretos, exposiciones de motivos y reportes macroeconómicos desde una mirada cualitativa ayuda a ver el sistema de pensiones como un campo discursivo que influye en las decisiones fiscales, más allá de las cifras que comúnmente se revisan.

En este contexto, el Perú ha pasado por varias reformas previsionales, algunas más profundas que otras, y todas acompañadas de argumentos sobre cobertura, financiamiento y sostenibilidad. Mientras las normas suelen presentar una visión más aspiracional del sistema, los documentos técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas ponen sobre la mesa las restricciones fiscales que limitan esas aspiraciones. Y entre ambos, el Congreso intenta justificar cambios que muchas veces no logran resolver los problemas estructurales. Esta mezcla ha generado un escenario en el que los discursos previsionales no siempre

coinciden entre sí, pero aun así terminan guiando decisiones importantes para la política fiscal.

Dado que estas tensiones no pueden comprenderse solo desde números, la presente investigación organiza y analiza un corpus documental mediante el software ATLAS.ti, lo cual permite identificar patrones, conexiones semánticas, temas recurrentes y también contradicciones internas entre los distintos discursos del Estado. Con ello se busca interpretar cómo se configura la relación entre sistema previsional y política fiscal desde lo que los documentos dicen, omiten o enfatizan.

Siguiendo la estructura de una investigación cualitativa, el Capítulo I plantea el problema, los objetivos y las justificaciones que orientan el estudio, explicando por qué es necesario analizar estos discursos y cómo ellos influyen en la toma de decisiones fiscales. También se abordan las limitaciones y algunas consideraciones éticas que acompañan el tratamiento del material oficial.

En el Capítulo II, se presentan los antecedentes nacionales e internacionales más relevantes, que ayudan a entender cómo la literatura previa ha tratado la sostenibilidad fiscal previsional, la informalidad, la presión tributaria o la suficiencia de las pensiones. En esta misma parte se desarrolla el marco teórico que sostiene la investigación y se definen las categorías de análisis que se aplicaron luego a los documentos seleccionados.

El Capítulo III describe el enfoque cualitativo adoptado, el diseño de la investigación y los procedimientos empleados para la recolección y análisis de los documentos. Se explican además las razones por las que ATLAS.ti es una herramienta adecuada para este tipo de análisis, y cómo se organizaron las categorías, subcategorías y sistemas de análisis.

En el Capítulo IV, se detalla el proceso de codificación, el tratamiento de los textos, la construcción de redes semánticas y la forma en que fueron emergiendo ciertos temas centrales vinculados a la sostenibilidad fiscal, las obligaciones del Estado y los principios previsionales. Aquí se exponen los resultados obtenidos a partir del análisis de los documentos seleccionados.

Posteriormente, el Capítulo V desarrolla la triangulación de los hallazgos, examinando cómo los discursos normativos, técnicos y legislativos coinciden, se contradicen o se complementan, y qué significado adquiere esto dentro del diseño institucional del sistema de pensiones.

En el Capítulo VI, se presenta la discusión general de los resultados, relacionando los hallazgos con los estudios previos, los aportes de la investigación y la validación teórica. También se plantea una agenda futura que señala posibles líneas de investigación para ampliar este análisis.

Finalmente, se presentan las conclusiones y las recomendaciones orientadas a fortalecer el entendimiento del sistema previsional desde una mirada que no solo aborde lo financiero, sino también el sentido institucional y discursivo con el que el Estado construye y justifica las decisiones fiscales que afectan a millones de ciudadanos.

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. Situación problemática

La niñez y la vejez son dos etapas en que el ser humano se encuentra expuesto a impedimentos con alta tasa de probabilidad de no poder solventar sus necesidades básicas que le permitan vivir con dignidad. En la etapa de la adultez mayor, los individuos son más propensos al desempleo, por tanto, sus ingresos se ven mermados, si a esto le añadimos las probabilidades de la aparición de enfermedades producto de su edad y entorno en el que se ha desarrollo, entonces es altamente probable que los ingresos que obtendrá producto del cobro de una pensión de jubilación no le alcanzarán para cubrir sus necesidades básicas en salud, alimentación y recreación.

En los Estados de Bienestar, las políticas de estado concentran sus esfuerzos en procurarle al niño y al adulto mayor condiciones básicas de calidad tendientes a vivir con la dignidad consustancial a su condición de ser humano. En el caso de los niños, porque ellos representan y encarnan el futuro, la viabilidad y la continuidad del Estado y en el caso de los adultos mayores dado un arraigado sentido del agradecimiento y gratitud con quienes contribuyeron con su juventud y trabajo a engrandecer su Estado.

Según datos del Banco Mundial la población adulta mayor en el mundo seria de alrededor el 9.54%. Según esta institución hemos pasado de 150 millones de adultos mayores en 1960 a más de 747 millones de personas adultas en más de 65 años (Roa, 2022). La división de población de Naciones Unidas proyecta que al 2050 la población mayor de 65 años podría alcanzar a los 1600 millones. La región del Asia alberga la mayor población, siendo Japón el país que nuestra mayor tasa de longevidad alcanzando el 30% de su población. Los estudios prevén que para el 2050 los países de Hong Kong, Corea del Sur y Japón alcanzarán tasas de longevidad superior al 40%. Si vemos el promedio de longevidad en los países europeos tenemos que Italia encabeza el ranking con el 24.1% seguido de Finlandia con el 23.3%, Portugal con el 22.9% y Alemania con el 22.4%.

A continuación, presentamos un cuadro elaborado por statista.com sobre la población más envejecida mayor de 65 años en Europa. Asia y el Caribe.

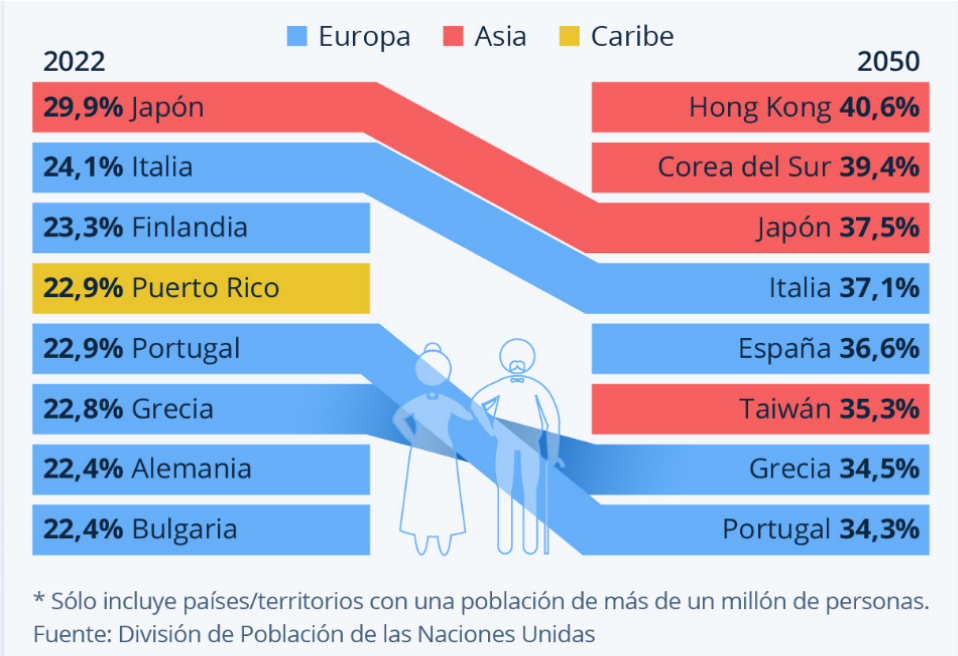


Figura 1: Poblaciones más envejecidas considerando 65 años a más
Tomado de: Statista

El caso peruano no es ajeno a la problemática mundial respecto del envejecimiento de la población. INEI respecto del envejecimiento de la población señala *"…en este proceso de envejecimiento de la población peruana, aumenta la proporción de la población adulta mayor de 5,7% en el año 1950 a 13,0% en el año 2021"* (INEI, 2021). Otro dato importante sobre nuestros adultos mayores es el referido a su nivel educativo. El 13.8% no cuenta con un nivel educativo, el 39.8% alcanzó únicamente la educación primaria y el 27.9% alcanzó el nivel secundario y el 18.4% alcanzó educación superior. Los datos proporcionados por el INEI son importantes en la tesis porque nos ayudan a entender el nivel de productividad y de competitividad en el cual se desarrollaron nuestros adultos mayores y por ende entender su ingreso y por tanto el nivel de ingresos y cotización a los sistemas de jubilación. Las proyecciones señalan que para el 2050 la población adulta mayor en el Perú será de 8.7 millones de personas, representando esta cifra un gran reto para los gobiernos en cuanto a crear un sistema de seguridad social que incorpore una política previsional de cobertura universal y con pensiones que garanticen al adulto mayor la seguridad de poder solventar sus más elementales necesidades.

La importancia de nuestra investigación radica en el hecho de ser un problema social de actualidad, que en diferentes gobiernos se ha abordado, pero en ningún caso se ha podido resolver, pues los regímenes pensionarios que ofrece el sistema

peruano viene desnudando sus deficiencias, generando graves perjuicios en la política fiscal en el caso del sistema nacional de pensiones y una insuficiente pensión de jubilación tanto en el sistema privado como en el sistema público de pensiones. El problema es tan de actualidad que, en el actual Congreso de la República, el asunto viene ocupando más de trece años de legislatura que han generado ingentes iniciativas legislativa, tanto del poder ejecutivo como del mismo poder legislativo, se han creado comisiones para la elaboración de propuestas, se han pedido opiniones a las entidades y especialistas en la materia sin que a la fecha se presente una propuesta técnicamente viable y fiscalmente sostenible.

En el marco de las funciones establecidas por el Reglamento de la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera (COMISIÓN DE ECONOMÍA, 2025), el tratamiento de las propuestas vinculadas al sistema de pensiones se desarrolla mediante el estudio, análisis y dictamen de los proyectos de ley remitidos, conforme a los artículos 6, 7 y 17 del propio Reglamento. La Comisión evalúa la viabilidad jurídica y económica de dichas iniciativas, solicita opiniones técnicas a entidades especializadas cuando corresponde y, de ser necesario, archiva de plano los proyectos que contravienen la Constitución, generan gasto público o no cumplen los requisitos formales exigidos por el Reglamento del Congreso. En este contexto, la discusión sobre reformas previsionales se inserta dentro de un proceso deliberativo que prioriza la sostenibilidad fiscal, la coherencia normativa y el interés público, bajo la conducción del Pleno y la Mesa Directiva de la Comisión, órganos responsables de dirigir el debate, fiscalizar a las autoridades del sector e interpretar la normativa vigente en materia económica y financiera.

La seguridad social ha sido siempre de interés y preocupación de los políticos de todas las tendencias, lamentablemente el interés ha estado presente en las políticas de gobierno, no así, en las políticas de Estado. Las diferentes posturas ideológicas y la ausencia de consensos para crear una política de seguridad social que trascienda a los gobiernos y sea sostenible en el tiempo es una tarea pendiente, de ahí la presencia de constantes cambios y sucesivos fracasos de la seguridad social y dentro de ello, la política previsional. Debemos señalar que la política previsional forma parte de la seguridad social. El concepto de seguridad social es un concepto amplio que incluye el seguro a la salud, riesgos en el trabajo, el estado de gravidez de la mujer trabajadora, contingencias por desempleo y el régimen

previsional del trabajador. Son tres los elementos que la seguridad social debe considerar en su diseño (Rivera, 2020):

- **Cobertura.**

  La seguridad social debe tender a la universalidad, es decir, llegar a toda la población y cubrir los riesgos a los que está expuesta.

- **Suficiencia de Prestaciones.**

  La seguridad social debe tender a cubrir todos los riesgos a los que están expuestas las personas y garantizar así su bienestar.

- **Sostenibilidad Financiera.**
  La seguridad social debe tener la solvencia (financiamiento) para mantener en forma permanente los compromisos de cobertura y suficiencia de las prestaciones.

En cuando a la cobertura universal, la suficiencia de prestaciones de la pensión de jubilación dignas, la sostenibilidad financiera del sistema existe amplio consenso. En lo que no existe consenso en cuanto al rol del Estado y el sector privado en cuanto al financiamiento y la sostenibilidad del nuevo modelo previsional que se quiere implementar. El tema está en el cómo logramos que ese trípode: pensión digna, sostenibilidad financiera y universidad de la pensión se garantice y armonice en una política previsional a mediano y largo plazo.

Por un lado, tenemos a quienes sostienen que la política previsional debe ser enteramente responsabilidad del Estado, que la fuente de financiamiento debe ser a partir del flujo del trabajador y que el administrador sea el Estado a través de una institución creada para tal fin. Este enfoque del sistema previsional implica un sistema de reparto, basado en el principio de subsidiaridad, en donde el Estado a través de los tributos, financia el fondo ante la insuficiencia de los aportes realizados por el trabajador. Este sistema no contempla la capitalización de los aportes, crea un monopolio estatal en la administración de los fondos y anula la competencia y la productividad.

Por otro lado, tenemos quienes sostienen que la presencia del Estado en la administración de los fondos de pensiones ha fracasado, que el sistema de reparto,

genera desincentivos a la productividad y la competitividad laboral, lo que deriva en pensiones nimias para el jubilado, muy distante al flujo ingreso que percibía durante su etapa laboral. Este modelo aboga por la iniciativa privada en el financiamiento y la administración de los fondos de pensiones, ofreciendo como incentivo una cuenta de capitalización individual para cada trabajador, cuanta individual que le garantice obtener rentabilidad que, sumado a flujo de aportes durante la vida activa del trabajador, al finalizar su etapa laboral le genere una pensión de jubilación cercana al flujo que obtenía durante su etapa laboral.

Para la tesis, ambas posturas expuestas líneas arriba han fracasado. Aun cuando la política previsional implementada durante la década del 90 en el Perú, es muy superior al sistema implementado en la década de los 70 por el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado, lo cierto es que ningún sistema previsional ha generado satisfacción en los beneficiarios. La urgencia de presentarle al país un sistema de jubilación universal, inclusivo y sostenible en su financiamiento, pasa por encontrar un elemento común en la fuente de financiamiento del sistema, pasa por generar incentivos en los ciudadanos que le permitan a partir de la toma de decisiones coadyuvar al Estado en reducir la informalidad, tanto laboral como empresarial, pasa por darle herramientas a que sea el propio contribuyente y consumidor quien decida la permanencia o no de las unidades productivas y para ello se hace necesario que a través de un incentivo económico, cada vez más contribuyentes contribuyan al fisco y que parte de esa contribución sea derivada a una cuenta especia de jubilación en donde sea el privado quien administre los fondos.

La casuística ha terminado por desnudar los reiterativos problemas que presentan los sistemas de pensiones, no se puede pretender obtener un resultado diferente si persistimos en los mismos conceptos de forma y fondo, pero además en fórmulas que han fracaso. Una mirada a los sistemas de jubilación tanto público como privado nos arrojan las siguientes fallas:

- El sistema presente un mercado monopólico y mercado oligopólico en la administración de los fondos que no permiten generar competencia en el mercado y mutilan el derecho a elegir de los administrados;
- En el caso del sistema público de pensiones es un sistema quebrado, financieramente insostenible y con un alto costo fiscal para el país;

- El mercado oligopólico en el caso del sistema privado tiene como consecuencia el encarecimiento de la comisión de administración de los fondos, pero además imposibilitan el derecho de elegir a los administrados al no tener ninguna alternativa o producto financiero para poder optar;
- Pensiones de jubilación en ambos sistemas son exiguas, muy por debajo de la remuneración mínima vital, pues en el caso del sistema privado la rentabilidad generada por los ahorros previsionales no justifica el tiempo de permanencia en el sistema;
- Fuentes de financiamiento asociados al salario.

Debemos ser capaces de brindarle al país un sistema de jubilación que acabe con la forma de financiamiento actual, que sea capaz de contribuir a la formalización y que no represente un impacto negativo en la caja fiscal, pero además que sea sostenible en el tiempo y que mejore la pensión de jubilación de las próximas generaciones.

1.1.1 Sistema previsional en el Perú

Una somera revisión de la legislación previsional en el Perú nos advierte que, hasta la década del 90, el sistema de jubilación era público, estatista y de reparto solidario. No es sino hasta la creación de la Administradoras de Fondos de Fondos de Pensiones (AFP) que se admite la coexistencia de un sistema dual en lo que a política pensionaria se refiere. En un intento de privatizar el sistema provisional se emiten disposiciones legales permitiendo la participación del sector privado en el mercado previsional, a través de la creación de las compañías administradoras de fondos de pensiones que a diferencia del sistema público se caracterizan por cuentas de capitalización individual de propiedad del trabajador, cuenta que es administrado por una empresa privada a cambio de una comisión con el incentivo de ofrecerle al trabajador una rentabilidad de sus aportes que sumando aportes y rentabilidad conformarían la totalidad de su fondo de pensiones. Ambos sistemas son contributivos, es decir, se financian con un porcentaje del salario del trabajador.

Durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso se crean dos sistemas de jubilación no contributivo denominados “Pensión 65” y “Contigo”. Pensión 65 tiene como beneficiarios a personas mayores de 65 años de edad, que no reciben ninguna

pensión del Estado o del sector privado y estar dentro de la línea pobreza extrema. Este programa se financia con recursos del tesoro público; de otro lado, el programa Contigo otorga subvenciones económicas a personas con discapacidad severa, no percibir ninguna pensión del estado o privado y estar en la línea de la pobreza extrema, para estar en este programa, la discapacidad severa se acredita con un certificado según lo establece el inciso a) del artículo 8° del Decreto Supremo N° 004-2015-MIMP.

Finalmente, es necesario señalar que en sistema privado de pensiones sea incorporado el sistema de ahorro previsional facultativo a través de cuentas de capitalización denominados “Aporte voluntario sin fin previsional”. Es decir, en la actualidad tenemos que el sistema de jubilación en el Perú tiene tres pilares: (i) contributivo, (ii) no contributivo y (iii) voluntario.

- **Sistema previsional público**

El gobierno revolucionario del General Juan Velasco Alvarado empieza a legislar en materia pensionario a través del Decreto Ley 18846 – Seguro Social Obrero asume exclusivamente el seguro por accidentes de trabajo de los obreros promulgada el 28 de abril 1971. Este dispositivo en su artículo 1 señala que la Caja Nacional de Seguro Social Obrero asume exclusivamente el seguro por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales del personal obrero encargándose de su gestión asistencial, administrativa, técnica y financiera. El seguro de accidentes se financiaba con aportes exclusivos del empleador.

Al Decreto Ley 18846 le siguió el Decreto Ley 19990 promulgado por el gobierno de revolucionario de Juan Velasco Alvarado, quien bajo el rotulo de Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social crea el Sistema de Nacional de Pensiones de la Caja Nacional de Seguro Social y del Seguro Social del Empleado y del Fondo de Jubilación de Empleados Particulares crea el sistema de jubilación estatal.

En el Decreto Ley 19990 están incluidos los trabajadores:

- Del régimen laboral privado, sin importar la modalidad contractual y duración del vínculo laboral. Todo trabajador;

- Los trabajadores al servicio del Estado bajo los regímenes de la Ley 11377, incluyen los trabajadores del Poder Judicial, del Servicio Diplomático y del Magisterio;
- Los trabajadores de las empresas de propiedad social, cooperativas y similares; y
- Los trabajadores del servicio del hogar.

El Decreto Ley 19990 establece que otros trabajadores pueden ingresar a este régimen pensionario por mando expreso de un Decreto Supremo, previo informe del Consejo Consultivo del Seguro Social, se estable también el aseguramiento facultativo bajo las condiciones que establece el reglamento y el Decreto Ley.

Este sistema se financia con:

- Aportaciones de los empleadores y de los trabajadores;
- Las multas y recargos por infracciones al Decreto Ley y al Reglamento;
- Rendimiento de las inversiones;
- Intereses del capital y la reserva; y
- Las donaciones.

De otro lado, se tuvo el Decreto Ley 20530 – Régimen de Pensiones y Compensaciones por Servicios Civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990 promulgado el 24 de febrero de 1974. Este régimen pensionario fue un sistema perverso pues permitía que los empleados civiles que se reincorporaban al servicio civil tenían la opción de elegir entre su pensión de jubilación civil, policial o militar o la remuneración de su nuevo cargo. En la práctica muchos políticos, profesores o militares que reingresaban al servicio civil terminaban percibiendo como pensión de jubilación el monto dinerario establecido en su última remuneración. En el caso de Diputados o Senadores que antes de ocupar esos cargos, se desempeñaban como militares, policías o docentes terminaban jubilándose con la pensión de diputados o senadores o congresistas, haciendo con ello inviable el sistema de jubilación en este régimen que luego fue cerrado a partir de la una reforma constitucional establecida en la Constitución de 1993 que a la letra señalaba:

(…)

Disposiciones Finales y Transitorias.

Primera.

Declárase cerrado definitivamente el régimen pensionario del Decreto Ley 20530. En consecuencia, a partir de la entrada en vigencia de esta Reforma Constitucional:

1. No están permitidas las nuevas incorporaciones o reincorporaciones al régimen pensionario del Decreto Ley 20530.

2. Los trabajadores que, perteneciendo a dicho régimen, no hayan cumplido con los requisitos para obtener la pensión correspondiente, deberán optar entre el Sistema Nacional de Pensiones o el Sistema Privado de Administradoras de Fondos de Pensiones.

Finalmente, tenemos el sistema de jubilación de los trabajadores en el ámbito de la Ley 30003 - Ley que regula el régimen especial de seguridad social para los trabajadores y pensionistas pesqueros cuya finalidad es facilitar el acceso de los trabajadores y pensionistas pesqueros a la seguridad social comprendidos en la Resolución SBS 147072010, que declaró la disolución de la Caja de Beneficios y Seguridad Social del Pescador y dispone iniciar proceso de liquidación integral.

Concluyendo se afirma que en el Perú tenemos:

El sistema nacional de pensiones - en adelante SNP - agrupa a los pensionistas comprendidos en los siguientes decretos leyes y leyes:

- Decreto Ley 19990; que crea el sistema nacional de pensiones de la seguridad social, en substitución de los sistemas de pensiones de las cajas de pensiones de la Caja Nacional del Seguro Social y del Seguro Social del Empleado y del Fondo especial de jubilación de empleados particulares
- Decreto Ley 18846; que crea la Caja Nacional del Seguro Social Obrero asume exclusivamente el seguro por accidentes de trabajo de los obreros.
- Ley 30003; de los asegurados y pensionistas del sector pesquero, y
- Decreto Ley 20530, del Régimen de pensiones y de compensaciones por servicios civiles prestados al Estado no comprendidos en el Decreto Ley 19990.

El Perú ocupa el puesto 41 en un ranking de 44 países en relación con el monto mensual de la pensión de jubilación. Asimismo, el valor de la canasta básica para jubilados equivale al 65,5% de la pensión de jubilación (La Ley, 2022). La realidad es que la pensión de jubilación que percibe un jubilado promedio no alcanza para cubrir sus necesidades básicas en alimentación, salud, recreación y vestido. Datos de la Oficina de Normalización Previsional – en adelante ONP – a diciembre de 2021, la ONP tiene 637,937 pensionistas. De ellos, el 52% residen en Lima y el 48% en provincias. En promedio la pensión asciende a S/. 593.00 soles que representa el 57.8% de la remuneración mínima vital. A diciembre de 2021, los afiliados a la ONP ascendieron 4,725,715 ciudadanos de los cuales los aportantes ascienden a 1,454,000 afiliados lo que representa un 30.7%. Es decir, la ONP registra 69.3% de afiliados que no cotiza. Las pensiones en la ONP se financian con el 13% de la remuneración del trabajador. A ello se le suma 2% del tesoro público y el 34% de rentabilidad del Fondo de Consolidación de Reservas Previsionales.

En los últimos 12 años el Ministerio de Economía y Finanzas ha financiado pensiones de la ONP por un monto superior a los S/. 14,112 millones de soles. En promedio se derivan más de S/. 1,176 millones de soles anuales a financiar las pensiones de la ONP (Rojas, 2022), es decir, es un fondo desfinanciado e insostenible. Las cifras no incluyen al sistema de pensión no contributiva denominado Pensión 65 que administra el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social.

- **Sistema previsional privado.**

El sistema previsional privado en adelante SPP tiene su primer antecedente en el Decreto Legislativo 724 que crea el SPP complementario al Sistema Nacional de Pensiones a cargo del Instituto Peruano de la Seguridad Social, hoy EsSalud. Este primer intento de crear un sistema privado de pensiones vía la creación de una cuenta de capitalización individual para cada aportante fracaso, debido a que se había legislado sobre la base del artículo 14° de la Constitución Política de 1979. Para los constituyentes de 1978 la política previsional era de suma importancia al punto que terminaron dándole rango constitucional tal y como se puede apreciar en

su incorporación dentro del Título I – Derechos y Deberes Fundamentales de la Persona – Capitulo III artículos del 12° al 20° de la carta fundamental.

La constitución política de 1979 garantizaba el derecho a la seguridad social, la seguridad social cubría los riesgos por enfermedad, maternidad, invalidez, desempleo, accidentes, vejez, muerte y orfandad. La seguridad social seria financiado con fondos del estado, los empleadores y los propios trabajadores y la institución a cargo de administración de los fondos sería una entidad de autónoma, descentralizada y con personería de derecho público, es decir sería una entidad estatal. Si bien es cierto que la Constitución Política de 1979 admitía la coexistencia de un sistema de aseguramiento social público y privado, cierto es también que el sistema privado debía coexistir siempre que ofrezcan prestaciones mejores o adicionales y haya consentimiento de los asegurados, tal como prescribe el párrafo sexto del artículo 14° de la Constitución.

El Decreto Legislativo 724 es derogado por el Decreto Ley 26897 que crea en sistema privado de administración de fondos de pensiones. A diferencia del sistema público de pensiones, el sistema privado crea para cada afiliado una cuenta de capitalización individual de pensiones. Es decir, cada afiliado que forma parte del SPP aporta a su cuenta de capitalización individual, cuenta que es administrada por una empresa Administradora de Fondos de Pensiones – en adelante AFP - a cambio de una comisión asociada al porcentaje del flujo que en promedio es 13.24 del salario del trabajador.

En sus considerandos iniciales, se reconocía que el Estado no estaba en condiciones de cumplir, por sí solo, el mandato constitucional, que consagraba el derecho de todos a la seguridad social, y, al existir un alto grado de insatisfacción e inseguridad en materia pensionaria, era necesario comprometer a los diversos sectores de la sociedad en la prestación de tales servicios (Revilla, 2021) lamentablemente, estas consideraciones iniciales tres décadas después no han sido superadas. Aun cuando el SPP registra más de 8,2 millones de afiliados, solamente cotizan y aportan de manera regular 3,2 millones representando el 39% del total. En promedio, el flujo de un aportante a la AFP es de S/. 2,000.00 lo que implica que cada aportante incrementa su cuenta de capitalización individual en

promedio de S/. 200.00 mensuales. 50 años después, tanto el régimen público como y privado de pensiones adolecen de las siguientes taras:

- No son universales;
- No son inclusivos;
- No garantizan pensiones acordes a la canasta básica;
- No son sostenibles en el tiempo; y
- La solidaridad resulta ser un desincentivo a la competencia y la productividad laboral.

En el Perú, más de la mitad de la población mayor de 65 años no recibe una pensión (Jorge Iberico, 2021). En el año 2020 según el Instituto Nacional de Estadística e Informática – en adelante INEI - la población mayor de 65 años representaba el 9% del total de la población. Factores cómo el incremento de la esperanza de vida y el progreso demográfico de envejecimiento, estiman que hacia el año 2050, la población adulta mayor del 65 alcanzara el 18,3%, lo que según estimaciones sugieren que más 7,2 millones de peruanos en el año 2050 no tendrá acceso a una pensión de jubilación.

Nosotros sostenemos todo sistema de financiamiento de los regímenes pensionarios pasan por asociar el financiamiento de la pensión de jubilación al consumo y no al salario. Somos un país con niveles de informalidad laboral líderes en América Latina. Nueve (9) de cada diez (10) trabajadores del área rural es informal. En el área urbana la informalidad laboral lleva al 85%, por lo que asociar el financiamiento de la pensión de jubilación al salario es un error estructural que culmina siendo un incentivo a la informalidad laboral y empresarial.

Otro problema es que el sueldo promedio del aportante en el SPP es S/. 2000.00 mil soles mensuales, mientras que en el SNP es S/. 1,300.00 soles. Esto explica en que en el SPP y SNP las pensiones de jubilación sean inferiores a la remuneración mínimo vital. Según el documento denominado “Diagnóstico del Sistema de Pensiones Peruano y Avenidas de Reforma (Banco Interamericano de Desarrollo, 2019)” concluye que el sistema previsional peruano afronta los siguientes retos:

- **Fragmentación del sistema pensional**.

Los dos subsistemas principales son el Sistema Nacional de Pensiones (SNP), de reparto y beneficio definido y administrado por la Oficina de Normalización Previsional (ONP); y el Sistema Privado de Pensiones (SPP), de capitalización individual y contribución definida. Existe, además, más de una decena de regímenes especiales, bajo la figura dominante del reparto y beneficios definidos…"

- **Baja cobertura presente y futura.**

  El mercado laboral peruano se caracteriza por una alta informalidad laboral, solo el 22% de peruanos cotiza en un momento dado al sistema pensional que representan el 43% de los asalariados. Esta situación afecta relativamente más a las personas de menores ingresos y a las mujeres, lo que expone a esos grupos a una situación de vulnerabilidad. Esta baja participación en el sistema de pensiones peruano hace que la cobertura sea baja, solo el 26% de los adultos mayores de 65 años tiene una pensión contributiva. Se estima que la cobertura en pensión será de alrededor del 30% en el 2050.

1.2. Formulación del problema

El sistema de pensiones peruano atraviesa una etapa de alta fragmentación institucional y tensiones normativas que repercuten en la manera en que el Estado estructura su política fiscal. La coexistencia de regímenes como el Sistema Nacional de Pensiones, el Sistema Privado de Pensiones, los programas no contributivos, y las recientes iniciativas legislativas orientadas a reformas integrales, revelan una serie de contradicciones entre los principios constitucionales de seguridad social y las restricciones macrofiscales que enfrenta el país. Estas tensiones dificultan la coherencia del marco previsional y generan incertidumbre respecto al modo en que las decisiones presupuestarias responden a las exigencias de protección social.

En los últimos años, diversas comisiones del Congreso han impulsado propuestas de reforma que buscan reorganizar el sistema sobre modelos multipilares. No obstante, estas iniciativas suelen reproducir problemas históricos como la dependencia del salario formal para el financiamiento o la ausencia de mecanismos sostenibles para cubrir a la población excluida. Todo esto evidencia la necesidad

de comprender, desde una perspectiva interpretativa y hermenéutica, cómo interactúan las normas previsionales con las decisiones fiscales y cuáles son los argumentos que sustentan esta articulación en el debate público y jurídico.

1.2.1 Problema general

¿Cómo se configura la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal en el Perú, a partir de los discursos normativos, jurídicos y económicos que moldean las decisiones estatales en materia previsional?

1.2.2 Problemas específicos

- ¿Qué sentidos, principios y argumentos estructuran el sistema de pensiones vigente en el Perú desde la perspectiva normativa y doctrinal?
- ¿Cómo se interpretan las obligaciones fiscales asociadas a los distintos regímenes previsionales y qué tensiones se identifican en su sostenibilidad dentro del debate jurídico y económico?
- ¿De qué manera los discursos legislativos, técnicos y constitucionales explican las reformas previsionales recientes y su articulación con las restricciones y prioridades de la política fiscal peruana?

1.3. Objetivos de la investigación

1.3.1. Objetivo general

Interpretar cómo se configura la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal en el Perú, analizando los discursos normativos, jurídicos y económicos que orientan las decisiones estatales en materia previsional.

1.3.2 Objetivos específicos

- Examinar los sentidos, principios y argumentos que estructuran el sistema de pensiones vigente en el Perú desde la perspectiva normativa y doctrinal.
- Analizar las interpretaciones jurídicas y económicas asociadas a las obligaciones fiscales de los distintos regímenes previsionales, identificando tensiones y desafíos en su sostenibilidad.
- Comprender cómo los discursos legislativos, técnicos y constitucionales explican las reformas previsionales recientes y su articulación con las prioridades y restricciones de la política fiscal peruana.

1.4 Justificación de la investigación

La investigación se justifica porque el sistema de pensiones en el Perú viene mostrando desde hace varios años problemas que no permiten garantizar una protección real para las personas que llegan a la vejez. Los regímenes actuales, tanto el público como el privado, no han logrado ofrecer pensiones suficientes ni sostenibles, y eso genera una preocupación creciente en el ámbito social y también en el fiscal. Según datos de la SBS (2023), apenas uno de cada cuatro trabajadores aporta con regularidad a un sistema de jubilación, lo cual significa que la mayoría de peruanos probablemente no contará con una pensión adecuada cuando les toque retirarse. A esto se suma la informalidad laboral, que sigue siendo demasiado alta alrededor del 76.8% en 2023 de acuerdo al INEI y que impide que el sistema pueda funcionar de manera equilibrada.

En el caso del sistema público (ONP), el problema principal es el déficit. El MEF ha estimado que el Sistema Nacional de Pensiones presenta un déficit actuarial mayor a S/ 100 mil millones, lo que obliga al Estado a cubrir una parte importante del gasto previsional con dinero del Tesoro Público. Prácticamente, más de la mitad de lo que se paga cada año a los pensionistas proviene directamente del presupuesto nacional, lo que obviamente presiona la política fiscal y reduce el espacio para otros gastos prioritarios del Estado. Esto se vuelve más complicado cuando hay coyunturas económicas difíciles o cuando se aprueban normas sin un cálculo serio de sus costos.

Respecto al sistema privado (AFP), aunque se suele decir que es más ordenado, el problema es que las pensiones siguen siendo bajas. La SBS reporta que la pensión promedio está bordeando los S/ 1,100, una cantidad que no alcanza para cubrir las necesidades básicas en ciudades como Lima, donde el costo de vida es bastante más alto. A esto se agrega que las rentabilidades han tenido años negativos o muy bajos, lo que genera malestar y la sensación de que el ahorro previsional no crece de la manera esperada. Todo eso explica por qué hubo tanta presión política para aprobar retiros de fondos en los últimos años.

Además de los datos económicos, hay un tema jurídico importante. El Tribunal Constitucional ha señalado constantemente que el Estado debe asegurar un sistema de pensiones sostenible y que respete los principios de seguridad social,

pero en la práctica las reformas que se proponen como la que reunió 67 iniciativas legislativas para crear un sistema multipilar mantienen problemas estructurales, especialmente la dependencia del salario formal para financiar las pensiones. La interpretación de estas normas y sus tensiones con la política fiscal exige un análisis más profundo desde la hermenéutica jurídica, porque no basta con leer la ley literalmente; hay que entender los sentidos detrás de ella, lo que intenta resolver y también lo que omite.

Por estas razones, la investigación se justifica porque permite comprender, de manera más integral, cómo las decisiones previsionales afectan la política fiscal y también cómo las restricciones fiscales terminan influyendo en el diseño de las pensiones. Además, es necesario explorar alternativas que permitan construir un sistema más inclusivo. Una de las ideas que se viene discutiendo es un modelo de financiamiento basado en el consumo, que podría ser más universal y evitar los problemas derivados de la informalidad laboral. Esta tesis busca analizar si ese tipo de propuesta es jurídicamente viable y si podría tener sentido dentro del contexto fiscal peruano.

1.4.1 Justificación teórica

Desde un punto de vista teórico, la investigación permitirá comprender las variables asociadas a los sistemas de jubilación tanto público como privados y el impacto de ambos sistemas en la política fiscal en el Perú. En el existen diferentes estudios realizados en materia de sistemas de jubilación y su incidencia

en la policía fiscal como por ejemplo un artículo de Jorge Ibérico denominado “¿Cómo elevar las pensiones? Los aportes voluntarios previsionales y la experiencia internacional” (Ibérico, 2022) en el que el autor afirma… “en el Perú, más de la mitad de la población mayor de 65 años no recibe una pensión. Entre aquellos que la reciben, los montos son bajos. La pensión de jubilación promedio en el Sistema Privado de Pensiones (SPP) es de S/ 766 por mes en la modalidad de retiro programado, según datos de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP-SBS (2021a), que equivale al 36 por ciento del ingreso promedio mensual de los afiliados (S/ 2 142). Líneas arriba sea señalado citando a Walter Borja Rojas – jefe de la ONP - que el Sistema Nacional de Pensiones, en los últimos 12 años, se ha financiado con fondos del tesoro público por un monto superior a los S/. 14,112

millones de soles. Hemos dicho que en promedio se derivan más de S/. 1,176 millones de soles anuales a financiar las pensiones de la ONP, causando un impacto en la policía fiscal, toda vez que estos recursos bien podrían ser derivados a gasto de inversión y no ha gasto corriente. Este financiamiento sin duda alguna tiene un impacto en la política fiscal del país. De otro lado, asociar el financiamiento de los fondos previsionales público o privado al salario, en un país en donde la tasa de informalidad laboral puede superar el 85% en el sector rural y la presión tributaria alcanza el 16.8% del producto bruto interno en adelante PBI - en el año 2022, aun cuando el promedio en los últimos 10 años es de 15.5% del PBI tiene un impacto, como ya se dijo en el tesoro público.

La tesis parte de la premisa firme que el financiamiento de los fondos previsionales público o privado debe estar asociado al consumo, es decir, se debe financiar con un porcentaje de los impuestos que cada consumidor paga por el Impuesto General a las Ventas en adelante IGV y con Impuesto Selectivo al Consumo ISC. La propuesta es viable, sin embargo, tendrá un impacto en la política fiscal y requerirá de hacer cambios sustanciales en el sistema tributario que regula los impuestos relativos al consumo. Esto permitirá alcanzar cuatro objetivos:

- Crear incentivos para reducir las tasas de informalidad;
- Mejorar la recaudación tributaria y por lo tanto ampliar la presión tributaria;
- Universalizar la política previsional; y
- Promover una cultura inclusiva en la política previsional.

La política previsional tal y como está diseñada es un fracaso, urge crear mecanismos para alcanzar un sistema sostenible en el tiempo, inclusivo, universal, pero sobre todo que les asegure a los jubilados una pensión personalizada que cubra la canasta básica familiar y un sistema de salud acorde con su edad y condición.

1.4.2 Justificación práctica

La casuística y los datos permiten señalar de manera inequívoca el fracaso del Sistema Nacional de Pensiones (SNP) y del Sistema Privado de Pensiones (SPP). Este fracaso se manifiesta en la alta tasa de informalidad laboral y los salarios no

competitivos; en la distribución de pensiones de jubilación exiguas; en el alto porcentaje de personas sin pertenecer a ningún régimen previsional; la alta tasa de afiliados sin cotizar en ambos sistemas; y consecuentemente en la alta probabilidad de personas sin poder acceder a una pensión de jubilación contributiva. Estas razones explican de manera práctica también la justificación del trabajo de investigación y su relevancia actual.

1.4.3 Otros (opcional: social metodológico)

El estudio se justifica metodológicamente hablando en el hecho de que se utilizará información relativa a los sistemas de pensiones vigentes en el Perú para establecer el impacto de ambos sistemas en la política fiscal del Perú, ello nos permitirá establece la correlación de variables: financiamiento de jubilación asociada al consumo y su incidencia en la política fiscal peruana. Sobre la base de la correlación se podrá plantear un nuevo sistema de jubilación cuyo financiamiento este asociado al consumo e impacte positivamente en la política fiscal del Perú.

1.5. Limitaciones de la investigación

La investigación estuvo limitada porque no todos los documentos y normas sobre el sistema de pensiones estuvieron disponibles o actualizados en el momento que se realizó el análisis. Algunos informes no tenían la información completa o estaban desactualizados, lo que hizo que ciertos aspectos sobre la incidencia fiscal no se pudieran revisar tan a fondo como se quería. Además, como las leyes y propuestas previsionales cambiaban seguido, parte del material analizado después ya había sido modificado, lo que redujo un poco la estabilidad de las conclusiones.

También hubo limitaciones por el tipo de enfoque cualitativo que se utilizó. Aunque se aplicaron procesos de codificación y ordenamiento de la información, siempre existió un grado de interpretación personal del investigador, porque los discursos jurídicos y económicos no siempre estaban claros y a veces se podían entender de más de una forma. El uso de ATLAS.ti ayudó, pero igual hubo momentos donde algunos códigos se mezclaban o no quedaban del todo precisos.

1.6. Consideraciones éticas

La investigación se llevó a cabo respetando los principios éticos más importantes relacionados con el uso de información pública y documental. Se tuvo mucho cuidado en manejar correctamente los documentos normativos, técnicos y legislativos. Cada fuente utilizada fue citada de forma adecuada para evitar plagios o atribuciones erróneas, y se revisó que los materiales empleados fueran de acceso legítimo.

El estudio mantuvo una postura neutral frente a los discursos analizados, considerando que los temas previsionales y fiscales suelen estar cargados de posiciones políticas. Se trabajó procurando que las opiniones del investigador no interfirieran con la interpretación del contenido. La intención fue que el análisis surgiera del propio discurso presente en las normas, proyectos de ley y debates técnicos, sin forzar conclusiones o lecturas que no se sostenían en el material revisado.

El uso del software ATLAS.ti también se manejó con principios éticos, registrando de manera ordenada cómo se codificaron los textos, cómo se formaron las categorías y bajo qué criterios se agruparon los significados. Se evitaron modificaciones innecesarias que alteraran el sentido original de los documentos y se revisó varias veces la codificación para disminuir los posibles sesgos derivados del enfoque cualitativo.

Otro aspecto ético que se consideró fue el respeto hacia las instituciones públicas y organismos que emitieron los documentos utilizados. A pesar de que algunos textos mostraban tensiones o críticas hacia el funcionamiento del sistema de pensiones, el análisis no buscó señalar responsables individuales ni emitir valoraciones personales que pudieran afectar a personas o entidades. Se trabajó únicamente con el contenido de los textos y su relación con la política fiscal sin añadir interpretaciones ajenas al análisis.

La presentación de los resultados cuidó que la información no se prestara a malas interpretaciones o a conclusiones que exageraran los impactos fiscales del sistema previsional. Se procuró mostrar los hallazgos de forma equilibrada, reconociendo

las limitaciones de la investigación y manteniendo un compromiso con la honestidad académica y el manejo responsable del contenido estudiado.

II. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1. Marco epistemológico y filosófico

El análisis del sistema de pensiones y su incidencia en la política fiscal en el Perú exige adoptar una postura epistemológica que permita comprender la realidad previsional más allá de los datos cuantitativos o de los modelos financieros que usualmente se emplean para describirla. Se trata de un fenómeno atravesado por argumentos jurídicos, decisiones políticas, tensiones históricas y también por interpretaciones sociales que cambian con el tiempo. Por ello, la investigación se sitúa dentro del paradigma interpretativo, que considera que la realidad social es construida por los sujetos y debe entenderse desde los significados, discursos y contextos que la sostienen. Como planteó Weber (1978), comprender un fenómeno implica atender a los sentidos que orientan la acción social, ya que estos significados no son simples agregados de datos, sino estructuras que organizan la experiencia colectiva. En el caso del sistema de pensiones, la normatividad no surge aislada, sino dentro de un entramado político y fiscal que condiciona su aplicación real.

Desde la perspectiva interpretativa, comprender la política fiscal vinculada a las pensiones implica aproximarse a los textos legales, a las reformas, a los debates públicos y a los criterios de justicia que se expresan de manera más o menos explícita en las decisiones estatales. Esto coincide con lo que Geertz (1973) señaló cuando describió la cultura como un tejido de significados que el investigador debe interpretar. En ese sentido, la interpretación de la realidad fiscal no es simplemente una descripción técnica, sino la reconstrucción de un conjunto de sentidos institucionales, políticos y sociales que ayudan a entender por qué ciertas reformas previsionales se adoptan y otras no. Esta mirada permite una comprensión más profunda del rol del Estado en la protección social y en la sostenibilidad presupuestal, sobre todo en un país donde las reformas previsionales han sido recurrentes y, a veces, contradictorias entre sí.

Dado que el sistema de pensiones es esencialmente un fenómeno jurídico en el sentido de que se estructura a través de normas, sentencias, procedimientos y principios constitucionales, el estudio adopta también una orientación hermenéutica. La hermenéutica jurídica, inspirada en los planteamientos de Hans-

Georg Gadamer, sostiene que comprender un texto legal exige reconocer que la interpretación siempre está influida por el horizonte histórico del intérprete. Según Gadamer (2007), el entendimiento no es una reproducción exacta del texto, sino un diálogo continuo entre tradición y presente. En esta investigación, la interpretación de leyes del sistema nacional de pensiones, de la capitalización individual, de los ajustes fiscales y de las reformas impulsadas por el Congreso, no puede realizarse sin considerar el entorno político y económico que les dio origen. La comprensión del derecho previsional se vuelve, así, una tarea que exige reconstruir el sentido de las normas y su coherencia o su falta de coherencia con los principios constitucionales de seguridad social y con las exigencias fiscales del Estado.

Ricoeur (1976) complementa esta concepción hermenéutica al indicar que los textos normativos abren “mundos posibles”, ya que orientan acciones institucionales y producen efectos reales sobre la población. En el caso de la previsión social, cada reforma no solo modifica procedimientos, sino que redefine expectativas de largo plazo, afecta la sostenibilidad del gasto público y altera la manera en que la ciudadanía entiende la protección de su vejez. Con esta base filosófica, la investigación busca interpretar la racionalidad detrás de las decisiones previsionales y fiscales, más que asumirlas como hechos neutrales o puramente técnicos.

El análisis también incorpora la teoría de la justicia de Rawls, ya que el debate previsional y fiscal está atravesado por preguntas sobre equidad, distribución de cargas y beneficios, y responsabilidad intergeneracional. Rawls (Rawls, 1971) sostiene que una institución es justa si sus reglas serían aceptables para cualquier persona situada detrás de un “velo de ignorancia”, sin conocer su posición futura. Esta perspectiva es especialmente útil en el sistema de pensiones peruano, donde coexisten desigualdades en la cobertura, diferencias significativas en la formalidad laboral y tensiones sobre el financiamiento del sistema nacional de pensiones. Evaluar la incidencia del sistema previsional en la política fiscal implica considerar si las decisiones del Estado responden a criterios de equidad o si, por el contrario, generan exclusiones o privilegios que afectan a ciertos grupos más que a otros. Esto introduce una dimensión ética que resulta inseparable de la dimensión fiscal.

Finalmente, la reflexión se complementa con los aportes de Habermas sobre la legitimidad de las decisiones públicas. Habermas (1984) señala que la legitimidad se fundamenta en la racionalidad comunicativa, es decir, en procesos deliberativos donde los argumentos se confrontan de manera libre y orientada al entendimiento. Esto es relevante en el Perú debido a que muchas reformas previsionales recientes han sido aprobadas con escaso debate técnico y bajo presiones coyunturales, lo que genera tensiones entre sostenibilidad fiscal y demandas sociales inmediatas. Desde esta mirada, analizar el sistema de pensiones implica también examinar si las decisiones adoptadas reflejan un proceso deliberativo razonable o si responden más bien a intereses políticos de corto plazo.

En conjunto, el enfoque interpretativo, la hermenéutica jurídica y los fundamentos de justicia social permiten abordar el sistema previsional como un fenómeno complejo donde confluyen lo fiscal, lo legal y lo social. La investigación parte de la idea de que comprender la incidencia del sistema de pensiones en la política fiscal no se reduce a evaluar cifras o indicadores, sino que exige interpretar significados, contradicciones normativas, tensiones políticas y modelos de justicia que están presentes en las decisiones estatales. Este marco epistemológico ofrece, por tanto, una base filosófica adecuada para analizar la coherencia entre los principios constitucionales de seguridad social y las restricciones fiscales que enfrenta el Estado peruano, permitiendo una comprensión más integral y crítica del fenómeno.

2.2. Antecedentes de la investigación

2.1.1 Antecedentes Internacionales

Wang & Timonen (2021) desarrollaron el artículo de investigación “Retirement pathways and pension inequality in China: a grounded theory study” la investigación tuvo como objetivo explorar las experiencias, expectativas y preocupaciones de los adultos de mediana edad en la China urbana respecto a sus perspectivas de jubilación y su percepción del régimen de pensiones vigente. Para ello, se empleó una metodología cualitativa basada en la Teoría Fundamentada (Grounded Theory) de corte constructivista, la cual utilizó el muestreo teórico y la aplicación de entrevistas semiestructuradas realizadas en dos fases entre 2018 y 2019, permitiendo captar la complejidad de los discursos de una muestra diversa que abarcó desde funcionarios públicos hasta trabajadores informales. Los resultados

demostraron que la transición de un sistema de bienestar comunista hacia uno orientado al mercado generó una fragmentación significativa, donde coexistieron esquemas con beneficios muy desiguales que alimentaron una percepción de injusticia social. Asimismo, se identificó que la política del hijo único y el acelerado envejecimiento demográfico erosionaron el modelo tradicional de cuidado familiar, forzando una transición hacia un "neo-familismo" donde los individuos pasaron a depender más de sus propios recursos ante un Estado con niveles limitados de involucramiento en la provisión de bienestar social. La investigación concluyó que el sistema previsional chino enfrentó desafíos críticos de sostenibilidad e integridad, dado que las reformas no lograron mitigar la inseguridad de ingresos ni la pobreza de cuidado, dejando a la población de mediana edad en una situación de incertidumbre frente a un retiro que ya no estuvo garantizado plenamente por el contrato social estatal ni por la estructura familiar tradicional.

El estudio cualitativo de Bieńkowski y Życzyńska-Ciołek (2023), titulado Caught in a matrix of factors: A pilot study of female retirees receiving below-minimum pension payments, tuvo como objetivo analizar los factores que explican por qué mujeres jubiladas en Polonia perciben pensiones inferiores al mínimo legal, desde un enfoque del curso de vida; para ello, las autoras desarrollaron una investigación exploratoria basada en entrevistas en profundidad a nueve mujeres jubiladas, centradas en sus trayectorias laborales, familiares y contextuales, utilizando un análisis interpretativo cualitativo. Los resultados evidencian que las pensiones insuficientes no son producto de decisiones individuales aisladas, sino de una combinación de trayectorias laborales no lineales, empleo informal o precario, interrupciones laborales por responsabilidades de cuidado, limitaciones educativas tempranas y condiciones estructurales adversas del mercado laboral, factores que afectan de manera acumulativa la acumulación de derechos previsionales. El estudio concluye que los sistemas de pensiones, diseñados bajo supuestos de carreras laborales continuas y estables, reproducen desigualdades de género al no reconocer adecuadamente el trabajo no remunerado ni las trayectorias laborales fragmentadas, lo que coloca a muchas mujeres en situaciones de vulnerabilidad económica en la vejez. Finalmente, se recomienda reformar los sistemas previsionales para incorporar mecanismos de reconocimiento del trabajo de cuidado, flexibilizar el cómputo de trayectorias laborales atípicas y desarrollar

políticas públicas que reduzcan las brechas estructurales que afectan la seguridad económica de las mujeres jubiladas.

En Argentina, la tesis de Pérez (2022), titulada Sostenibilidad fiscal del sistema previsional argentino 2010–2020, tuvo como objetivo analizar el impacto del sistema previsional argentino en el equilibrio fiscal a lo largo de una década. Se desarrolló bajo una metodología cuantitativa de tipo longitudinal, tomando como población los informes económicos emitidos por el Ministerio de Economía. La muestra incluyó doce reportes presupuestales anuales relacionados con el gasto en pensiones. Para la recolección de datos se utilizaron fichas de registro y matrices de comparación. Los resultados evidenciaron un crecimiento real del 36 % en el gasto previsional durante el periodo de estudio, sin un incremento proporcional en la cobertura ni en la sostenibilidad del sistema. En conclusión, la investigación determinó que la expansión del sistema sin reformas estructurales ha generado un déficit fiscal progresivo, afectando la estabilidad económica del Estado.

En España, Gutiérrez (2023) desarrolló la tesis titulada Impacto del envejecimiento poblacional en el sistema de pensiones español, cuyo objetivo fue identificar los efectos del envejecimiento en la viabilidad del sistema previsional. El estudio se sustentó en una metodología cuantitativa de tipo descriptiva, utilizando como población los datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística de España (INE). La muestra se conformó por indicadores demográficos y financieros comprendidos entre los años 2010 y 2023. A través de software estadístico y hojas de cálculo, se evidenció un incremento del 29 % en la población jubilada, mientras que el fondo de reserva se redujo drásticamente de €66 mil millones a €2 mil millones. La investigación concluyó que el sistema enfrenta un riesgo de colapso si no se introducen reformas, ya que el envejecimiento sin mecanismos de ajuste amenaza directamente la sostenibilidad fiscal.

En el caso de México, Ramírez (2022) presentó su tesis Evaluación del régimen voluntario de pensiones en México, con el propósito de evaluar la eficacia del sistema voluntario en la inclusión previsional de trabajadores informales. El enfoque fue cuantitativo, con diseño transversal. La población estuvo compuesta por afiliados activos y retirados del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y se seleccionó una muestra de 250 personas mediante encuestas estructuradas. Los

instrumentos empleados incluyeron cuestionarios cerrados y entrevistas breves. El análisis reveló que apenas un 7 % de los trabajadores informales accedió al régimen voluntario, debido principalmente al desconocimiento del programa y la falta de incentivos. La tesis concluye que esta modalidad previsional, aunque potencialmente útil, no ha logrado el objetivo de ampliar la cobertura, generando una baja incidencia en la reducción de la presión fiscal futura.

En Chile, Salazar (2022) elaboró la tesis Eficacia de la PGU en Chile: implicancias fiscales, cuyo objetivo fue analizar el impacto de la Pensión Garantizada Universal (PGU) en la equidad social y en las finanzas públicas. El enfoque adoptado fue cuantitativo y comparativo, con una población compuesta por adultos mayores beneficiarios del programa. La muestra incluyó a 400 personas de Santiago y Valparaíso. A través de encuestas y datos proporcionados por el Instituto de Previsión Social, los resultados mostraron que un 68 % de los beneficiarios mejoró su ingreso mensual; sin embargo, el 45 % aún permanece por debajo de la línea de pobreza. La conclusión del estudio señala que, aunque la PGU representa un avance en equidad social, requiere ajustes para lograr un impacto fiscalmente sostenible.

Asimismo, en Colombia, Ortiz (2023) presentó la tesis Subsidios y déficit en el sistema de reparto colombiano, en la cual analizó los efectos de los subsidios en la sostenibilidad del régimen público de pensiones. La metodología fue de enfoque cuantitativo con análisis correlacional, utilizando como población los registros del Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Financiera. La muestra fue constituida por indicadores financieros y demográficos del periodo 2010–2022. A través del análisis de datos y el uso de series temporales, se determinó que el sistema excluye a más del 70 % de la población en edad de jubilación, y que el financiamiento mediante subsidios estatales representa una carga creciente para el presupuesto nacional. Como conclusión, se advierte que, sin cambios en el modelo de financiamiento, la presión sobre la política fiscal continuará incrementándose en los próximos años.

En China, Liu y Zhao (2023) publicaron un estudio empírico sobre el impacto del envejecimiento poblacional en la sostenibilidad fiscal del gobierno. Este trabajo, de enfoque cuantitativo longitudinal, recopiló datos panel de 100 ciudades chinas entre

2010 y 2019 (incluyendo 4 municipalidades, 8 capitales provinciales y 88 ciudades de nivel prefectura) y aplicó modelos econométricos de efectos fijos bidireccionales. Los resultados evidenciaron que el envejecimiento demográfico merma significativamente la sostenibilidad fiscal, es decir, a mayor proporción de adultos mayores, menor solvencia de las finanzas públicas locales. Asimismo, el efecto negativo del envejecimiento fue más pronunciado en las regiones desarrolladas y ciudades grandes, en comparación con regiones rezagadas o ciudades pequeñas. El estudio identificó que las principales vías por las cuales la población envejecida presiona las cuentas fiscales son el aumento del gasto en salud y en seguridad social (pensiones y prestaciones sociales). Como conclusión, se advirtió que, de no mediar reformas, el envejecimiento pondrá en riesgo la estabilidad fiscal; por ello se propusieron políticas como incentivar la tasa de natalidad, proteger las partidas fiscales de regiones desarrolladas más afectadas y mejorar la eficiencia del gasto en salud y seguridad social para mitigar las presiones fiscales futuras.

En África, un estudio de Azolibe et al. (2020) examinó la relación entre la estructura etaria de la población y el gasto público, arrojando resultados contrastantes con otras regiones. Mediante un análisis econométrico de datos de panel para varios países africanos, los autores determinaron que el envejecimiento poblacional tuvo un efecto estadísticamente insignificante en la sostenibilidad fiscal durante el período evaluado. Esto sugiere que, en el contexto africano, el aumento de la población de adultos mayores no ha generado aún una carga fiscal significativa para los gobiernos. Los hallazgos indican que otros grupos etarios (como la población joven) podrían incidir más en el gasto público africano, y que el impacto fiscal del envejecimiento demográfico en esta región es, por ahora, manejable.

En Europa, Dolls et al. (2017) encontraron evidencias de que el cambio demográfico podría no ejercer la presión fiscal tan severa que se anticipaba en las economías avanzadas. Su investigación, centrada en países de la Unión Europea, argumentó que el envejecimiento de la población no necesariamente desestabilizará las finanzas públicas en la magnitud prevista por estimaciones pesimistas. En otras palabras, las proyecciones sugieren que los aumentos esperados en el gasto en pensiones y salud por envejecimiento podrían ser compensados parcialmente por ajustes en políticas fiscales u otros factores económicos, evitando un colapso fiscal. No obstante, los autores señalan que esto

no elimina el desafío, sino que indica la importancia de reformas prudentes de política fiscal y del sistema de pensiones para mantener el equilibrio a largo plazo frente a la transición demográfica.

2.1.2 Antecedentes Nacionales

Vincent (2021) en su investigación Planning for old age in Perú: Count on kin or court the state?, mediante una investigación antropológica cualitativa analiza cómo adultos mayores en zonas rurales del Perú planifican su vejez articulando redes familiares y programas estatales como Pensión 65, evidenciando tensiones entre la solidaridad familiar y la protección social pública. Asimismo, diversas tesis universitarias desarrolladas en universidades peruanas han incorporado metodologías cualitativas o mixtas para analizar el Programa Nacional Pensión 65, utilizando entrevistas en profundidad para comprender las percepciones, significados y experiencias de los beneficiarios respecto al apoyo estatal y su bienestar en la vejez. Complementariamente, estudios etnográficos y ensayos cualitativos sobre adultos mayores que continúan trabajando en contextos urbanos, especialmente en Lima, han permitido interpretar las trayectorias laborales prolongadas, la informalidad y la insuficiencia de las pensiones como fenómenos sociales vividos, más allá de los indicadores cuantitativos. En conjunto, estos estudios evidencian que en el Perú la comprensión de la problemática previsional desde metodologías cualitativas se centra en los discursos, experiencias y estrategias de los sujetos frente a un sistema de protección social fragmentado, lo que resulta pertinente para investigaciones que analizan la relación entre sistema de pensiones, política fiscal y discursos estatales.

En la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, Vargas (2022) desarrolló la tesis titulada Efectos fiscales del Sistema Nacional de Pensiones en el Perú, cuyo objetivo fue analizar la incidencia del régimen de reparto administrado por la ONP en el gasto público del Estado peruano. La investigación se realizó bajo una metodología cuantitativa de tipo correlacional, utilizando como población los informes financieros y presupuestales del Ministerio de Economía y Finanzas entre los años 2010 y 2020. La muestra estuvo compuesta por diez reportes anuales consolidados del gasto previsional. Para la recolección de datos se emplearon matrices comparativas y tablas de análisis. Los resultados revelaron que el gasto

en pensiones bajo el sistema público representa en promedio el 1.3 % del PBI, con una tendencia creciente que compromete la sostenibilidad fiscal. Se concluyó que el modelo actual de reparto resulta insostenible a mediano plazo si no se acompaña de reformas que modifiquen la estructura de financiamiento.

En la Universidad Nacional de Trujillo, Delgado (2023) presentó su investigación titulada Sistema previsional y presión fiscal en el Perú: un análisis regresivo, cuyo objetivo fue evaluar cómo los aportes previsionales afectan la recaudación tributaria y su relación con la presión fiscal. El enfoque fue cuantitativo con diseño transversal. La población comprendió los reportes anuales de recaudación de la SUNAT y del Ministerio de Economía entre 2011 y 2021, y la muestra estuvo integrada por diez reportes anuales del comportamiento del IGV y de los aportes al SNP y SPP. Los instrumentos utilizados fueron matrices de doble entrada y software estadístico SPSS. Se encontró que los aportes previsionales vinculados al salario afectan negativamente la presión tributaria, al desincentivar la formalización laboral. La conclusión principal indica que el actual diseño previsional contribuye a una menor base tributaria y acentúa el carácter regresivo del sistema fiscal.

En la Pontificia Universidad Católica del Perú, Huamán (2023) desarrolló la tesis Rentabilidad de las AFP y suficiencia de las pensiones en el Perú, cuyo objetivo fue analizar la relación entre la rentabilidad de los fondos privados de pensiones y el nivel real de las pensiones recibidas por los jubilados. La metodología fue cuantitativa y explicativa. La población consistió en registros oficiales de la SBS y de las propias AFP. La muestra estuvo conformada por los reportes de rendimiento de cinco principales AFP durante el periodo 2012–2022. Como instrumentos se utilizaron gráficos comparativos, análisis de series temporales y cálculo de tasas internas de retorno. Los resultados mostraron que, a pesar de una rentabilidad nominal positiva promedio del 5.3 %, las pensiones resultantes fueron menores al 40 % del ingreso percibido en etapa laboral. La investigación concluyó que la rentabilidad financiera no garantiza suficiencia previsional y que el modelo de capitalización individual genera pensiones exiguas.

En la Universidad Nacional de San Agustín, Soto (2022) elaboró la tesis Informalidad laboral y exclusión previsional en el Perú, con el objetivo de establecer

la relación entre informalidad laboral y acceso al sistema de pensiones. La metodología adoptada fue cuantitativa de diseño correlacional. La población estuvo compuesta por trabajadores urbanos de Lima Metropolitana según datos de la ENAHO y la muestra seleccionada incluyó a 1,200 personas en edad laboral activa. Se utilizó como instrumento un cuestionario estructurado y datos del INEI. Los resultados demostraron que el 72 % de los trabajadores informales no accede a ningún sistema previsional y que el desconocimiento del funcionamiento del sistema y la desconfianza en las AFP son factores que refuerzan esta exclusión. La conclusión fue que la informalidad estructural reduce las posibilidades de afiliación, lo que profundiza las brechas de cobertura previsional y limita la sostenibilidad fiscal del sistema.

En la Universidad Nacional del Centro del Perú, Paredes (2024) presentó la tesis Gasto público en pensiones no contributivas: sostenibilidad y equidad, cuyo objetivo fue evaluar la evolución del gasto en el programa Pensión 65 y su impacto en la equidad social y la carga fiscal. Se aplicó un enfoque cuantitativo de tipo descriptivo. La población fueron los informes presupuestales del MIDIS y la muestra seleccionada abarcó 12 reportes anuales entre 2012 y 2023. Se utilizaron como instrumentos fichas estadísticas y series de tiempo. Los resultados señalaron que el presupuesto destinado al programa se incrementó en un 150 % en la última década, beneficiando a más de 500,000 adultos mayores. Sin embargo, se advirtió que dicho gasto no se ha acompañado de una evaluación de impacto social ni de sostenibilidad financiera a largo plazo. La tesis concluyó que, si bien Pensión 65 ha reducido la pobreza en adultos mayores, representa un gasto estructural creciente que limita la capacidad de inversión social del Estado.

2.3. Bases teóricas

2.3.1. Teoría general: El estado, política pública y protección social

El análisis del sistema de pensiones y su relación con la política fiscal en el Perú se sustentó en una teoría general del Estado y de la política pública, entendiendo que las decisiones previsionales no emergieron únicamente de criterios técnicos o actuariales, sino de procesos históricos, políticos y discursivos más amplios. Desde esta perspectiva, el Estado fue concebido como un actor central en la producción de políticas de protección social, en tanto concentró la capacidad normativa, fiscal

y simbólica para definir qué riesgos sociales serían protegidos, bajo qué condiciones y para qué grupos poblacionales (Esping-Andersen, 1991).

Desde los aportes clásicos de Max Weber, el Estado fue entendido como aquella organización que reclamó con éxito el monopolio legítimo de la coerción dentro de un territorio determinado, lo cual le permitió imponer normas, regular derechos y administrar recursos públicos (Weber M. , 1919). Esta capacidad fue fundamental para la estructuración de sistemas de protección social, ya que permitió al Estado establecer regímenes obligatorios de contribución, definir criterios de elegibilidad y sancionar legalmente los arreglos institucionales en materia previsional. Sin embargo, esta función no fue neutral, pues estuvo atravesada por intereses políticos, ideologías dominantes y correlaciones de fuerza históricas.

Desde un enfoque más contemporáneo, la teoría de la política pública señaló que las políticas no fueron simples respuestas racionales a problemas sociales, sino construcciones sociales que reflejaron interpretaciones específicas de dichos problemas. Autores como Dye (2013) sostuvieron que una política pública fue, en esencia, aquello que el Estado decidió hacer o no hacer, lo que implicó que la omisión también constituyera una forma de acción estatal. En el campo previsional, ello se manifestó en la exclusión estructural de amplios sectores de la población que, aun participando en el mercado laboral, no lograron cumplir con los requisitos formales para acceder a una pensión.

La protección social, entendida como un conjunto de mecanismos orientados a reducir la vulnerabilidad frente a riesgos como la vejez, la enfermedad o el desempleo, fue abordada desde la teoría de los regímenes de bienestar. Esping-Andersen (1990) propuso que los Estados organizaron la protección social según distintos modelos liberal, conservador y socialdemócrata, los cuales determinaron el grado de desmercantilización y la responsabilidad asumida por el Estado frente a los individuos. En el caso de países en desarrollo, estos modelos se implementaron de manera incompleta y fragmentada, generando sistemas híbridos que combinaron elementos contributivos y asistenciales sin lograr una cobertura efectiva.

En América Latina, la literatura crítica sobre protección social señaló que los sistemas previsionales estuvieron históricamente vinculados a la formalidad laboral

y a la capacidad contributiva, lo que produjo una segmentación estructural. Autores como Mesa-Lago (2008) argumento que las reformas previsionales impulsadas desde la década de 1990 priorizaron la sostenibilidad fiscal y la lógica financiera por encima del principio de universalidad, reforzando desigualdades preexistentes. Esta orientación fue coherente con discursos económicos neoliberales que redefinieron la vejez como una responsabilidad individual más que como un riesgo social colectivo.

Desde el enfoque de la gobernanza y el análisis discursivo de las políticas públicas, se sostuvo que las decisiones estatales en materia de protección social estuvieron fuertemente influenciadas por marcos discursivos dominantes. Se considera a la vez que las ideas y los discursos no solo justificaron las políticas, sino que también configuraron los límites de lo políticamente posible. En ese sentido, los discursos normativos, jurídicos y económicos sobre eficiencia, déficit fiscal y sostenibilidad actuaron como dispositivos de legitimación de determinadas reformas previsionales, mientras deslegitimaron alternativas basadas en la solidaridad o la redistribución.

Asimismo, el enfoque institucionalista histórico permitió comprender que las políticas de protección social siguieron trayectorias dependientes del camino recorrido (path dependence). De esta manera, una vez establecidas ciertas reglas institucionales, estas tendieron a reproducirse en el tiempo, incluso cuando generaron resultados subóptimos. En el ámbito previsional, ello explicó la persistencia de sistemas excluyentes y regresivos, sostenidos por arreglos normativos y fiscales difíciles de revertir debido a costos políticos y económicos acumulados.

2.4. Definición de las categorías

2.4.1. Sistemas de pensiones

Es necesario señalar que la sostenibilidad de los Sistemas Previsionales no se sujetan exclusivamente a su estructura financiera, sino también de las características que se derivan del mercado laboral, que para el caso peruano es de gran informalidad, así como de la capacidad de los Sistemas Administrativos públicos para incorporar a la población económicamente activa. La investigación realizada por Cruz Saco y Gil (2021) revisó la cobertura contributiva activa y pasiva del Sistema de pensiones tomando como base la reforma estructural de 1992, evaluando como posteriormente las reformas efectuadas,

sobre el sistema previsional, modificaron sus efectos relacionados principalmente con el incremento de sus afiliaciones y mejora de sus competencias.

Los resultados de la investigación evidencian que a pesar que las reformas modificaron la oferta de servicios previsionales, la demanda continuó alrededor del 28% de la fuera laboral, por lo que no se observó mayor incremento de la cobertura. Esta situación evidencio que el problema no está en las reformas previsionales necesariamente sino en el mercado laboral y sus características, siendo necesario incrementar el empleo formalmente registrado y proponer mecanismos de contribución al sistema previsional de trabajadores independientes.

El planteamiento de la investigación señalada permite observar como un problema de estructura informal vigente asociado al mercado laboral peruano, genera la baja cobertura y no se debe a una inadecuada administración del Sistema pensionario. Concluyendo que el análisis del sistema previsional en el País no debe realizarse de manera aislada del mercado laboral, relacionando únicamente el equilibrio previsional y su relación con la política fiscal. Situación que genera que una base reducida de aportantes genera la necesidad cada vez mayor de intervención estatal a través de subsidios o financiamiento extremo.

Desde una perspectiva comparada Kudrna, Tran y Woodlan (2022) evidencian que la relación entre protección social y sostenibilidad fiscal no son excluyentes en si. El estudio plantea que bajo un análisis de generaciones superpuestas aplicado al índice de envejecimiento anual poblacional, un buen planteamiento de un Sistema de pensiones adecuadamente diseñada puede prescindir del costo fiscal y en consecuencia mejorar su capacidad redistributiva.

Su aporte evidencia que la sostenibilidad fiscal no debe ser causa de restricción a los derechos previsionales sino como una característica complementaria al diseño previsional del Sistema. Desde esta perspectiva, la protección social, la suficiencia de las pensiones y la disciplina fiscal pueden articularse con mecanismos de financiamiento que logren la cobertura, equidad y posterior sostenibilidad del sistema.

Igualmente, Diaz-Gimenez y Diaz Saavedra (2025) proponen una dimensión diferente al problema, evidenciando que la sostenibilidad previsional no es solamente financiera sino también política. Su estudio realizado sobre la realidad española, muestran que determinadas reformas políticas pueden mejorar la sostenibilidad de los sistemas de equilibrio y reparto, con el riesgo de ser revertidas al evidenciarse disminuciones significativas de ingresos previsionales en el corto plazo. En este sentido una reforma legislativa políticamente viable puede revertirse al ser políticamente inviable al incrementarse sus costos distributivos.

En consecuencia, un análisis entre un sistema de pensiones y la política fiscal de un país debe considerar por lo menos tres dimensiones interrelacionadas:

1. Sostenibilidad financiera, con un mercado laboral adecuado
2. Suficiencia y cobertura previsional mediante un modelo de generaciones superpuestas aplicado al contexto de envejecimiento poblacional,
3. Viabilidad político-institucional de las reformas.

Las perspectivas señaladas son pertinentes para profundizar el análisis en el marco de los aspectos normativos, técnicos y legislativos propuestos en la presente investigación.

El sistema de pensiones puede entenderse como el conjunto de mecanismos institucionales, normativos y financieros destinados a garantizar ingresos a las personas cuando estas culminan su vida laboral activa, así como en situaciones de invalidez o fallecimiento del titular. Su finalidad principal es asegurar un nivel mínimo de bienestar económico en la vejez, reduciendo la vulnerabilidad social asociada a la pérdida de la capacidad de generar ingresos por trabajo.

En el Perú, el sistema de pensiones presenta una estructura mixta, compuesta por regímenes contributivos y no contributivos, cuya cobertura y sostenibilidad se encuentran fuertemente condicionadas por la dinámica del mercado laboral, el nivel de formalidad y el desempeño de la economía en su conjunto. A diferencia de otros países con altos niveles de empleo formal, el sistema previsional peruano enfrenta limitaciones estructurales que se traducen en una baja cobertura efectiva y en una creciente presión sobre las finanzas públicas.

El Sistema Nacional de Pensiones (SNP), administrado por la Oficina de Normalización Previsional, constituye el principal régimen previsional público del país y opera bajo un esquema de reparto. En este sistema, los aportes de los trabajadores activos no se acumulan en cuentas individuales, sino que se utilizan para financiar el pago de las pensiones de los jubilados actuales. En la práctica, ello implica que el equilibrio financiero del sistema depende del número de aportantes, del nivel de empleo formal y del monto de las pensiones otorgadas.

Una característica central del SNP es su dependencia estructural del Tesoro Público. Cuando los ingresos por aportes resultan insuficientes para cubrir las obligaciones previsionales, el Estado debe realizar transferencias fiscales para garantizar el pago de las pensiones. De esta manera, el sistema previsional público se convierte en un componente permanente del gasto público, cuya sostenibilidad

se encuentra directamente vinculada a la capacidad recaudatoria del Estado y a las decisiones de política fiscal. Este rasgo adquiere especial relevancia en contextos de bajo crecimiento económico, alta informalidad laboral o choques externos, donde la base de aportantes se reduce mientras las obligaciones previsionales se mantienen o incluso se incrementan.

Por su parte, el Sistema Privado de Pensiones (SPP) funciona bajo un régimen de capitalización individual, en el cual cada afiliado financia su propia pensión a través del ahorro acumulado en una cuenta personal administrada por las AFP. Si bien este esquema reduce la presión directa sobre el presupuesto público, su alcance se encuentra limitado por la estructura del mercado laboral peruano. La elevada informalidad impide que una proporción significativa de la población acceda de manera sostenida a este sistema, generando pensiones bajas o inexistentes al momento de la jubilación.

La coexistencia de ambos sistemas no ha logrado resolver el problema de la cobertura previsional. Por el contrario, ha dado lugar a una segmentación del sistema, donde una parte de la población accede a pensiones contributivas, mientras que otro grupo considerable queda excluido y depende de programas no contributivos financiados por el Estado, como Pensión 65. Estos programas, si bien cumplen una función social importante, representan una carga fiscal adicional y creciente, especialmente en un contexto de envejecimiento poblacional.

Desde una perspectiva fiscal, el sistema de pensiones genera compromisos de largo plazo que trascienden los ciclos políticos y económicos. En el caso del régimen público, estos compromisos se materializan en transferencias crecientes del Tesoro Público, lo que plantea interrogantes sobre su sostenibilidad en el tiempo. La dependencia del financiamiento fiscal convierte al sistema de pensiones en un elemento clave dentro del análisis de la política fiscal, ya que cualquier modificación en los niveles de recaudación, en el gasto público o en el crecimiento económico tiene efectos directos sobre su viabilidad.

En este sentido, el sistema de pensiones no puede analizarse de manera aislada, sino como parte de un entramado más amplio de decisiones fiscales, tributarias y económicas. La forma en que el Estado diseña y financia su sistema previsional refleja no solo prioridades sociales, sino también restricciones estructurales y

discursos normativos, jurídicos y económicos que moldean la acción pública en materia previsional.

En el contexto internacional

En Chile, un primer país al cual hemos tenido acercamiento respecto de la pensión de jubilación universal en América Latina es Chile. En Chile mediante la Ley 21.419 del año 2022, se crea la pensión garantizada universal – PGU –dirigida a los ciudadanos mayores de 65 años de edad, que no integren el 10% de la población más rica de la nación, acreditar residencia en el territorio por un periodo no inferior a 20 años continuos y que cuenten con una pensión base inferior a 1,114.446 pesos chilenos.

La entidad responsable de la calificación de los beneficiarios, así como del pago de la PGU es el Instituto de Previsión Social – IPS -. El monto máximo por este concepto asciende a 206,173 mil pesos chilenos. Empero, la Ley 21.419 tiene su antecedente en la Ley 20.255 de 2008 que crea y establece un sistema de pensión solidario mediante el cual el Estado de Chile financia pensiones de vejez e invalidez.

El artículo 9 de la Ley 21.419 respecto de la naturaleza de la pensión señala:

- Es un beneficio no contributivo;
- Se paga mensualmente;
- La pensión mensual ascenderá a un máximo de $185.000;
- Acceden al beneficio las personas que se encuentren afectos o no a algún régimen previsional; y
- Contar con una pensión base conforme lo establece el artículo 9 de la Ley 21.419.

La PGU es financiada por el Estado.

En Colombia

En Colombia no existe un sistema de jubilación universal, si bien Colombia ha ratificado tratados internacionales que conciben a la pensión como un derecho humano fundamental, el sistema pensionario en Colombia se estructuro sobre la

base el aporte del trabajador sean independientes, dependientes y sobre el aporte de sus empleadores.

Esto ha conllevado a que tres cuartos de la población quedaron excluidos del sistema pensional porque están vinculados al trabajo informal, no cuentan con trabajo estable, están desempleados o simplemente no cotizan, denotando la preocupante insuficiencia de cobertura pensional del sistema actual, que en este estudio se ocupará particularmente de la pensión de vejez. (Juan Sebastian de Martino Carreño y Luis Miguel Díaz Reyes, 2023).

En el modelo de jubilación colombiano persiste el modelo de pensión contributivo, peruano. En donde acceden a una pensión de jubilación los trabajadores formales que financian sus pensiones de jubilación con el flujo dinerario que mes a mes obtiene producto de su trabajo. En este extremo tendríamos que señalar que, a diferencia de Colombia, en el Perú se ha implementado una política de pensión social no contributiva que más adelante se abordará en el presente trabajo de investigación.

En Argentina

> Bajo el rotulo de *Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados* en la república argentina se promulgó la Ley 27260, norma que en su artículo 13° señala:
>
> *(…)*
>
> *Institúyese con alcance nacional la Pensión Universal para el Adulto Mayor, de carácter vitalicio y no contributivo, para todas las personas de sesenta y cinco (65) años de edad o más, que cumplan con los siguientes requisitos:*
>
> 1. *Ser ciudadano argentino nativo, por opción o naturalizado, en este último caso con una residencia legal mínima en el país de diez (10) años anteriores a la fecha de solicitud del beneficio, o ser ciudadanos extranjeros, con residencia legal mínima acreditada en el país de veinte (20) años, de los cuales diez (10) deben ser inmediatamente anteriores a la fecha de solicitud del beneficio.*
> 2. *No ser beneficiario de jubilación, pensión o retiro, de carácter contributivo o no contributivo.*
> 3. *No encontrarse percibiendo la Prestación por Desempleo prevista en la ley 24.013.*

4. *En el caso que el titular perciba una única prestación podrá optar por percibir el beneficio que se establece en la presente.*
5. *Mantener la residencia en el país. Los beneficiarios de las pensiones no contributivas por vejez que otorga el Ministerio de Desarrollo Social podrán optar por ser beneficiarios de la Pensión Universal para Adultos Mayores, siempre y cuando cumplan con la totalidad de los requisitos previstos en el presente artículo.*

La pensión equivale al 80% del mínimo garantizado, es de periodicidad mensual. Al igual que en el sistema peruano, están comprendidos en este sistema de jubilación no contributiva aquellas personas o adultos mayores que no tienen acceso a un régimen de pensión contributiva. La pensión es asumida y financiada con recursos del tesoro público.

En México

Durante el sexenio de Ernesto Zedillo se promulgo la Ley del Seguro Social vigente desde el 12 de noviembre de 2015. En su artículo 2° esta ley señala:

(…)

La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.

El seguro social comprende: (i) un régimen obligatorio; y (ii) un régimen voluntario. A diferencia del régimen obligatorio, el régimen voluntario solo declara que los mexicanos tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros. Ello implica que los beneficiarios del régimen voluntario deberán firmar un convenio con el Seguro Social mexicano y el usuario. El párrafo segundo del artículo 247 de la Ley de Seguro Social permite que los mexicanos, dentro del régimen voluntario puedan acceder a seguros adicionales, bajo la denominación de prestaciones económicas, dentro de los cuales esta las prestaciones de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

De la lectura de la Ley del Seguro Social se colige que en México no existe un sistema de jubilación universal. Acceden al régimen obligatorio los trabajadores formales, quienes financian la seguridad social con un porcentaje de su ingreso mínimo mensual y con una prima pagado por la empresa. Así el artículo 73 de la Ley de Seguridad Social señala que al inscribirse por primera vez en el Instituto o al cambiar de actividad, las empresas cubrirán la prima media de la clase que conforme al Reglamento les corresponda.

En cuanto al financiamiento de la pensión de jubilación, el apartado II del artículo 168 de la Ley de Seguro Social señala que los ramos de cesantía en edad avanzada y vejez, a los patrones y a los trabajadores les corresponde cubrir las cuotas del tres punto ciento cincuenta por ciento y uno punto ciento veinticinco por ciento sobre el salario base de cotización, respectivamente.

Más adelante, la Ley de Seguridad Social, hace mención a la pensión garantizada que es aquella que el Estado Mexicano asegura a sus conciudadanos siempre, que cumplan los requisitos establecidos en los 154 y 162 de esta Ley de Seguro Social; el monto de la pensión garantiza equivalente a un salario mínimo general para el Distrito Federal, en el momento en que entre en vigor esta Ley, cantidad que se actualizará anualmente, en el mes de febrero, conforme al Índice Nacional de Precios al Consumidor, para garantizar el poder adquisitivo de dicha pensión.

En Bolivia

La vigente Ley de Pensiones de Bolivia fue aprobada en el año 2010 bajo la denominación Ley 65 – Sistema Integral de Pensiones – promulgada el 10 de diciembre del 2010, como lo hemos manifestado.

El sistema integrado de pensiones en Bolivia comprende:

a) El Régimen Contributivo que contempla la Prestación de Vejez, Prestación de Invalidez, las Pensiones por Muerte derivadas de éstas y Gastos Funerarios.

b) El Régimen Semicontributivo, que contempla la Prestación Solidaria de Vejez, Pensión por Muerte derivada de éstas y Gastos Funerarios.

c) El Régimen No Contributivo, que contempla la Renta Dignidad y Gastos Funerales.

El sistema integrado de pensiones en Bolivia, en lo referido al régimen contributivo está financiado por tres fondos: *(i)* Fondo de Ahorro Previsional estará compuesto por las Cuentas Personales Previsionales; *(ii)* Fondo de Vejez estará compuesto con los recursos del Saldo Acumulado de los Asegurados, que acceden a la Prestación de Vejez o Prestación Solidaria de Vejez, u originan el derecho a la Pensión por Muerte derivada de éstas; y *(iii)* Fondo Colectivo de Riesgos estará compuesto con los recursos provenientes de las primas por Riesgo Común, Riesgo Profesional y Riesgo Laboral.

En cuanto al régimen semicontributivo el apartado II de la Ley 65 respecto de la fuente de financiamiento señala que está financiado por un fondo Solidario que estará compuesto con recursos provenientes del veinte por ciento (20%) de las primas por Riesgo Común, por Riesgo Profesional y por Riesgo Laboral, del Aporte Solidario del Asegurado, del Aporte Nacional Solidario, del Aporte Patronal Solidario, del Aporte Solidario Minero y de otras fuentes de financiamiento.

En cuanto al financiamiento del régimen no contributivo, el apartado III del artículo 5 de la Ley 65 únicamente se limita a señalar que los recursos provienen del fondo de la renta universal de vejez.

El artículo 6 de la Ley 65 señala que cada uno de los Fondos del Sistema Integral de Pensiones se constituye como patrimonios autónomos y diversos del patrimonio de la Entidad que los administra, señalando además que los fondos son indivisos, imprescriptibles e inafectables por gravámenes o medidas precautorias de cualquier especie y sólo pueden disponerse de conformidad a la presente Ley.

Los Fondos del Sistema Integral de Pensiones serán administrados y representados por la Gestora Pública de la Seguridad Social de Largo Plazo. En lo concerniente a la pensión de jubilación, la Ley 65 utiliza el término vejez, se manera que el pago se caracteriza por ser vitalicio e incluye gastos de sepelio y la pensión para los derechohabientes.

El asegurado puede acceder a la pensión de vejez independientemente de su edad siempre que no haya realizado aportes al sistema de reparto; la pensión es igual o

superior al 60% de su referente salarial de vejez; los hombres a los 55 y las mujeres a los 50 años pueden acceder a esta pensión siempre que hayan realizado aportes al Sistema de Reparto que le generen el derecho a una Compensación de Cotizaciones y financie con ésta más el Saldo Acumulado en su Cuenta Personal Previsional: (i) Una Pensión igual o superior al sesenta por ciento (60%) de su Referente Salarial de Vejez; (ii) El monto necesario para financiar los Gastos Funerarios; y (iii) La Pensión por Muerte para sus derechohabientes.

Con respecto a la variable de política fiscal En América Latina, Bernal (2016) realizó un estudio comparativo para analizar los factores que explican el gasto público en pensiones y proyectar su evolución hasta 2075 en cuatro países (Chile, Perú, Colombia y México). Aplicando un modelo de proyección desarrollado por el FMI, la investigación encontró que el gasto previsional, equivalente entonces al 1,8–6,4 % del PBI, aumentaría entre dos y cuatro veces para el año 2075, debido principalmente al envejecimiento poblacional. Se realizaron simulaciones adicionales (envejecimiento acelerado y universalización de pensiones no contributivas) que mostraron incrementos significativos del gasto en ambos escenarios. El estudio concluye recomendando a los países prestar mayor atención al envejecimiento y sus consecuencias de largo plazo especialmente en la sostenibilidad fiscal de los sistemas de pensiones, estimar permanentemente los pasivos previsionales, mejorar la contabilidad fiscal y ahorrar en fondos de reserva para garantizar la sostenibilidad.

En un análisis regional, Mesa-Lago (2016) estudió los efectos del envejecimiento demográfico en los sistemas de pensiones de América Latina, abarcando tanto regímenes públicos como privados. Con un enfoque descriptivo-comparativo, el autor examinó las reformas implementadas, la experiencia de privatización y las políticas adoptadas frente al envejecimiento poblacional. La investigación concluyó que es esencial aumentar progresivamente la edad de jubilación en función de la mayor longevidad, ya que tanto los sistemas públicos como los privados se ven afectados financieramente por el envejecimiento. Se destaca que ambos tipos de sistema deben elevar la edad de retiro o las contribuciones: en los sistemas públicos, para sostener el equilibrio financiero-actuarial, y en los privados, para mantener y mejorar el monto de las pensiones. Asimismo, la experiencia latinoamericana muestra los altos costos fiscales de las reformas estructurales

(privatizaciones), advirtiendo a los países desarrollados sobre los efectos adversos de tales cambios sin las debidas previsiones. En suma, las reformas paramétricas resultan fundamentales para enfrentar el impacto fiscal del envejecimiento en la seguridad social.

El sistema de pensiones en el Perú

La reforma del sistema previsional siempre ha estado presente en la agenda nacional. Por ejemplo, en la Comisión de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera del periodo legislativo 2022 – 2023, en la Tercera Sesión Extraordinaria celebrada el 9 de junio del presente año, se aprobó un dictamen con un texto sustitutorio, resultado de la acumulación de 26 iniciativas legislativas propuestos distintas bancadas. En el periodo 2020 – 2021 del Congreso Complementario se creó la Comisión Especial Multipartidaria encargada de evaluar, diseñar y proponer el proyecto para la reforma integral del sistema previsional peruano presidida por la excongresista Carmen Omonte Durand (República, 2021). Esta Comisión presentó en enero del 2021 un informe en donde se concluyó lo siguiente:

- Se analizaron 172 proyectos de ley que ingresaron al Congreso de la República, todos ellos referidos al Sistema Previsional Peruano;
- El Sistema Previsional Peruano ha tenido diversas reformas para lograr su sostenibilidad; sin embargo, siempre se ha dejado en segundo orden la calidad y suficiencia de las pensiones;
- Ningún sistema previsional incluye a los trabajadores independientes, por lo que la Comisión concluye que esta incorporación es un reto de toda reforma que se pretenda aprobar; y
- Formular la reforma del Sistema Previsional Peruano teniendo como finalidad la prevención de pobreza y el cierre de las brechas de desigualdad.

Tal vez lo más resaltante de la Comisión Omonte este dado por el hecho de brindarnos para el estudio la sistematización de la legislación en materia previsional siendo esta:

- Constitución Política del Perú:
  (…)

  Artículo 4°. “La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono...”

(…)

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

Artículo 11. El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a *pensiones*, a través de entidades públicas, privadas o mixtas. Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento..."

- Decreto Ley 19990, Crea el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social (abril, 1973).
- Decreto Ley 25967 – Que modifica el goce de la pensión de jubilación (diciembre, 1992).
- Decreto Ley 25987 – Ley Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros (diciembre, 1992).
- Ley 26504 Modifican el Régimen de Prestaciones de Salud, el Sistema Nacional de Pensiones, el Sistema Privado de Pensiones y la estructura de contribuciones al FONAVI (julio, 1995).
- Ley 27023 - Ley que Modifica el artículo 26° de la Ley del Sistema Nacional de Pensiones, Referida a la declaración de Invalidez (diciembre, 1998).
- Ley 27036 - Ley que Establece el Porcentaje de Aporte de los Trabajadores al SPP Durante 1999 (diciembre, 1998)
- Ley 27130 - Ley que Establece el Régimen de Reprogramación de Aportes al Fondo de Pensiones (REPRO-AFP) (junio, 1999).
- Ley 27242 - Ley que Modifica la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, Ley Procesal del Trabajo y la Ley Orgánica del Poder Judicial (diciembre, 1999). Ley 27243 - Ley que Establece el Porcentaje de Aporte de los Trabajadores al Sistema Privado de Pensiones Durante el año 2000 (diciembre, 1999).
- Ley 27383 - Ley que Establece el Porcentaje del Aporte de los Trabajadores al Sistema Privado de Pensiones para el Año 2001 (diciembre, 1999).
- Decreto Supremo 082-2001-EF – Establecen disposiciones para la acreditación de años de aportación al Sistema Nacional de Pensiones (mayo, 2001).

- Ley 27562 - Ley que Modifica el artículo 80° de la Ley del Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, sobre adelanto de trámite de la pensión de jubilación (noviembre, 2001).
- Ley 27585 - Ley de simplificación administrativa de las solicitudes de pensión del Sistema Nacional de Pensiones, regulado por el Decreto Ley 19990 (diciembre, 2001).
- Ley 27601 - Ley que Prorroga lo Dispuesto en la Ley 27383, Sobre el Porcentaje del Aporte de los Trabajadores Afiliados al Sistema Privado de Pensiones (diciembre, 2001).
- Ley 27617 - Ley que Dispone la Reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley 19990 y Modifica el Decreto Ley 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (enero, 2002).
- Ley 27900 - Ley que Establece el Porcentaje del Aporte de los Trabajadores al Sistema Privado de Pensiones para el Año 2003 (diciembre, 2002).
- Ley 27988 - Ley que Modifica los Artículos 18, 19, 20 y 25 e Incorpora los Artículos 18-A, 18-B, 18-C, 25-A, 25- B, 25-C y 25-D al Decreto Supremo 054-97-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (junio 2003) Ley 28071 – Ley que modifica el artículo 69° del Decreto Ley 19990 – Ley del Sistema Nacional de Pensiones – referido al capital de defunción (setiembre, 2003).
- Ley 28147 - Ley que prorroga lo dispuesto en la Ley 27900, sobre el porcentaje del aporte de los trabajadores afiliados al Sistema Privado de Pensiones (diciembre 2003).
- Ley 28389 – Ley de reforma de los artículos 11°, 103° y Primera Disposición Final y Transitoria de la Constitución Política del Perú (noviembre, 2004).
- Ley 28444 - Ley que Modifica los Artículos 6 y 24 del Decreto Supremo 054-97-EF, Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (diciembre, 2004).
- Ley 28445 - Ley que Prorroga lo Dispuesto en la Ley 28147, Sobre el Porcentaje del Aporte de los Trabajadores Afiliados al Sistema Privado de Pensiones (diciembre, 2004).
- Ley 28470 - Ley que Modifica los Artículos 37 y 38 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de

Pensiones y Elimina La Exoneración de Tasas, Aranceles y Derechos Judiciales a Favor de las AFP (febrero 2005).

- Ley 28991 – Ley de libre desafiliación informada, pensión mínima y complementarias, y régimen especial de jubilación anticipada (marzo, 2007).
- Decreto Legislativo 1008 - Decreto Legislativo que Modifica la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones Cuyo Texto Único Ordenado fue Aprobado Mediante Decreto Supremo 054-97-EF (mayo, 2008).
- Ley 29497 - Nueva Ley Procesal del Trabajo (enero, 2010). Ley 29759 - Ley que modifica el inciso d) del Artículo 25- D del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado mediante Decreto Supremo 054-97-EF (julio, 2011).
- Ley 29903 - Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones (julio 2012).
- Ley 30082 - Ley que modifica la Ley 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones y el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (setiembre 2013).
- Ley 30237 - Ley que Deroga el Aporte Obligatorio de los Trabajadores Independientes (setiembre 2014).
- Ley 30425 - Ley que Modifica el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, Aprobado por el Decreto Supremo 054-97- EF y que Amplía la Vigencia del Régimen Especial de Jubilación Anticipada. (abril 2016).
- Ley 30478 - Ley que Modifica El Artículo 40 y la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Transitoria del TUO de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (junio, 2016).
- Ley 30822 - Ley que Modifica la Ley 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros, y Otras Normas Concordantes, Respecto de la Regulación y Supervisión de las Cooperativas de Ahorro y Crédito (julio, 2018).
- Ley 31017 - Ley que Establece Medidas para Aliviar la Economía Familiar y Dinamizar la Economía Nacional en el Año 2020 (mayo, 2020). Decreto

> Supremo 354-2020-EF – Aprueban Reglamento Unificado de las Normas Legales que Regulan el Sistema Nacional de Pensiones (noviembre, 2020).

El sistema de pensiones no solamente tiene reconocimiento constitucional, sino que está integrado por treinta y un (31) normas legales con rango de ley. Desde el primer dispositivo legal – Ley de goces – de 1850 se han dado un sinnúmero de dispositivos legales sin que ninguno haya sido capaz de garantizar la universalidad de la pensión ni mucho menos obtener una pensión acorde con poder solventar los gastos que demanda la senectud.

El Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI – en un informe denominado Perú: Evolución de la Pobreza Monetaria 2011 – 2022 ha señalado que la canasta básica familiar por persona asciende a S/. 415 soles mensuales. El informe hace hincapié y culmina señalando que una familia integrada por cuatro (4) personas necesitará un ingreso mensual mínimo de S/. 1,660 soles. Si tomamos en cuenta que en promedio la pensión en la ONP asciende a S/. 593.00, es claro que en un hogar de dos ancianos en donde, en el mejor de los casos, solo uno percibe una pensión, es evidente que en ese hogar la carestía estará presente.

De otro lado, tenemos que para el 2023 el presupuesto del INEI asciende a S/. 8,306 millones de soles, de los cuales el tesoro público, aportó S/, 2,501 millones de soles que representan el 30.1% del presupuesto total. Esta información permite señalar que los aportes de los actuales cotizantes al SNP son insuficientes para cubrir la demanda pensionaria de los pensionistas al SNP. Si las proyecciones señalan que al 2050 la población adulta mayor en el Perú será de 8.7 millones de personas, el tesoro público se tornará insuficiente, por tanto, insostenible el modelo en el mediano plazo.

Breve diagnóstico sobre las pensiones en el Perú

Estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo – en adelante BID - por la división de Mercados Laborales en octubre de 2019. El estudio contiene un análisis detallado del estado actual del sistema de pensiones peruano.

En el estudio se enumera y describe los retos principales que el sistema de pensiones enfrentará en los siguientes años, así como distintos elementos de análisis para avanzar en una nueva generación de ajustes que:

(i) considere el sistema pensional en su conjunto;
(ii) incremente cobertura;
(iii) mantenga un equilibrio entre contribuciones y beneficios;
(iv) reduzca la inequidad;
(v) proporcione subsidios apropiados, progresivos y sostenibles; y
(vi) proporcione cobertura efectiva de riesgos (muerte, longevidad, volatilidad en tasas).

En el informe, dentro de punto referido al diagnóstico y retos del sistema de pensiones en el Perú aborda el diseño y aspecto institucional del sistema, además de los aspectos más resaltantes del sistema pensionario no contributivo. Analiza la cobertura y la evolución del gasto y déficit público consolidado, entre otros factores importantes para el presente trabajo de investigación. Se analizan también el impacto que han tenido en el SPP la Ley 30425 - Ley que modifica el TUO de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF y que amplía la vigencia del Régimen Especial de Jubilación Anticipada - y la Ley 30478 - Ley que modifica el artículo 40 y la Vigésimo Cuarta Disposición Final y Transitoria del TUO de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones.

2.4.2. Recaudación tributaria.

Líneas arriba se ha visto que el financiamiento del SNP está íntimamente vinculado a la recaudación tributaria. Los recursos que solventan el modelo previsional público provienen del tesoro público. De manera tal, que un incremento en las pensiones en el SNP dependerá enteramente de la inyección de dinero del tesoro público en el fondo de pensiones administrado por la ONP. De manera que un estudio del sistema tributario y de la recaudación tributaria permite hacer una proyección sobre la sostenibilidad del modelo previsional público o por el contrario de su debacle en el corto plazo.

Sobre la recaudación tributaria existen diversos estudios. Una primera aproximación al estudio de la recaudación tributaria está en el documento intitulado “estadísticas de la recaudación tributaria” (Finanzas, 2018) que contiene información relativa a la recaudación tributaria en el periodo 2009 – 2018.

El informe contiene:

- Evolución de los ingresos tributarios del gobierno general según niveles de gobierno;
- Evolución de la recaudación tributaria según principales tributos;
- Evolución de la recaudación tributaria por departamentos;
- Evolución de la recaudación tributaria por actividad económica; y
- Evolución y composición de los ingresos del tesoro público.

El objetivo de este informe es proporcionar información sobre la evolución de la recaudación tributaria por niveles de gobierno, por tributos, por departamento, por actividad económica y su composición o implicancias en los ingresos en el tesoro público. Los datos han sido extraídos de las declaraciones que los contribuyentes realizan de manera mensual, en el caso del IGV e ISC, y anual en el caso del Impuesto a la Renta dada su periodicidad anual en la declaración y pago.

Analizando los datos se concluye que el promedio de presión tributaria anual en el periodo 2009 – 2018 es del 15.5% del PBI. Datos más actuales señalan de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – en adelante SUNAT – señalan que, en el año 2020, en plena pandemia, se recaudó más S/. 63,504 mil millones de soles por concepto de IGV y S/. 8,216.5 mil millones de soles por ISC.

Otro instrumento que permite evaluar el diagnóstico, comportamiento y proyecciones de la recaudación tributaria es el Marco Macroeconómico Multianual 2023 – 2026 (MMM) aprobado el 22 de agosto de 2022. Según este documento en el año 2020 la recaudación tributaria del 2020 se contrajo a 12.9% del PBI producto del cierre de los mercados internacionales producido por la pandemia COVID 19. Empero, en el año 2021, producto del efecto rebote la recaudación tributaria alcanzó un 16.0% del PBI. Sin embargo, en el año 2022 diferentes sectores de la economía se vieron afectados por el impacto internacional que supuso el incremento del costo de los combustibles y el precio de algunos productos importados. Por ejemplo, un factor externo lo constituyo la guerra Rusia – Ucrania que disparo el precio de los combustibles en el mercado internacional y que tuvo impacto en la recaudación tributaria en el año 2022, pues el gobierno se vio en la necesidad de emitir el Decreto Supremo 068-2022-EF que excluyó del Nuevo Apéndice III del TUO de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto

Selectivo al Consumo, aprobado por Decreto Supremo 055-99-EF y normas modificatorias, hasta el 30 de junio de 2022, causando una menor recaudación en este rubro.

De otro lado, el MMM brinda información sobre lo importante del impacto de la demanda privada en la estructura del PBI. Esto es importante señalar debido al clima de incertidumbre política – como factor interno – que vivió el país desde el segundo semestre del año 2021 y todo el año 2022, producto del gobierno filocomunista del expresidente Pedro Castillo Terrones y los hechos que tuvieron lugar en los meses de diciembre (2022) y enero (2023) que incluso persisten en la actualidad. Este factor es importante evaluar en la medida que tuvo un impacto en la demanda interna en el sector privado, por tanto, incidencia en la recaudación tributaria y por ende en las pensiones en general.

Tabla 1: Demanda interna y PBI – PBI por sectores

Demanda interna y PBI
(Var. % real anual)

	Estructura % del PBI 2021	2022	2023	2024	2025	2026	Promedio 2024-2026
I. Demanda interna[1]	96,7	2,9	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1
1. Gasto privado	82,3	2,8	2,9	3,0	3,0	3,0	3,0
a. Consumo privado	61,8	3,7	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
b. Inversión privada	20,5	0,0	2,5	3,0	3,0	3,0	3,0
2. Gasto público	17,5	3,5	2,4	3,3	2,9	2,9	3,0
a. Consumo público	12,9	1,8	1,6	1,9	1,2	1,2	1,4
b. Inversión pública	4,7	8,5	4,5	7,0	7,0	7,0	7,0
II. Demanda externa neta							
1. Exportaciones[2]	29,4	4,8	6,9	5,7	5,1	4,1	5,0
2. Importaciones[2]	26,0	3,4	4,7	4,5	4,2	3,9	4,2
III. PBI	100,0	3,3	3,5	3,4	3,3	3,2	3,3

PBI por sectores
(Var. % real anual)

	Peso del año base 2007	2022	2023	2024	2025	2026	Promedio 2024-2026
Agropecuario	6,0	2,8	2,5	3,8	3,8	3,8	3,8
Agrícola	3,8	3,1	2,6	4,1	4,1	4,1	4,1
Pecuario	2,2	2,3	2,5	3,2	3,2	3,2	3,2
Pesca	0,7	-7,8	2,0	1,6	2,0	2,0	1,9
Minería e hidrocarburos	14,4	2,8	6,8	4,0	2,1	2,1	2,7
Minería metálica	12,1	1,7	7,2	4,5	2,5	2,5	3,2
Hidrocarburos	2,2	10,2	4,5	1,0	0,0	0,0	0,3
Manufactura	16,5	2,7	3,6	2,9	2,9	2,9	2,9
Primaria	4,1	0,5	8,4	3,0	2,7	2,7	2,8
No primaria	12,4	3,5	2,0	2,9	2,9	2,9	2,9
Electricidad y agua	1,7	3,2	3,5	3,4	3,3	3,2	3,3
Construcción	5,1	1,2	2,3	3,5	3,5	3,5	3,5
Comercio	10,2	2,9	2,7	2,6	2,6	2,6	2,6
Servicios	37,1	3,8	3,5	3,5	3,5	3,4	3,4
PBI	100,0	3,3	3,5	3,4	3,3	3,2	3,3
PBI primario	25,2	2,2	5,7	3,7	2,7	2,7	3,0
PBI no primario[3]	66,5	3,4	3,1	3,3	3,3	3,2	3,3

1/ Incluye inventarios. 2/ De bienes y servicios no financieros. 3/ No considera derechos de importación ni otros impuestos.
Fuente: BCRP, INEI y proyecciones MEF.

La demanda interna en lo concerniente al gasto privado representa el 82.3% del PBI, frente a un 17.5% del gasto público. En el desagregado del gasto privado, el consumo privado representa el 61.8% del PBI y la inversión privada el 20.5%. Nótese que para el año 2022 la inversión privada fue de 0.0% y para el 2023 se

proyectó que este rubro sea del 2.5% con una proyección multianual al 2026 de 3.0%.

Si comparamos la proyección de la inversión pública versus la inversión privada podemos ver que hacia el 2026 se proyecta que sea la inversión pública el motor que más ayude al crecimiento del PBI, esto en gran medida por el nivel de desconfianza del sector privado en invertir en un país en donde la crispación política, la amenaza de la democracia y nuestra endeble institucionalidad se ve expuesta a eventos políticos internos y la cambiante correlación de fuerzas y la impredecibilidad de las decisiones del parlamente habida cuenta de la atomización de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República.

Mientras que las proyecciones de la inversión pública arrojan un 7% anual, la inversión privada apenas alcanza 3.0% en el escenario más optimista, siendo la minería el rubro que más aportaría al crecimiento del PBI representando el 6.8% en este año 2023. En promedio al 2026 el sector construcción será un importante motor del crecimiento de la economía, por encima del sector minero e hidrocarburos con un 3.6% en el periodo 2024 – 2025.

Sistema de pensiones

Conjunto de mecanismos, instituciones y normativas orientadas a garantizar ingresos a las personas en la etapa de jubilación, invalidez o sobrevivencia. En el Perú, se compone principalmente de tres pilares:

- Sistema Nacional de Pensiones (SNP – ONP): régimen público de reparto.
- Sistema Privado de Pensiones (SPP – AFP): régimen de capitalización individual.
- Programas no contributivos: como Pensión 65, que otorgan asistencia social a adultos mayores en situación de pobreza.

Incidencia

Relación o efecto que un fenómeno o variable ejerce sobre otro. En esta investigación, se entiende como el impacto directo o indirecto que el sistema de pensiones tiene sobre la política fiscal, ya sea en términos de gasto, déficit, sostenibilidad o decisiones presupuestarias.

Política fiscal

Conjunto de decisiones del Estado respecto al gasto público y la recaudación tributaria. Su objetivo es regular la economía nacional, financiar bienes y servicios públicos, y mantener la sostenibilidad de las finanzas públicas. La política fiscal incluye aspectos como el déficit fiscal, la presión tributaria, y los niveles de endeudamiento público.

Sostenibilidad fiscal

Capacidad del Estado para mantener sus políticas de gasto e ingresos en el tiempo sin incurrir en niveles de deuda insostenibles. Se relaciona con la viabilidad de cumplir compromisos como el pago de pensiones sin comprometer otras obligaciones fiscales ni generar crisis económicas futuras.

2.4.3. Política fiscal

Concepto de política fiscal.

Un primer acercamiento al concepto de política fiscal es aquella que señala que *"la política fiscal es una disciplina de la política económica centrada en la gestión de los recursos de un Estado y su administración. La política fiscal está en manos del gobierno, quién controla los* niveles *de gasto e ingresos mediante variables como los impuestos y el gasto público…"* (Economipedia, 2023). La política fiscal es el uso del gasto público y la tributación para influir en la economía (Mark Horton y Asmaa El-Ganainy, 2009). No en vano se sostiene con mucho asidero que uno de los motores de la economía nacional es la inversión pública, a través de la obra.

Si revisamos cifras sobre la importancia del gasto público en el crecimiento económico tenemos que en el año 2021 el gasto público ejecutado ascendió a S/ 199,613 millones, con lo que registró un incremento de 9.3% con respecto al total ejecutado en 2020. Este desempeño estuvo liderado por el importante avance del Gobierno nacional, que registró un devengado de S/ 125,917 millones, equivalentes al 91% del presupuesto destinado. Por su parte, los Gobiernos locales ejecutaron S/ 32,572 millones, un 20.2% más que lo registrado en 2020; mientras que los Gobiernos regionales gastaron S/ 41,123 millones (+11.1%) (Perú, 2021).

La inversión pública se materializa en la creación de puestos de trabajo formal, mayor recaudación tributaria, pero sobre todo en el cierre de brechas sociales, en ese sentido, el estudio de la política fiscal, como parte de la política económica de un Estado, es necesario en la medida que nos permitirá conocer el rol del sistema tributario en el financiamiento del gasto público y como este evoluciona en el tiempo y a su vez en la influencia de la tributación sobre el ahorro y la inversión, la brecha entre la recaudación potencial y efectiva (evasión) y sus causas, el análisis de los llamados gastos tributarios, la distribución de la carga tributaria por sectores y por niveles de ingreso (Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo, 2002).

La política fiscal en la política económica.

La política económica tiene dos componentes: (i) la política monetaria a cargo del Banco Central de Reservas; y (ii) política fiscal a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas. Los gobiernos intervienen en la económica de en país a través de la política fiscal creando, modificando el nivel y los tipos de impuestos, la medida y la composición del gasto, y el grado y la forma de endeudamiento. En el caso peruano, cada 30 de agosto como fecha límite, el Ministerio de Economía y Finanzas ingresa al Congreso de la República tres instrumentos legales que determinan la policía fiscal en un año presupuestal, siendo estos instrumentos:

- Ley de Endeudamiento Público del Sector Público;
- Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público; y
- Ley de Presupuesto del Sector Público.

Estas propuestas legislativas deben aprobarse en el plazo perentorio del 30 de noviembre de cada año, según ordena el artículo 80° de la Constitución Política de 1993. La política fiscal importa el equilibro de las cuentas nacionales, constituye una estimación de lo que a través del sistema tributario se recaudará y gastará en un año presupuestario, que en el caso peruano inicia el uno de enero y concluye el treinta y uno de diciembre. Podemos concluir que la política fiscal determinará el sistema tributario que se implementará y el sistema tributario determinará a los sujetos de la relación jurídica tributaria, la hipótesis de incidencia tributaria, el

régimen de exoneraciones de tributarias, los delitos tributarios, entre otras instituciones del sistema tributario.

Finn E. Kydland, economista y premio nobel de economía en el 2004 al referirse a la política fiscal ha dicho "… más importante, en los momentos actuales, es tener una buena política fiscal, pues ello hace que la economía crezca a mediano y largo plazo…" (La Información, 2011), en efecto, la política fiscal determina entre otras instituciones el costo del producto final de los bienes y servicios, las actividades económicas afectas o inafectas a imposiciones tributarias, el régimen y plazos de las exoneraciones tributarias, el costo laboral a los cuales se someten los emprendedores y la política arancelaria.

Como vemos, la policía fiscal, a través de la política tributaria puede determinar incluso políticas de incentivos para la atracción de capitales, el costo del circulante, entre otras instituciones. Estas afirmaciones tienen asidero cuando por ejemplo el nobel *George Akerlot* abogó por un incremento en gasto público financiado por la aplicación de una política fiscal agresiva consistente en subir impuestos para combatir el desempleo en España (El País, 2016).

Repaso de la política fiscal.

En el 2006 se publicó el trabajo intitulado "desafíos de la política fiscal en el Perú. En este trabajo, se hizo un estudio de la política fiscal en los periodos que comprenden 1980 – 2000 y 2001 – 2011. En lo que corresponde a la política fiscal que comprende el periodo 1980 – 2000, Eduardo Morón sostiene que, antes de analizar la política fiscal en el periodo indicado conviene preguntarnos: ¿Cuáles son los objetivos de la política fiscal? ¿En qué se debe pensar cuando se diseña un sistema tributario? ¿Cómo se priorizan los gastos públicos? (Morón, 2006)

Según Eduardo Morón el periodo1980 – 2000 se caracterizó por tener una política fiscal contradictoria, pues no se podía dinamizar la economía a costa de agudizar, aún más, el precario equilibrio fiscal, que ha caracterizado a la economía peruana. A decir del especialista, en esta etapa la política fiscal se caracterizó por:

- Déficit fiscal con creciente picos de inflación, diluyendo con ello, por ejemplo, los fondos de jubilación;

- Un Banco Central de Reserva a disposición del gobierno de turno, al menos hasta el periodo 1980 – 1990;
- Endeudamiento externo copioso; y
- Un impuesto selectivo al consumo intensivo.

El inicio del segundo gobierno de Fernando Belaúnde Terry heredó una inflación anual superior al 60%, gracias a la balanza comercial, los ingresos fiscales subieron un 27% lo que permitió reducir el déficit fiscal de 5,1% del PBI en 1978 a 0.6% en 1979. Se intento controlar la inflación reduciendo el gasto público y el control de precios. Con la liberalización de las importaciones, la participación de los aranceles en los ingresos corrientes se redujo de 27% en 1980 a 19% en 1984.

Con Alan García se tuvo una política fiscal y monetaria expansiva, esto a decir de García no traería crisis inflacionaria, pues la capacidad productiva estaba garantizada en la medida que en las empresas públicas había una capacidad ociosa que entraría en funcionamiento, mejorando con ello la productividad y con el empleo, reactivando el consumo, lo cierto es que en la época, el gobierno mantenía la política del control de precios, por lo que los precios de la electricidad, el tipo de cambio, los combustibles, algunos alimentos y las tarifas públicas se decidían desde las oficinas de Palacio de Gobierno y no desde las fluctuaciones propias del mercado.

Alberto Fujimori heredó un problema no resuelto, el cual incluía una presión tributaria de 4% del PBI y una inflación de 7.650%. Frente a los hechos, no tuvo mayor opción que un drástico programa de estabilización que sinceró los precios controlados y restringió bruscamente la emisión monetaria, dejando flotar administradamente el tipo de cambio. Luego de la masiva corrección de precios (en agosto de 1990, la inflación del mes bordeó el 400%), se anunció una reforma tributaria en 1991 y la creación del Comité de Caja, cuya función consistía en que el Gobierno se comprometía a gastar ese día, solo si ese día tenía ingresos (Morón, 2006, pág. 28).

Lo cierto es que el quinquenio de Alberto Fujimori se caracterizó en lo económico por controlar la inflación, sincerar precios, corregir el déficit fiscal de manera sostenida, ordenar el sistema tributario, un agresivo plan de privatización y reinsertar al país en el mercado mundial. Pasamos de una presión tributaria de 4%

en 1990 a 14.1% del PBI en 1997, cerrando el déficit fiscal cercano a cero, empero la crisis asiática de 1998 y la crisis política que propicio la obstinación de Alberto Fujimori por su tercera elección, obligó a relajar el déficit fiscal fijándose como meta que no debía superar el 3% del PBI. En líneas generales podríamos decir que la década 1990 – 2000 en cuanto a policía fiscal se tuvo un giro más profesional.

- Un mejor manejo del déficit fiscal, con porcentajes de inflación moderados y equiparados a porcentajes internacionalmente aceptados;
- Un Banco Central de Reservas independiente, alejado del poder y del manejo del partido político instalado en el poder;
- Un manejo centralizado de la Caja Fiscal por el ejecutivo y proscrito al poder legislativo;
- Uso intensivo del Impuesto General a las Ventas; y
- Pesada deuda pública externa.

Aun cuando en 1999 se aprobó la Ley 27245 Ley de Transparencia Fiscal que tuvo por objeto establecer los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, así como también crear el Fondo de Estabilización Fiscal, con el fin de contribuir a la estabilidad económica, condición esencial para alcanzar el crecimiento económico sostenible y el bienestar social, lo cierto es que la crisis asiática de 1998 y el clima de crispación política producido por la tercera elección y la posterior asunción del gobierno de transición, tuvo un impacto negativo en la política económica.

El artículo 4° de la Ley 27245 fija por primera vez las reglas numéricas como políticas de Estado a implementar, siendo estas:

- Las Leyes anuales de Presupuesto, de endeudamiento y de equilibrio financiero, los créditos suplementarios, y la ejecución presupuestal, se sujetarán a las siguientes reglas:
- El déficit fiscal anual del Sector Público Consolidado no podrá ser mayor al 1% (uno por ciento) del PBI;
- El incremento anual del gasto no financiero del Gobierno General no podrá exceder a la tasa de inflación promedio anual más 2 (dos) puntos porcentuales;

- El endeudamiento público a mediano plazo deberá ser consistente con el principio de equilibrio o superávit fiscal; y
- En los años de elecciones generales se aplicará, adicionalmente, lo siguiente:
  - El gasto no financiero del gobierno general ejecutado durante los primeros siete (7) meses del año, no excederá el 60% del gasto no financiero presupuestado para el año; y,
  - El déficit fiscal del sector público consolidado correspondiente al primer semestre del año fiscal no excederá el 50% del déficit previsto para ese año.

Durante el gobierno de Alejandro Toledo se promulgo la Ley 27958 – Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal – que incorpora modificaciones a la Ley 27245 en los siguientes términos: (…)

Reglas macro fiscales para el Sector Público No Financiero:

a. El déficit fiscal anual del Sector Público No Financiero no podrá ser mayor a 1,0 por ciento del PBI;
b. El incremento anual real del gasto no financiero del gobierno general no podrá ser mayor al 3,0 por ciento en términos reales, determinado sobre la base del deflactor implícito del PBI;
c. En época de elecciones generales, se reduce en 10% puntos porcentuales del déficit fiscal del sector público consolidado, pasando de 50% a 40%.

Sistema Tributario.

Concepto de sistema tributario.

Un primer concepto sobre sistema tributario es el que señala que por sistema tributario debe entenderse al conjunto de tributos interrelacionados que se aplican en un país en un momento determinado (Carmen del Pilar Robles Moreno y Martha Pebe Díaz, 2006).

Por otro lado, tenemos que cuando nos referimos al sistema tributario hacemos referencia al conjunto de normas jurídicas que establecen tributos y regulan los procedimientos administrativos y deberes formales necesarios para hacer posible el flujo de tributos (Cucci, 2006).

Una primera diferencia entre los especialistas citados, respecto del concepto de sistema tributario estriba en que para Robles Moreno y Pebe Diaz, el sistema tributario estaría integrado únicamente por las normas tributarias sustantivas y no por las normas tributarias procedimentales como señala Bravo Cucci, en esta parte coincido con Bravo Cucci.

En la medida que siendo el tributo una obligación, el sistema para su existencia necesita de normas procedimentales para su cumplimiento, toda vez que las normas sustantivas únicamente determinan la hipótesis de incidencia, no tienen per se mecanismos que impliquen que los contribuyentes solventen, no solamente la declaración de tributos, sino que liquiden y cumplan con las obligaciones tributarias que el sistema les impone.

La reforma tributaria inicial se basó en simplificar, notoriamente, la estructura tributaria. El número de impuestos disminuyó de 68 a 5. Asimismo, para ayudar a las tareas de fiscalización, se redujeron una serie de exoneraciones al IGV e ISC, aunque estas no fueron del todo eliminadas. Se fortaleció el principio de caja única, mediante la eliminación de una larga lista de impuestos destinados. Si bien al cabo de tres años la presión tributaria se había duplicado, aún la base de contribuyentes era muy angosta y el nivel de recaudación era insuficiente. Esta situación llevó a que el Gobierno optara por una nueva reforma tributaria entre 1994 y 1995. De ese modo, se simplificó aún más el impuesto a la renta para facilitar la fiscalización, se continuó con el esfuerzo de universalizar el IGV a través de la reducción de las exoneraciones, aunque nunca se pudo eliminar aquellas vigentes para las zonas de selva y frontera (Morón, 2006, pág. 28).

Sistema tributario 1980 - 1992.

Todo sistema tributario debe buscar:

- Crear incentivos en los contribuyentes para que estos acudan por voluntad propias a declarar y pagar sus tributos;
- Estar estructurado de manera que los contribuyentes tengan la necesidad de paguen sus tributos, habida cuenta que ellos regresen a él o a los terceros en la cobertura y mejora permanente de los servicios públicos que brinda el Estado.

- Ser en su entendimiento y cumplimiento amigable al contribuyente, pero, además, que no le genere un sobe costo al declarar o al cancelar el tributo.

El sistema tributario que tenía el Perú antes de 1992 se caracterizaba por ser engorrosa, desordenada y onerosa. Eduardo Morón en el trabajo desafíos de la política fiscal en el Perú hace el siguiente cuadro sobre el sistema tributario que teníamos con la Constitución Política de 1979 y que fueron derogados con la reforma tributaria echa durante el gobierno del Ing. Alberto Fujimori durante el periodo 1991 – 1992.

En total fueron derogados 64 tributos relacionados a los ingresos, al patrimonio, a la importación, a la exportación, a la producción y consumo e impuestos destinados. A continuación, transcribimos el cuadro elaborado por Eduardo Morón.

IMPUESTOS DE LOS AÑOS 1980 QUE FUERON DEROGADOS DURANTE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1991-1992	
A los ingresos.	• Impuesto al excedente resultante del ajuste integral de los estados financieros.
Al patrimonio.	• Contribución extraordinaria sobre el patrimonio asegurado. • Contribución extraordinaria sobre el patrimonio personal. • Contribución especial sobre el valor de las acciones y participaciones. • Impuesto al patrimonio empresarial. • Impuesto al patrimonio personal. • Impuesto al patrimonio neto personal.
A la importación	• Impuesto adicional ad valorem CIF. • Sobretasa a la importación. • Sobretasa temporal a la importación.
A la exportación	• Impuesto adicional a las ventas. • Impuesto adicional ad valorem a la exportación. • Impuesto ad valorem FOB a la exportación. • Sobretasa a la exportación de café en grano crudo. • Impuesto a la exportación de azúcar.

IMPUESTOS DE LOS AÑOS 1980 QUE FUERON DEROGADOS DURANTE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1991-1992	
	• Impuesto a la entrega de moneda extranjera al Banco Central de Reserva. • Impuesto a la exportación.
A la producción y consumo	• Impuesto a los débitos bancarios y financieros. • Impuesto especial a las exportaciones. • Impuesto a la compra y venta de moneda extranjera. • Impuesto a la emisión de certificados de moneda extranjera. • Impuesto adicional a los signos de aviación. • Contribución sobre la venta de combustibles.
Impuestos destinados	• Contribución extraordinaria sobre ingresos devengados en 1989. • Impuesto a las remuneraciones de profesionales. • Impuesto sobre los ingresos brutos. • Contribución sobre las planillas de empresas públicas. • Contribución patrimonial de solidaridad (personas naturales). • Contribución patrimonial de solidaridad (personas jurídicas). • Impuesto a los fletes de mar 8. Sobretasas al valor FOB de las importaciones. • Sobretasa compensatoria a la importación de alimentos. • Sobretasa flexible a la importación de alimentos. • Derecho específico fijo a la importación. • Sobretasa excepcional a la importación. • Sobretasa a la importación para el fondo ganadero. • Entradas consulares. • Impuesto a las ventas al exterior. • Impuesto a la exportación de productos pesqueros.

IMPUESTOS DE LOS AÑOS 1980 QUE FUERON DEROGADOS DURANTE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1991-1992	
	• Impuesto a la exportación de productos tradicionales. • Impuesto a los viajes al exterior. • Impuesto a los signos de aviación. • Impuesto sobre los servicios de electricidad, telefonía, seguros y publicidad. • Impuesto a la venta de gasolina. • Impuesto a la venta de publicaciones periódicas e importadas. • Impuesto sobre operaciones afectas al IGV. • Impuesto especial al suministro de energía eléctrica. • Tributo especial al suministro de agua. • Impuesto al consumo de energía eléctrica (Cuerpo de Bomberos). • Impuesto adicional de alcabala. • Sobretasa a la venta de pasajes internacionales. • Tributo a los establecimientos de hospedaje y expendio de comida. • Impuesto de patente profesional. • Impuesto a los parques de estacionamiento. • Impuesto a los premios de loterías y rifas. • Impuesto a los premios de carreras de caballos. • Impuesto a los premios con fines de propaganda. • Impuesto único a los terrenos sin construir. • Impuesto a la explotación comercial del juego de bingo. • Impuesto a la explotación comercial del juego de pinball. • Impuesto a las apuestas de carreras de caballos. • Licencia municipal de funcionamiento (1980 a 1990) • Licencia municipal de funcionamiento.

IMPUESTOS DE LOS AÑOS 1980 QUE FUERON DEROGADOS DURANTE LA REFORMA TRIBUTARIA DE 1991-1992	
	• Licencia municipal de funcionamiento (1992-1993)

2.4.4. Discursos normativos

Los discursos normativos hacen referencia al conjunto de reglas jurídicas formales, principios constitucionales y disposiciones legales que delimitan la actuación del Estado en materia previsional, fiscal y tributaria. En este sentido, el discurso normativo no solo define el marco legal dentro del cual se diseñan las políticas públicas, sino que también establece los límites y obligaciones que condicionan las decisiones estatales respecto al financiamiento del sistema de pensiones.

En el caso peruano, el sistema de pensiones se encuentra estrechamente vinculado al ordenamiento constitucional. La Constitución Política del Perú reconoce la potestad tributaria del Estado y establece principios como la legalidad, la igualdad y la no confiscatoriedad de los tributos, los cuales condicionan la capacidad del Estado para generar ingresos fiscales destinados al financiamiento del gasto público, incluyendo el gasto previsional (Constitución Política del Perú, 1993, art. 74). Asimismo, el marco constitucional prohíbe que las leyes de presupuesto contengan normas de naturaleza tributaria, lo que evidencia una separación formal entre la política presupuestal y la creación de tributos, aunque ambas se encuentren funcionalmente relacionadas.

El discurso normativo vigente configura al sistema previsional público como una obligación permanente del Estado, en la medida que garantiza el pago de pensiones aun cuando los aportes de los afiliados resulten insuficientes. Esta obligación se materializa en normas presupuestales que autorizan transferencias recurrentes del Tesoro Público hacia el Sistema Nacional de Pensiones, institucionalizando la dependencia del sistema previsional respecto de los ingresos fiscales. De esta manera, el derecho a la pensión queda normativamente protegido, pero su sostenibilidad se traslada al ámbito de la política fiscal.

En esa misma línea, las leyes anuales de presupuesto, endeudamiento y equilibrio financiero constituyen expresiones concretas del discurso normativo fiscal, ya que determinan el volumen de recursos destinados al pago de pensiones y establecen

las reglas de financiamiento del sector público en cada ejercicio fiscal (2023). Estas normas reflejan decisiones políticas que priorizan determinados gastos sobre otros y evidencian que el financiamiento previsional no es un resultado automático del sistema, sino una elección normativa dentro de un contexto de restricciones fiscales.

Por otro lado, el discurso normativo también regula la estructura del sistema tributario, definiendo los tributos vigentes, los regímenes de exoneraciones y los beneficios fiscales. Estas disposiciones inciden indirectamente en el sistema de pensiones, pues condicionan la capacidad recaudatoria del Estado y, por tanto, el margen fiscal disponible para financiar obligaciones previsionales. Tal como señalan Gómez Sabaini, Santieri y Rossignolo (2017), las decisiones normativas en materia tributaria tienen efectos directos sobre la sostenibilidad del gasto público, aun cuando su finalidad inmediata no sea previsional.

Un aspecto relevante del discurso normativo es su carácter reactivo y coyuntural, dado que muchas reformas previsionales y fiscales se adoptan como respuesta a crisis económicas, presiones sociales o contextos políticos específicos. Ello ha generado un marco normativo cambiante, en el cual coexisten normas orientadas a la sostenibilidad fiscal con otras de carácter asistencial, produciendo tensiones internas dentro del propio ordenamiento jurídico. Esta coexistencia normativa dificulta la construcción de un sistema previsional estable y predecible en el largo plazo.

2.4.5. Discursos jurídicos

Los discursos jurídicos se refieren al conjunto de interpretaciones doctrinarias, construcciones teóricas del derecho y desarrollos normativos aplicados que explican cómo el ordenamiento jurídico regula, limita y orienta la actuación del Estado en materia previsional y fiscal. A diferencia del discurso normativo, que se centra en la existencia formal de las normas, el discurso jurídico analiza cómo estas normas son entendidas, justificadas y aplicadas dentro del sistema legal.

Desde una perspectiva jurídica, el sistema de pensiones en el Perú se configura como una institución que articula derechos sociales con obligaciones financieras del Estado. El derecho a la pensión, aunque no se encuentra formulado de manera

expresa como un derecho fundamental autónomo, ha sido reconocido por la doctrina y la jurisprudencia como una manifestación del derecho a la seguridad social, el cual impone deberes positivos al Estado. Esta interpretación jurídica refuerza la idea de que el pago de pensiones no constituye un gasto discrecional, sino una obligación jurídica exigible.

En el caso del Sistema Nacional de Pensiones, el discurso jurídico ha consolidado la tesis de que el Estado actúa como garante último del sistema, aun cuando los aportes de los afiliados resulten insuficientes. Esta posición se sustenta en el principio de continuidad del servicio público y en la prohibición de afectar derechos adquiridos, lo que limita significativamente el margen de maniobra del Estado para modificar las reglas previsionales sin incurrir en conflictos jurídicos. En la práctica, ello ha significado que cualquier intento de reforma previsional deba equilibrar criterios de sostenibilidad fiscal con principios jurídicos de protección al pensionista.

Asimismo, el derecho financiero y presupuestario ha desarrollado la noción de que el presupuesto público no es solo un instrumento técnico, sino un acto jurídico con contenido político y vinculante, en el cual se materializan las prioridades del Estado. Desde esta óptica, las asignaciones presupuestales destinadas al pago de pensiones adquieren relevancia jurídica, pues reflejan el reconocimiento estatal de obligaciones previsionales previamente asumidas. El incumplimiento o la reducción arbitraria de estos recursos podría generar responsabilidad jurídica y conflictos constitucionales.

El discurso jurídico también pone énfasis en los límites de la potestad tributaria del Estado. Si bien el Estado tiene la facultad de crear y modificar tributos, esta potestad se encuentra restringida por principios como la legalidad, la igualdad tributaria y la no confiscatoriedad (Constitución Política del Perú, 1993). Estas restricciones jurídicas condicionan cualquier intento de financiar el sistema de pensiones mediante incrementos tributarios, especialmente cuando estos afectan de manera desproporcionada a determinados sectores de la población.

En ese sentido, el discurso jurídico evidencia una tensión permanente entre la necesidad de garantizar derechos previsionales y la obligación de respetar los límites constitucionales en materia fiscal y tributaria. Esta tensión se traduce en un marco legal que, si bien protege al pensionista, también restringe las opciones del

Estado para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema. Por ello, el análisis jurídico resulta clave para comprender por qué muchas reformas previsionales terminan siendo parciales o graduales, y no transformaciones estructurales profundas.

2.4.6. Discursos económicos

Los discursos económicos comprenden el conjunto de enfoques teóricos, análisis empíricos y argumentos macroeconómicos que explican la relación entre el sistema de pensiones, la política fiscal y el desempeño de la economía. Desde esta perspectiva, el sistema previsional no es solo una institución social o jurídica, sino también un componente estructural de las finanzas públicas y un factor que incide en el crecimiento económico, la inversión y la estabilidad macroeconómica.

Desde el enfoque de la economía pública, el sistema de pensiones representa un compromiso de gasto de largo plazo que debe ser financiado de manera sostenible. Los regímenes de reparto, como el SNP, dependen de la relación entre aportantes y beneficiarios, así como del crecimiento económico y del nivel de empleo formal. Cuando estas condiciones no se cumplen, el sistema genera déficits que deben ser cubiertos con recursos fiscales, incrementando la presión sobre el presupuesto público (Morón E. , 2006).

El discurso económico contemporáneo subraya que la sostenibilidad de los sistemas previsionales está estrechamente vinculada a la política fiscal. Según el enfoque del Fondo Monetario Internacional, la política fiscal cumple un rol central en la estabilización económica y en el financiamiento de obligaciones sociales, como las pensiones, especialmente en economías con alta informalidad laboral (Horton & El-Ganainy, 2009). En este contexto, la recaudación tributaria se convierte en una variable clave para evaluar la viabilidad del sistema previsional público.

En el caso peruano, diversos estudios muestran que la presión tributaria históricamente baja limita la capacidad del Estado para financiar de manera sostenible el gasto previsional. Durante periodos de crisis, como la pandemia del COVID-19, la contracción de la recaudación tributaria evidenció la fragilidad del financiamiento del sistema de pensiones y reforzó la dependencia del Tesoro

Público. El efecto rebote posterior, si bien mejoró los ingresos fiscales, no eliminó las restricciones estructurales del sistema.

Desde una perspectiva keynesiana, algunos economistas han defendido el incremento del gasto público, incluso financiado con mayores impuestos o endeudamiento, como mecanismo para estimular la economía y sostener el empleo. En esta línea, se ha señalado que una política fiscal activa puede ser necesaria para enfrentar el desempleo en contextos de recesión, aun cuando ello implique mayores cargas fiscales en el corto plazo. Este enfoque justifica, desde el discurso económico, la expansión del gasto previsional como instrumento de protección social y estabilización económica.

El discurso económico también ha puesto énfasis en el impacto de la informalidad laboral sobre el sistema de pensiones. En economías donde una gran parte de la población no aporta de manera regular, los esquemas basados en contribuciones salariales tienden a ser insuficientes, lo que ha motivado propuestas alternativas de financiamiento, como el uso de tributos asociados al consumo. Estas propuestas se sustentan en el argumento económico de ampliar la base de financiamiento, aunque también generan debates sobre equidad y regresividad tributaria.

2.4.7. Marco legal

Desde 1992 a la fecha nuestro sistema tributario ha ido cambiando, se ha ido adecuando a los vaivenes de los factores endógenos y exógenos de la economía. Nuestro sistema tributario se rige por el principio de legalidad consagrado en el artículo 74 de la Constitución Política que a la letra señala:

(…)
Artículo 74.

> *Los tributos se crean, modifican o derogan, o se establece una exoneración, exclusivamente por ley o decreto legislativo en caso de delegación de facultades, salvo los aranceles y tasas, los cuales se regulan mediante decreto supremo.*
>
> *Los Gobiernos Regionales y los Gobiernos Locales pueden crear, modificar y suprimir contribuciones y tasas, o exonerar de éstas, dentro de su jurisdicción, y con los límites que señala la ley. El Estado, al ejercer la*

potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.

Las leyes de presupuesto y los decretos de urgencia no pueden contener normas sobre materia tributaria. Las leyes relativas a tributos de periodicidad anual rigen a partir del primero de enero del año siguiente a su promulgación. No surten efecto las normas tributarias dictadas en violación de lo que establece el presente artículo.

En el documento intitulado “Sumario de Legislación Tributaria de América Latina 2022” se esquematiza el sistema tributario peruano en tres secciones:

- Tributos potestad del gobierno central.
- Tributos potestad del gobierno subnacional.
- Contribuciones sociales.

TRIBUTOS POTESTAD DEL GOBIERNO CENTRAL	
Impuesto a la renta, utilidades y ganancias de capital.	• Impuesto a la renta de persona jurídica. • Impuesto a la renta de persona natural. • Impuesto Temporal a los Activos Netos. • Impuesto Especial a la Minería.
Impuesto General al Consumo.	• Impuesto General a las Ventas.
Impuesto Selectivo.	• Impuesto selectivo al consumo. • Impuesto Extraordinario para la Promoción y Desarrollo Turístico Nacional. • Impuesto a la venta de arroz pilado.
Impuesto sobre las Transacciones Financieras.	• Impuesto a las Transacciones Financieras.

TRIBUTOS POTESTAD DEL GOBIERNO CENTRAL	
Impuestos sobre el Comercio Exterior.	• Derechos arancelarios.
TRIBUTOS POTESTAD DEL GOBIERNO SUBNACIONAL	
Impuesto sobre la propiedad	• Impuesto Predial. • Impuesto de Alcabala. • Impuesto al Patrimonio Vehicular.
Impuesto selectivo.	• Impuesto a las apuestas. • Impuesto a los juegos. • Impuesto a los Espectáculos Públicos No Deportivos.
CONTRIBUCIONES SOCIALES	
Contribución de EsSalud. Contribuciones a los Fondos de Pensiones. Contribución al Servicio Nacional de Adiestramiento en el Trabajo Industrial – SENATI. Contribución al Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción – SENCICO. Seguro por Trabajo de Alto Riesgo.	

2.4.4. Tributos asociados al consumo

La tesis aborda la problemática del sistema previsional partiendo de la política fiscal, su incidencia en la política tributaria y la creación de un sistema previsional que se financie con tributos asociados al consumo, de tal manera que los ciudadanos, independientemente de su condición laboral, puedan financiar su fondo previsional con fines de jubilación a partir del financiamiento con tributos asociados al consumo y no al salario como esta hasta ahora en todos los casos que hemos revisado.

En países en donde la competitividad, la productividad y la probabilidad de reconversión de la mano de obra es una utopía, pero además los índices de formalidad son superiores al 85% de la PEA, asociar el financiamiento del fondo de jubilación al salario, tendremos fondos de jubilación públicos desfinanciados,

habidos de recibir fondos del tesoro público para costear el integro de la población de jubilados, pero además la informalidad laboral creciente hará necesario la creación o ampliación de la cobertura de las pensiones no contributivas con la consecuente carga que ello representa para el erario nacional.

En el sector previsional privado, seguir asociando el fondo de jubilación al salario tendrá como contraparte.

III. SUPUESTOS HIPOTÉTICOS Y CATEGORÍAS

3.1. Supuestos hipotéticos

La investigación se desarrolló bajo varios supuestos que facilitaron el análisis, sobre todo porque la información disponible no siempre estuvo completa o del todo clara. Se asumió que los documentos normativos, técnicos, jurídicos y legislativos revisados representaban de manera razonable la situación del sistema de pensiones en el Perú en el periodo estudiado. Aunque algunos textos estaban desactualizados o tenían vacíos, se trabajó como si reflejaran las intenciones y posiciones institucionales sin cambios drásticos. Este supuesto permitió avanzar en el análisis aun sabiendo que el sistema previsional peruano suele modificarse con bastante frecuencia.

También se asumió que los discursos presentes en esos documentos podían ser interpretados con cierta coherencia, permitiendo identificar principios, tensiones y orientaciones generales sobre la relación entre las pensiones y la política fiscal. Se trabajó bajo la idea de que detrás de cada norma, proyecto de ley o informe existía un razonamiento institucional, aunque a veces los textos estuvieran redactados de forma confusa o con conceptos usados de manera muy amplia. Este supuesto hizo

posible extraer sentidos y argumentos aun cuando la redacción no siempre ayudaba.

Otro supuesto importante fue que las categorías de análisis creadas en ATLAS.ti capturaban lo esencial del debate previsional. Se asumió que conceptos como sostenibilidad fiscal, obligaciones del Estado, cobertura, protección social, equilibrio presupuestal y regímenes previsionales eran suficientes para organizar los discursos. Bajo este supuesto se trabajó aun cuando algunos fragmentos no encajaban perfectamente en las categorías o cuando ciertos temas parecían quedar entre dos códigos, lo que generaba cierta ambigüedad en la interpretación.

También se asumió que las fuentes utilizadas tenían un mínimo necesario de confiabilidad institucional. Aunque existían diferencias entre discursos del Congreso, informes técnicos del MEF, documentos constitucionales y propuestas legislativas, se consideró que todos aportaban datos válidos para entender cómo las decisiones previsionales afectaban la política fiscal. Este supuesto permitió tratar los textos como parte de un mismo campo de discusión, incluso cuando cada institución tenía intereses distintos o enfoques diferentes sobre la sostenibilidad del sistema.

Se asumió además que los cambios normativos ocurridos en el periodo analizado no alteraban completamente la estructura del sistema previsional. Este supuesto permitió observar tendencias y no solo modificaciones aisladas, interpretando que los principios centrales del sistema —como la obligación fiscal del Estado, la estructura de financiamiento y los criterios de elegibilidad— se mantenían relativamente estables, aunque en la práctica había variaciones que podían dificultar la lectura.

Otro supuesto fue que el análisis documental, aun sin entrevistas ni testimonios directos de especialistas, era suficiente para comprender la relación entre pensiones y política fiscal. Bajo esta idea se trabajó con la premisa de que los textos oficiales reflejaban las posturas institucionales más importantes, aun cuando faltaran las percepciones de quienes implementan o evalúan estas políticas desde dentro. Este supuesto permitió mantener la coherencia metodológica del estudio cualitativo basado exclusivamente en fuentes secundarias.

Se asumió, por último, que el proceso de codificación y análisis del investigador se realizó con el mayor esfuerzo de neutralidad posible. Aunque los estudios cualitativos siempre tienen un componente interpretativo, se partió de la idea de que el uso sistemático de categorías y la revisión constante de los códigos reducían en cierta medida la influencia de percepciones personales. Este supuesto permitió sostener que los resultados obtenidos eran una aproximación válida al sentido de los discursos analizados, aun cuando existía la posibilidad de que ciertos matices se interpretaran de manera distinta.

3.2. Sistemas y categorías de análisis

El análisis de la investigación se organizó a partir de un sistema de categorías que permitió ordenar y comprender los discursos presentes en los documentos normativos, técnicos y legislativos revisados. Este sistema se construyó tomando como referencia los objetivos del estudio y los enfoques teóricos relacionados con la sostenibilidad del sistema previsional y su relación con la política fiscal. Las categorías surgieron tanto de la revisión previa de literatura como de la lectura directa de los textos, lo que permitió que algunas aparecieran de forma más inductiva durante la codificación, mientras que otras ya habían sido definidas por el marco conceptual.

Se trabajó con un sistema de análisis estructurado donde cada categoría representaba un aspecto central del debate previsional. El sistema funcionó como una guía para identificar patrones, tensiones, argumentos repetidos y formas de justificar las decisiones previsionales dentro del Estado. Aunque se intentó que las categorías fueran lo más claras posibles, en algunos momentos ciertos fragmentos parecían pertenecer a más de una categoría, lo que generó pequeñas dificultades de clasificación, pero igual permitió observar mejor la complejidad del problema.

3.2.1. Sistema de Análisis Normativo–Previsional

El Sistema de Análisis del Sistema Previsional se construyó para abordar el primer problema específico, referido a los sentidos, principios y argumentos que estructuran el sistema de pensiones vigente en el Perú desde la perspectiva normativa y doctrinal.

Las categorías Principios del Sistema Previsional, Estructura de los Regímenes Previsionales y Problemas del Sistema Vigente permitieron identificar cómo los discursos analizados fundamentan el rol del Estado en materia previsional, a partir de nociones como universalidad, solidaridad, protección social y cobertura mínima. Asimismo, estas categorías hicieron posible examinar la organización de los distintos regímenes previsionales (ONP, AFP, sistemas especiales y programas no contributivos), así como las tensiones que emergen entre ellos, especialmente en relación con la baja cobertura, la informalidad laboral, el déficit actuarial y la sostenibilidad del sistema.

De este modo, este sistema de categorías permitió responder al primer problema específico, al evidenciar cómo el sistema previsional peruano es discursivamente construido y justificado, tanto en sus principios como en sus limitaciones estructurales.

3.2.2. Sistema de Análisis Fiscal–Presupuestal

El Sistema de Análisis Fiscal–Presupuestal fue diseñado para responder al segundo problema específico, orientado a comprender cómo se interpretan las obligaciones fiscales asociadas a los distintos regímenes previsionales y qué tensiones se identifican en su sostenibilidad dentro del debate jurídico y económico.

Las categorías Sostenibilidad Fiscal, Gasto Público Previsional y Reformas y Propuestas Fiscales permitieron analizar los discursos relacionados con la carga fiscal del sistema de pensiones, las transferencias del Tesoro Público, las restricciones presupuestales y las presiones financieras que enfrenta el Estado. Asimismo, estas categorías facilitaron la identificación de propuestas orientadas a modificar el financiamiento del sistema previsional, mostrando cómo los discursos fiscales intentan compatibilizar la protección social con los límites del presupuesto público.

Este sistema analítico evidenció que la sostenibilidad del sistema previsional constituye uno de los principales ejes de tensión entre el sistema de pensiones y la política fiscal, lo que permitió dar respuesta al segundo problema específico de la investigación.

3.2.3. Sistema de Análisis Jurídico–Legislativo

El Sistema de Análisis Jurídico–Legislativo se orientó a responder el tercer problema específico, relacionado con la forma en que los discursos legislativos, constitucionales y jurídicos explican las reformas previsionales recientes y su articulación con las restricciones y prioridades de la política fiscal peruana.

Las categorías Discursos Legislativos, Tensiones Jurídicas y Argumentos de Reforma permitieron identificar los principales argumentos utilizados por los actores institucionales para defender o cuestionar las reformas previsionales, así como los conflictos entre derechos adquiridos, principios constitucionales, sostenibilidad fiscal y responsabilidades del Estado. Este sistema de categorías puso en evidencia que las decisiones previsionales no se sustentan únicamente en criterios técnicos, sino también en interpretaciones jurídicas y en disputas políticas.

De esta manera, este sistema analítico permitió comprender cómo el marco jurídico-legislativo condiciona y orienta las decisiones estatales en materia previsional, respondiendo al tercer problema específico.

3.2.4. Sistema de Análisis Técnico–Económico

El Sistema de Análisis Técnico–Económico cumplió un rol transversal en la investigación, ya que sus categorías aportaron los insumos técnicos y económicos que sustentan los discursos normativos, jurídicos y legislativos.

Las categorías Evaluaciones Técnicas, Indicadores Clave e Interpretaciones Económicas permitieron analizar cómo los documentos técnicos y económicos construyen argumentos sobre sostenibilidad previsional, riesgo fiscal y efectos macroeconómicos del sistema de pensiones. Este sistema contribuyó a explicar de qué manera las proyecciones actuariales, los indicadores previsionales y las interpretaciones económicas influyen en la formulación de reformas y en la toma de decisiones fiscales.

3.3. Matriz de categorización cualitativa

Categorías de análisis	Subcategorías/Ejes de análisis	Descripción utilizada en la investigación
Categoría de análisis I: Sistema de Pensiones	• Regímenes previsionales (ONP, AFP, Pensión 65, regímenes especiales). • Cobertura previsional. • Informalidad laboral. • Diseño institucional del sistema previsional.	Esta categoría se abordó comprendiendo que el sistema de pensiones en el Perú está conformado por diversos regímenes con lógicas normativas, financieras e institucionales diferenciadas. El análisis se centró en interpretar cómo los discursos legales, técnicos y doctrinales describen la cobertura previsional, la informalidad laboral y el diseño institucional del sistema. Asimismo, se examinó la forma en que dichos discursos construyen sentidos y argumentos que justifican la organización y funcionamiento del sistema previsional.
Categoría de análisis II: Política Fiscal	• Gasto público previsional. • Déficit fiscal asociado a pensiones. • Sostenibilidad fiscal. • Presión tributaria.	Esta categoría fue analizada desde la interpretación de los discursos fiscales, económicos y legislativos que abordan el rol del gasto previsional dentro del presupuesto público. Se examinó cómo dichos discursos expresan preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal, el déficit y la presión tributaria, entendiendo la política fiscal como un espacio de toma de decisiones condicionado por obligaciones previsionales y restricciones presupuestarias.

3.4. Operacionalización de las categorías y subcategorías

Categoría analítica	Sub Categorías/Ejes de análisis	Unidades de significado	Técnicas e instrumentos
Sistema de pensiones	• Cobertura previsional. • Régimen previsional (ONP, AFP, Pensión 65). • Financiamiento del sistema. • Rol del Estado.	Discursos normativos, jurídicos y técnicos que describen, justifican o problematizan el acceso a pensiones, la organización de los regímenes previsionales, los mecanismos de financiamiento y la responsabilidad estatal frente a la protección social.	Análisis documental. Revisión normativa. Matriz de categorización. Codificación temática (ATLAS.ti).
Política fiscal	• Gasto público previsional. • Déficit fiscal asociado a pensiones. • Presión tributaria. • Sostenibilidad fiscal.	Discursos fiscales, económicos y legislativos que interpretan el impacto del sistema previsional en el presupuesto público, el equilibrio fiscal y la	Análisis de documentos oficiales. Análisis de informes técnicos. Codificación axial y selectiva (ATLAS.ti).

	sostenibilidad de las finanzas del Estado.	

Categoría / Subcategoría	Definición utilizada en la investigación	Referencia normativa / bibliográfica
Cobertura previsional	Se entendió como el acceso efectivo de la población en edad de jubilación a pensiones contributivas y no contributivas, tal como fue descrito y problematizado en los discursos normativos y técnicos analizados.	Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2019). Informe Mundial sobre la Protección Social 2017–2019.
Régimen previsional (ONP)	Se interpretó como un sistema público de reparto en el cual las pensiones fueron financiadas mediante aportes obligatorios y recursos del Estado, según lo establecido en la normativa vigente y los documentos técnicos revisados.	Decreto Ley N.º 19990 (1973). Sistema Nacional de Pensiones.
Régimen previsional (AFP)	Se analizó como un sistema de capitalización individual administrado por entidades privadas, cuya lógica financiera y regulatoria fue examinada a partir de normas y reportes institucionales.	Ley N.º 25897 (1992). Sistema Privado de Pensiones.
Programa no contributivo (Pensión 65)	Se abordó como un programa social financiado íntegramente por el Estado, orientado a garantizar un ingreso básico a adultos	MIDIS. (2023). Pensión 65.

	mayores en situación de pobreza extrema, según los documentos oficiales analizados.	
Financiamiento previsional	Se conceptualizó como el conjunto de mecanismos mediante los cuales se cubrieron las obligaciones previsionales, incluyendo aportes, transferencias públicas y fondos administrados, tal como fueron descritos en la literatura especializada.	Mesa-Lago, C. (2020). Los sistemas de pensiones en América Latina. CEPAL.
Gasto público previsional	Se interpretó como el total de recursos del Tesoro Público destinados al pago de pensiones contributivas y no contributivas, de acuerdo con los informes fiscales examinados.	MEF. (2024). Marco Macroeconómico Multianual.
Déficit fiscal asociado a pensiones	Se analizó como la brecha entre ingresos y gastos fiscales agravada por las obligaciones previsionales, según las evaluaciones macroeconómicas revisadas.	BCRP. (2023). Reporte de Inflación.
Presión tributaria	Se comprendió como la capacidad recaudatoria del Estado expresada en los discursos fiscales, especialmente en relación con el financiamiento de las obligaciones previsionales.	SUNAT. (2023). Informe de Recaudación Tributaria.
Sostenibilidad fiscal	Se interpretó como la capacidad del Estado para mantener el pago de obligaciones previsionales en el largo plazo sin comprometer la estabilidad macroeconómica, según los análisis técnicos examinados.	OCDE. (2022). Economic Survey: Peru.

3.5. Matriz de consistencia

Pregunta de investigación	Propósito analítico	Supuesto interpretativo	Categorías analíticas	Ejes de análisis	Método
¿Cómo se configuró la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal en el Perú a partir de los discursos normativos, jurídicos y económicos?	Interpretar la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal mediante el análisis de discursos normativos, jurídicos y económicos.	Los discursos que estructuraron el sistema previsional expresaron tensiones de sostenibilidad que condicionaron las decisiones de política fiscal.	Sistema de PensionesPolítica Fiscal	Sistema de pensiones: estructura del sistema, financiamiento y sostenibilidad, reformas normativas.Política fiscal: recaudación, gasto público previsional, planeamiento y sostenibilidad fiscal.	Hermenéutico / Análisis documental
¿Qué sentidos, principios y argumentos estructuraron el sistema previsional	Examinar los sentidos, principios y argumentos que sostuvieron el sistema previsional.	Los principios doctrinales influyeron en la forma en que el Estado definió sus	Sistema de Pensiones	Estructura del sistema (regímenes, principios, organización).	Hermenéutico / Análisis documental

desde lo normativo y doctrinal?		obligaciones fiscales.			
¿Cómo se interpretaron las obligaciones fiscales y qué tensiones existieron en la sostenibilidad de los regímenes previsionales?	Analizar las interpretaciones jurídicas y económicas sobre las obligaciones fiscales y la sostenibilidad del sistema previsional.	Las tensiones de sostenibilidad del sistema previsional afectaron la planificación y el equilibrio fiscal del Estado.	Sistema de PensionesPolítica Fiscal	Financiamiento y sostenibilidad previsional / Planeamiento fiscal.	Hermenéutico / Análisis documental
¿Cómo explicaron los discursos legislativos y técnicos las reformas previsionales recientes y su relación con la política fiscal?	Comprender cómo se explicaron las reformas previsionales y cómo se articularon con las prioridades fiscales del Estado.	Las reformas normativas reconfiguraron la carga fiscal y obligaron a ajustes en la política fiscal.	Sistema de PensionesPolítica Fiscal	Reformas normativas / Gasto público previsional.	Hermenéutico / Análisis documental

3.6. INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN: MATRIZ DE CODIFICACIÓN DOCUMENTAL

El instrumento empleado fue una Matriz de Codificación Documental, utilizada para organizar y clasificar el contenido relevante de los documentos normativos, económicos y previsionales que conforman el corpus de análisis. Cada documento se revisó identificando fragmentos vinculados a las variables Sistema de Pensiones y Política Fiscal, según las dimensiones de tu matriz.

Código	Documento	Fragmento Relevante	Variable	Dimensión	Categoría / Subcategoría	Interpretación preliminar
DOC-01	Constitución Política del Perú	Art. 10: “El Estado reconoce el derecho universal y progresivo a la seguridad social…”	VI: Sistema de Pensiones	Estructura normativa	Principios constitucionales de la seguridad social	Base constitucional que justifica la existencia del sistema previsional y su carácter obligatorio.
DOC-02	Decreto Ley 19990 – Sistema Nacional de Pensiones	“Es necesario establecer un sistema que… corrija deficiencias en las prestaciones y en el financiamiento…”	VI: Sistema de Pensiones	Financiamiento y sostenibilidad	Déficit estructural del SNP	Identifica motivación original del SNP y revela problemas de financiamiento que persisten hoy.
DOC-03	Decreto Ley 26897 – Creación del SPP	Art. 1: “El Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones	VI: Sistema de Pensiones	Estructura del sistema	Creación del SPP / capitalización individual	Contraste entre sistemas de reparto y capitalización;

		tiene como objeto contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema de previsión social…”				permite analizar tensiones fiscales.
DOC-04	Ley 27245 – Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal	Texto: Establece reglas fiscales para asegurar sostenibilidad del gasto público.	VD: Política Fiscal	Planeamiento y sostenibilidad	Reglas fiscales / equilibrio	Fundamenta cómo las obligaciones previsionales afectan el marco fiscal.
DOC-05	Ley 32123 – Ley de Modernización del Sistema Previsional	Artículo único: Principios del sistema previsional: Unidad, sostenibilidad, progresividad, suficiencia, etc.	VI: Sistema de Pensiones	Reformas normativas	Principios del sistema / multipilaridad	Documento clave que redefine el sistema previsional y tiene efectos fiscales.
DOC-06	Marco Macroeconómico Multianual 2026–2029	“El gasto previsional continúa incrementándose por envejecimiento y ampliación de beneficiarios.”	VD: Política Fiscal	Gasto público	Presión fiscal por pensiones	Evidencia directa del MEF sobre impacto fiscal del sistema previsional.

IV. METODOS Y MATERIALES

4.1. Enfoque, tipo y nivel de la investigación

4.1.1. Enfoque de la investigación:

El estudio adoptó un enfoque cualitativo hermenéutico de tipo documental, debido a que se centró en la interpretación de discursos normativos, jurídicos, técnicos y económicos relacionados con el sistema de pensiones y su incidencia en la política fiscal del Perú. Este enfoque permitió examinar en profundidad los sentidos, principios y argumentos presentes en documentos oficiales, tales como la Constitución Política del Perú, decretos legislativos del sistema previsional, leyes de reforma, exposiciones de motivos y reportes institucionales del Ministerio de Economía y Finanzas, la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP, la Oficina de Normalización Previsional, entre otros organismos públicos.

Desde una perspectiva hermenéutica, el análisis cualitativo no buscó medir la incidencia del sistema previsional mediante indicadores numéricos, sino comprender e interpretar cómo los discursos institucionales construyen, justifican y tensionan la relación entre el sistema de pensiones y las decisiones de política fiscal, especialmente en aspectos vinculados al gasto previsional, las obligaciones fiscales del Estado, la sostenibilidad del sistema y las reformas recientes.

Para ello, se empleó una matriz de codificación documental y un proceso de codificación sistemática asistida por el software ATLAS.ti, lo que permitió identificar patrones discursivos, tensiones interpretativas, conceptos clave y orientaciones argumentativas. Este procedimiento facilitó la comprensión de la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal desde una perspectiva normativa e interpretativa, coherente con el enfoque cualitativo hermenéutico de la investigación

4.1.2. Tipo de investigación:

La presente investigación es de tipo aplicada, en la medida que busca generar insumos analíticos y propuestas de mejora orientadas al diseño de un sistema de pensiones más sostenible y equitativo, con menor impacto fiscal en el Perú (Espinoza, 2023).

Asimismo, adopta un alcance explicativo–interpretativo, dado que no se orienta a la medición de relaciones causales mediante variables cuantificables, sino a explicar cómo se configura la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal a partir de los discursos normativos, jurídicos y económicos que influyen en las decisiones estatales en materia previsional.

4.2. Diseño de la investigación:

Se utilizó un diseño no experimental, de tipo cualitativo y transversal, debido a que no se manipularon variables ni se intervino sobre los fenómenos estudiados, sino que se analizaron según se encontraban en los documentos oficiales y en los discursos institucionales. El estudio no buscó medir relaciones estadísticas ni realizar correlaciones, sino interpretar el contenido normativo, jurídico, técnico y económico que estructura la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal en el Perú. El diseño fue no experimental porque el investigador no modificó las condiciones del sistema previsional ni de la política fiscal, sino que examinó cómo estos se expresaban y justificaban en normas, informes, reformas legislativas y reportes económicos. Asimismo, fue transversal porque el análisis se realizó sobre un conjunto de documentos ubicados dentro de un periodo delimitado, permitiendo interpretar los discursos que se produjeron en dicho contexto. Este diseño permitió comprender cómo los diferentes regímenes previsionales, los principios normativos, las tensiones de sostenibilidad y las reformas legislativas fueron representados en los discursos oficiales, y cómo estos influyeron en la configuración de la política fiscal peruana durante el periodo analizado.

4.3. Fuentes seleccionadas.

En esta investigación de carácter cualitativo no se definió una “población” estadística ni una muestra probabilística. En su lugar, se seleccionaron únicamente fuentes documentales pertinentes para el análisis del problema de estudio. Estas fuentes, entendidas como insumos secundarios de naturaleza jurídica, económica y administrativa, constituyeron la base exclusiva para la recolección de información.

Las fuentes documentales incluyeron los principales textos normativos y financieros relacionados con el sistema de pensiones peruano y su conexión con la política fiscal. Entre ellas se consideraron la Constitución Política del Perú, las leyes previsionales más relevantes como el Decreto Ley N.° 19990, que creó el Sistema

Nacional de Pensiones; el Decreto Ley N.° 25897, que instituyó el Sistema Privado de Pensiones; y la Ley N.° 32123 sobre la modernización del sistema previsional, así como la normativa de responsabilidad y transparencia fiscal. También se revisaron documentos oficiales emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por su utilidad para comprender la dinámica financiera y fiscal del sistema previsional. Asimismo, se incorporaron sentencias del Tribunal Constitucional vinculadas a la interpretación de principios de seguridad social, sostenibilidad y reglas fiscales, al ser insumos relevantes para el análisis hermenéutico.

La selección de estas fuentes se realizó aplicando criterios de relevancia, pertinencia y fiabilidad, de modo que cada documento aportara información verificable y significativa sobre la interacción entre el sistema de pensiones y la política fiscal. Este proceso permitió conformar un corpus documental sólido, suficiente para abordar el problema de investigación desde una perspectiva cualitativa interpretativa.

En síntesis, el estudio se apoyó exclusivamente en fuentes documentales analizadas de manera sistemática, lo que aseguró la obtención de datos válidos y pertinentes sin recurrir a informantes o fuentes vivas. Esta estrategia fue coherente con el enfoque cualitativo adoptado, centrado en la interpretación de textos y en el análisis crítico de las disposiciones normativas y económicas que configuran el sistema previsional peruano.

4.4. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Consistente con el enfoque cualitativo hermenéutico de la investigación, se emplearon técnicas de recolección de datos orientadas exclusivamente al análisis del contenido de documentos normativos, económicos y jurídicos vinculados al sistema de pensiones peruano y su relación con la política fiscal. La técnica principal fue el análisis documental en profundidad de las fuentes secundarias recopiladas. Este análisis se entendió como el procedimiento que interpretó documentos escritos, visuales o institucionales como fuentes de datos, permitiendo examinar fenómenos sociales a partir de registros ya existentes.

En esta investigación se revisaron minuciosamente los textos legales seleccionados como la Constitución Política del Perú, leyes previsionales, reglamentos, decretos, resoluciones y sentencias del Tribunal Constitucional junto con informes técnicos y económicos provenientes del Ministerio de Economía y Finanzas, el Banco Central de Reserva del Perú y organismos internacionales. A partir de estos documentos se extrajo información relevante acerca del funcionamiento del sistema previsional, sus restricciones financieras y sus implicancias para la política fiscal.

Para organizar el procesamiento de los datos se llevó a cabo un fichaje y codificación de contenidos, registrando en fichas o matrices analíticas las disposiciones normativas, argumentos jurídicos y datos financieros clave, junto con el contexto en que aparecían. Cada documento fue examinado buscando rasgos de análisis previamente definidos, tales como principios jurídicos involucrados (seguridad social, sostenibilidad fiscal, solidaridad), elementos de política fiscal (gasto previsional, fuentes de financiamiento, reglas macrofiscales), tensiones entre las obligaciones previsionales y las restricciones presupuestales, así como vacíos legales o ambigüedades que pudieran afectar la sostenibilidad del sistema. También se identificaron los argumentos económico-financieros empleados en debates legislativos, exposiciones de motivos e informes especializados.

Para apoyar este proceso se empleó el software de análisis cualitativo ATLAS.ti, que permitió organizar las citas textuales, aplicar códigos a segmentos de interés y construir relaciones entre categorías, facilitando la trazabilidad entre cada fuente documental y los hallazgos derivados de su análisis. El uso del software contribuyó a una sistematización rigurosa del corpus documental y a una interpretación más clara de los patrones conceptuales presentes en los textos examinados.

4.5. Procedimientos y análisis de datos cualitativos

La organización y análisis de los datos recopilados siguió un proceso sistemático propio de la investigación cualitativa, orientado por el enfoque hermenéutico-interpretativo. En primer lugar, todos los materiales documentales fueron preparados para su examen: los textos legales, normativos y económicos se digitalizaron cuando fue necesario y se importaron al software de análisis cualitativo, o se gestionaron mediante matrices de lectura diseñadas para tal fin.

Esta preparación permitió disponer de un corpus documental homogéneo, legible y apto para su codificación.

Seguidamente se desarrolló la fase de reducción y categorización de datos, que implicó codificar, organizar y tabular la información relevante identificada en las fuentes documentales. Debido a que la investigación contaba con categorías apriorísticas definidas derivadas del marco teórico y la revisión de literatura, tales como “Política Fiscal” y “Sistema Previsional”, estas sirvieron como guía inicial para ordenar los hallazgos. Se elaboró un plan de códigos que integró las categorías principales y sus subcategorías específicas (por ejemplo, dentro de Política Fiscal: Reglas Macro-fiscales, Gasto Social y Sostenibilidad Presupuestaria; y dentro de Sistema Previsional: Cobertura, Financiamiento, Adecuación de Pensiones y Principios Constitucionales de Seguridad Social). A cada subcategoría se le asociaron códigos particulares que permitieron identificar fragmentos del material documental. Por ejemplo, un párrafo de un informe del MEF sobre el “déficit actuarial del sistema nacional de pensiones” fue codificado en la subcategoría Sostenibilidad, mientras que un extracto de una sentencia del Tribunal Constitucional relativa al derecho a una pensión digna fue clasificado bajo Principios de Seguridad Social. Este proceso se aplicó a toda la información contenida en leyes, decretos, exposiciones de motivos, informes económicos, resoluciones y jurisprudencia constitucional.

El análisis cualitativo por categorías se llevó a cabo en tres fases interrelacionadas. La primera fue la reducción de datos, que consistió en resumir y clasificar la información bruta mediante la codificación de los documentos. La segunda correspondió al análisis descriptivo, fase en la cual se examinó detalladamente el contenido de cada categoría y subcategoría, identificando patrones, temas recurrentes y relaciones conceptuales. Para ello se elaboraron matrices descriptivas, donde se sintetizaron las evidencias provenientes de las distintas fuentes. Por ejemplo, en la subcategoría Cobertura se registraron las disposiciones legales sobre poblaciones beneficiarias, los requisitos establecidos para acceder a prestaciones y los datos institucionales sobre afiliación y brechas de acceso. Estas matrices permitieron una visión integrada del contenido de cada categoría temática.

Una vez organizada la información, se procedió al análisis interpretativo. Bajo el enfoque hermenéutico, el análisis consistió en un proceso iterativo entre las partes y el todo el llamado círculo hermenéutico, lo que permitió profundizar progresivamente en el significado del corpus documental. Así, la interpretación de un artículo legal específico se contrastó con el contexto general del sistema de pensiones, y este contexto fue afinándose conforme se avanzaba en el análisis de nuevas normas, informes o sentencias. Este proceso cíclico hizo posible identificar coherencias internas, tensiones normativas y supuestos implícitos en el discurso jurídico-fiscal. De igual modo, la hermenéutica requirió la contextualización histórica de los documentos: una disposición legal fue interpretada a la luz de las condiciones económicas de su época, y un informe técnico se analizó considerando las prioridades fiscales existentes al momento de su emisión.

Durante el análisis se adoptó una combinación flexible de inducción y deducción. Si bien se partió de categorías predefinidas, se permaneció atento a la emergencia de nuevas categorías o temas no previstos inicialmente que surgieron del examen documental. Por ejemplo, si en varias fuentes aparecía de manera reiterada el concepto de “solidaridad intergeneracional” o “riesgo político en el sistema de pensiones”, estos elementos se incorporaron al esquema de códigos para asegurar que la interpretación reflejara fielmente el contenido del corpus documental.

Con los datos ya codificados, se realizó un análisis comparativo entre categorías y entre tipos de documentos, buscando patrones de convergencia o divergencia. Por ejemplo, se contrastó lo establecido en la legislación con lo señalado en informes económicos, analizando si existían consistencias o contradicciones en torno al financiamiento previsional o a los límites fiscales. También se identificaron citas textuales particularmente representativas de los temas estudiados, las cuales fueron retomadas en la presentación de resultados para ilustrar los argumentos presentes en las fuentes.

Para asegurar la calidad y el rigor del análisis cualitativo se aplicaron diversas estrategias, tales como la revisión por pares discusión de interpretaciones preliminares con el asesor o colegas del área y la búsqueda de casos negativos, es decir, la identificación de datos que contradecían tendencias generales y que debían incorporarse a la explicación. Asimismo, la triangulación documental fue

empleada como técnica central de validación, contrastando sistemáticamente la información proveniente de leyes, jurisprudencia, informes técnicos y documentos institucionales. Estas estrategias contribuyeron a fortalecer la credibilidad, confirmabilidad y consistencia interpretativa del estudio, en consonancia con los criterios de rigor propios de la investigación cualitativa.

V. RESULTADOS

5.1. Presentación de resultados

5.2.1. Organización del Corpus Documental

El corpus documental que se utilizó en la investigación estuvo formado por un conjunto bastante diverso de textos que, aunque pertenecen a distintos momentos y entidades del Estado, terminan complementándose para mostrar cómo se viene entendiendo la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal. La selección fue intencional, porque se eligieron documentos que, por su contenido normativo, técnico o económico, realmente aportaban a este análisis y permitían mirar el problema desde varios ángulos al mismo tiempo. No se buscó un número demasiado grande de documentos, sino aquellos que de verdad tuvieran peso institucional.

Los documentos normativos fueron una parte fundamental del corpus. Aquí se consideraron la Constitución Política del Perú, el Decreto Ley 19990, el Decreto Ley 26897, la Ley 27245 y la Ley 32123. Cada uno de estos textos no solo establece reglas claras del sistema previsional, sino que también deja entrever las ideas, principios y limitaciones con las que se diseñan las obligaciones del Estado. Algunos artículos son más directos, mientras que otros son más generales, pero todos ayudan a entender cómo el sistema previsional se ha ido armando con el tiempo y por qué se generan tantas tensiones alrededor del financiamiento.

Por otro lado, el corpus incluyó también documentos de carácter técnico–económico, entre los cuales el Marco Macroeconómico Multianual del MEF fue el que más aportó. Este informe muestra proyecciones fiscales, riesgos y advertencias específicas sobre el gasto previsional. Es un documento bastante detallado, donde se nota claramente cómo el MEF analiza la presión que ejercen las pensiones sobre las cuentas públicas. En algunos apartados el informe es directo y en otros un poco más cuidadoso, pero en todos se puede ver la preocupación por la sostenibilidad del gasto en los próximos años.

Se consideraron además textos de corte legislativo, como exposiciones de motivos de las leyes mencionadas. Estos documentos son más breves, pero sirven para entender cómo los actores políticos justifican reformas o cambios en el sistema.

Aquí el discurso suele ser más persuasivo, pues intenta explicar por qué es necesario modificar algo, ya sea por problemas de cobertura, por sostenibilidad fiscal o por razones de equidad. Aunque no todos estos textos profundizan demasiado, juntos permiten ver una lógica común: el sistema necesita ajustes constantes.

Para facilitar el análisis, todos los documentos fueron incorporados al software ATLAS.ti. Una vez dentro, se organizaron en familias documentales según su naturaleza. La familia normativa agrupó los textos legales; la familia técnica–fiscal, los informes del MEF; y la familia legislativa–reformista, las exposiciones de motivos y documentos de reforma. Esta clasificación hizo más sencillo comparar discursos, ya que cada tipo de documento maneja un estilo diferente y, a veces, objetivos distintos.

En general, la organización del corpus permitió que el análisis sea más ordenado, aunque algunos documentos tenían estilos demasiado distintos y obligaban a un proceso de lectura más detallado. Igual, esta estructura ayudó a identificar patrones y contradicciones entre lo que la norma establece, lo que los técnicos advierten y lo que los legisladores justifican.

5.2.2. Resultados del Proceso de Codificación

El proceso de codificación realizado en ATLAS.ti permitió ir organizando las ideas y fragmentos más relevantes de los documentos, siguiendo las categorías planteadas en la matriz. No todos los textos se dejaron codificar de la misma manera, porque algunos tenían pasajes muy extensos que contenían varias ideas juntas, mientras que otros apenas tenían pequeñas líneas que igual resultaban significativas. Conforme avanzaba la revisión, se notó que ciertos temas aparecían una y otra vez, sobre todo los vinculados a los principios del sistema previsional y a las preocupaciones sobre la sostenibilidad fiscal, lo cual llevó a ir afinando los códigos para que representaran mejor lo que se estaba encontrando.

Dentro de los documentos normativos, especialmente la Constitución Política y la Ley 32123, se observó una mayor densidad de codificación en torno a los principios de solidaridad, sostenibilidad y universalidad. Estos principios se repiten en distintas partes, a veces con definiciones más claras y otras veces mencionados de

forma más general, pero siempre representan una base conceptual fuerte sobre la cual se construye la lógica del sistema previsional. El discurso jurídico aparece ordenado, aunque en ciertos momentos deja vacíos que requieren interpretaciones más amplias.

En el caso de los documentos técnicos, como el *Marco Macroeconómico Multianual*, la codificación se concentró en fragmentos relacionados al gasto previsional, la presión fiscal, los riesgos fiscales y las proyecciones macroeconómicas. El MEF suele presentar estas cuestiones de manera bastante directa, lo cual facilita la identificación de discursos que ponen en evidencia los límites fiscales del sistema de pensiones. Aunque el estudio no buscó tomar los datos numéricos como análisis cuantitativo, sí se consideraron los argumentos y advertencias que forman parte del discurso económico del Estado.

Los textos relacionados con las reformas previsionales, como los decretos y exposiciones de motivos, mostraron otro tipo de lenguaje. Aparecen expresiones justificativas sobre la necesidad de cambiar el sistema, mencionando problemas de cobertura, deficiencias en las prestaciones o dificultades de financiamiento. Estos documentos fueron codificados en categorías como “reforma previsional”, “justificación normativa” y “mejoras propuestas”, que ayudan a ver cómo el Estado intenta explicar el porqué de las modificaciones legales. En algunos pasajes, el tono es más idealista o trata de proyectar un sistema que cubra más, aunque los documentos fiscales señalan límites más estrictos.

Durante la codificación también surgieron coincidencias entre ciertos códigos, lo que ayudó a identificar relaciones entre discursos. Por ejemplo, fragmentos que hablaban de sostenibilidad aparecían conectados a otros que mencionaban obligaciones del Estado, o restricciones fiscales. Estas coocurrencias fueron útiles para elaborar más adelante las redes semánticas y ver cómo ciertos conceptos se enlazan naturalmente en los textos revisados.

La codificación avanzó de manera progresiva y permitió que los documentos, que al inicio parecían dispersos o desconectados, comenzaran a relacionarse entre sí mediante los códigos y categorías creadas. Algunos documentos aportaron más al análisis jurídico, otros al análisis económico o legislativo, pero al integrarlos en el software se pudieron reconocer patrones discursivos que ayudan a comprender

mejor cómo se construye institucionalmente la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal peruana.

5.2.3. Resultados del Proceso de Codificación

Resultados por Sistemas de Análisis

a) Sistema Normativo–Previsional

Dentro del sistema normativo previsional se observó que varios documentos, sobre todo las leyes y la Constitución, vienen construyendo una lógica bastante clara sobre cómo debería funcionar el sistema de pensiones, aunque a veces esa claridad se pierde porque algunos artículos son demasiado generales. En los textos se repiten con bastante frecuencia principios como la solidaridad, la universalidad y la sostenibilidad, lo que muestra que, por lo menos desde el discurso jurídico, el sistema previsional se sostiene sobre ideas más bien amplias que intentan justificar la protección social. Sin embargo, también aparecen vacíos o zonas donde la norma parece quedarse corta para explicar cómo se implementan estas ideas en la práctica.

En varios fragmentos se identificaron tensiones dentro del propio marco normativo. Por ejemplo, se menciona al mismo tiempo la necesidad de garantizar pensiones dignas, pero también la obligación del Estado de mantener equilibrio fiscal, lo que genera un discurso un poco contradictorio. La presencia constante de términos como “derechos adquiridos”, “obligaciones del Estado” y “protección social” reforzó la idea de que la parte normativa busca sostener una base legal sólida, aunque en muchos puntos la realidad fiscal parece desbordar lo que la norma promete. Las leyes revisadas transmiten una intención protectora, pero también dejan claro que hay límites que no siempre están bien definidos.

b) Sistema Fiscal–Presupuestal

En el sistema fiscal–presupuestal se encontraron discursos más directos y, en algunos casos, bastante críticos. Los documentos del MEF y fragmentos de otras normas mencionan repetidamente la presión que el gasto previsional ejerce sobre las cuentas del Estado. Palabras como “restricciones presupuestales”, “déficit actuarial”, “gasto previsional creciente” o “riesgos fiscales” aparecieron conectadas

una y otra vez en distintos textos, lo que evidencia que esta preocupación no es algo nuevo, sino una constante dentro del análisis financiero del país.

Lo que llama más la atención es que los documentos técnicos no suelen entrar en detalles normativos o sociales, sino que se enfocan directamente en proyectar escenarios y advertir límites. Hay una especie de discurso más duro, donde se reconoce que el sistema previsional, sobre todo el público, tiene costos que aumentan año tras año, y que el Estado tiene que cubrirlos incluso cuando los ingresos fiscales no crecen en la misma proporción. Estas coincidencias entre códigos como sostenibilidad fiscal, presión sobre el gasto corriente y obligaciones financieras del Tesoro indican que el análisis económico se mueve en una línea más práctica, a veces un poco fría, pero muy clara respecto a los problemas que observa.

c) Sistema Jurídico–Legislativo

El sistema jurídico–legislativo mostró discursos que mezclan lo técnico con lo político. En las exposiciones de motivos y algunas partes de las leyes, aparecen argumentos que buscan justificar cambios en el sistema previsional, pero muchas veces lo hacen desde un lenguaje más persuasivo que analítico. Se mencionan razones como mejorar la equidad, ampliar la cobertura o corregir fallas estructurales, aunque no siempre se explica con detalle cómo se lograrían esos objetivos.

Se identificaron también tensiones jurídicas vinculadas a los límites constitucionales y las competencias del Estado. Algunos fragmentos, sobre todo en la Constitución y leyes complementarias, hablan de garantizar la seguridad social, pero al mismo tiempo establecen restricciones legales que impiden que el sistema se expanda como se quisiera. Esto crea un discurso donde reina la ambigüedad: por un lado, las normas quieren proteger; por otro, colocan barreras que complican esa protección. Las coocurrencias entre códigos como tensiones jurídicas, reformas fiscales y obligaciones del Estado muestran que las decisiones legislativas no ocurren en un vacío, sino que dependen del contexto económico y de los debates políticos del momento.

d) Sistema Técnico–Económico

En este sistema los discursos fueron más especializados, con referencias a indicadores, cálculos actuariales, proyecciones y otros conceptos económicos. Los documentos analizados no siempre tenían el mismo nivel de detalle, pero casi todos coincidían en señalar que el sistema de pensiones enfrenta desafíos serios a futuro. Se mencionan riesgos previsionales asociados al envejecimiento de la población, brechas en los aportes y la baja densidad de cotización, lo que deja al sistema con menos recursos de los que debería tener.

Los informes técnicos también introducen escenarios futuros donde se proyecta cómo evolucionaría el gasto previsional bajo ciertos supuestos. En varios fragmentos se percibe una preocupación bastante clara por la sostenibilidad, y en algunos casos se sugiere que sin reformas estructurales el Estado podría enfrentar mayores presiones fiscales. Este sistema de análisis ayudó a ver que el discurso técnico es más directo que el legislativo y más detallado que el normativo, pero también muestra que no hay consenso total sobre qué tipo de reforma sería la más viable.

5.2.3. Redes semánticas del análisis documental

La construcción de redes semánticas en ATLAS.ti permitió observar cómo los conceptos que aparecían separados en la lectura inicial empezaban a relacionarse entre sí cuando se analizaban en conjunto. Al visualizar las conexiones entre códigos, se hizo más evidente que varios discursos normativos, fiscales y técnicos no funcionan de manera aislada, sino que se van entrelazando, a veces de manera directa y en otras un poco más forzada, dependiendo del tipo de documento. La red general quedó bastante cargada en ciertos nodos, sobre todo en los que están vinculados a sostenibilidad fiscal y obligaciones del Estado, lo que mostraba que estos temas eran prácticamente el eje que sostenía todo lo demás.

En la red del sistema normativo–previsional se identificó una agrupación clara alrededor de los principios del sistema previsional. Códigos como solidaridad, universalidad y protección social aparecían conectados entre sí y también con otros conceptos como derechos adquiridos y cobertura mínima. No todas las conexiones eran de la misma fuerza, pero se notaba que la lógica jurídica trataba de sostener un marco conceptual donde la protección social era la base, incluso cuando algunos fragmentos dejaban ciertas lagunas. Las leyes parecían moverse en un círculo de

ideas similares, lo que explicaba por qué estos códigos quedaron bastante cerca en la red.

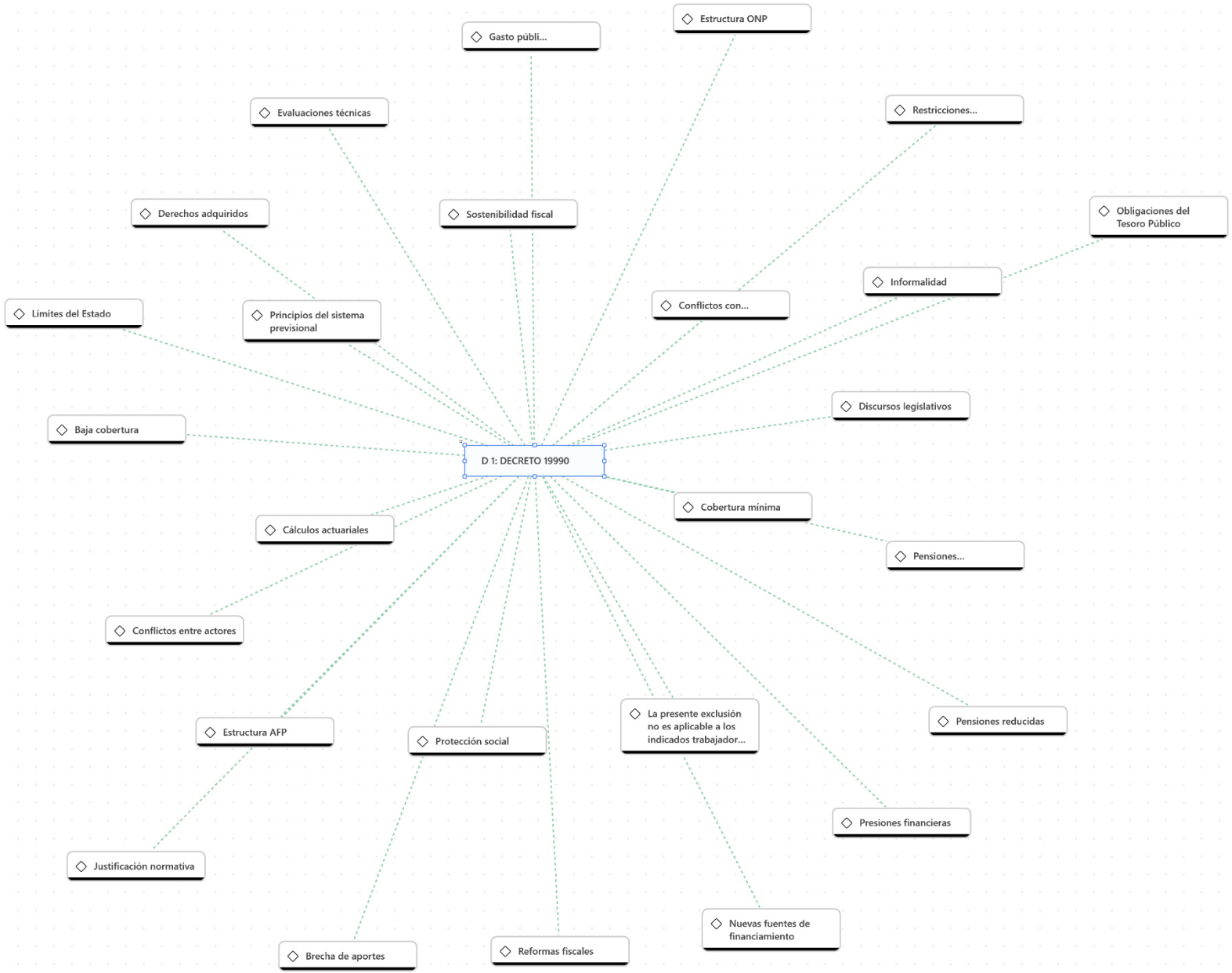
En el sistema fiscal–presupuestal las conexiones fueron más lineales, casi como si los discursos técnicos solo buscaran seguir una cadena causal: gasto previsional → restricciones presupuestales → déficit actuarial → sostenibilidad fiscal. Este patrón se repetía en distintos documentos, y en la red semántica se veía como un "camino" donde los temas fiscales se empujaban unos a otros. También aparecieron enlaces con presión sobre el gasto corriente y obligaciones del Tesoro Público, lo cual reforzaba la idea de que la preocupación fiscal no es dispersa, sino más bien concentrada en unos pocos puntos que se repiten bastante.

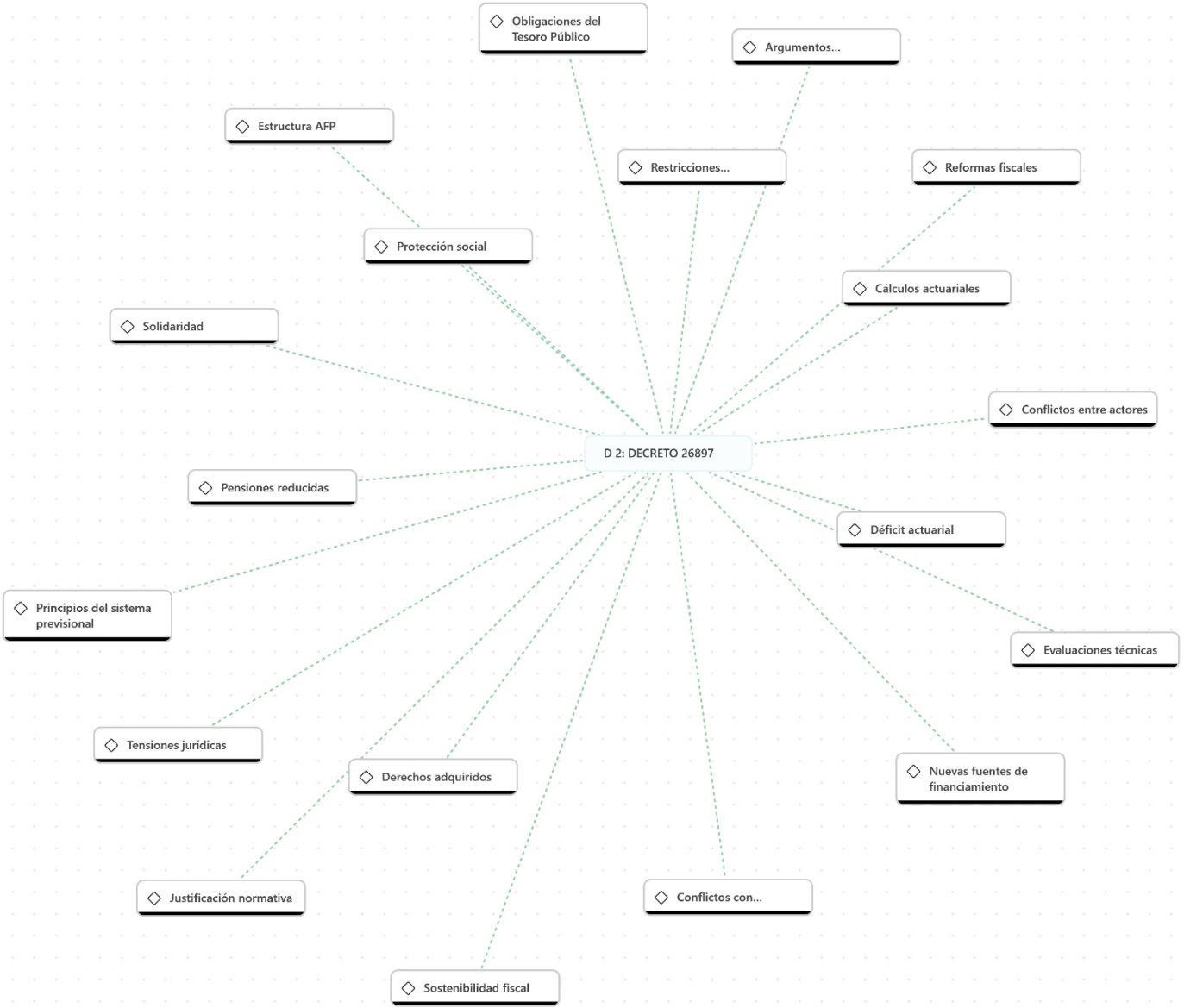
La red del sistema jurídico–legislativo fue más dispersa que las anteriores. Aquí se observaron nodos que se conectaban a discursos más políticos, como argumentos de reforma, justificación normativa y exposiciones de motivos, los cuales a su vez se vinculaban con tensiones jurídicas y con límites del Estado. En esta parte de la red parecía haber más "movimiento", como si los conceptos se desplazaran buscando justificar algún cambio legal. Este comportamiento era coherente con el tipo de documentos, ya que las reformas suelen intentar sostenerse en discursos que mezclan lo técnico con lo político y lo constitucional.

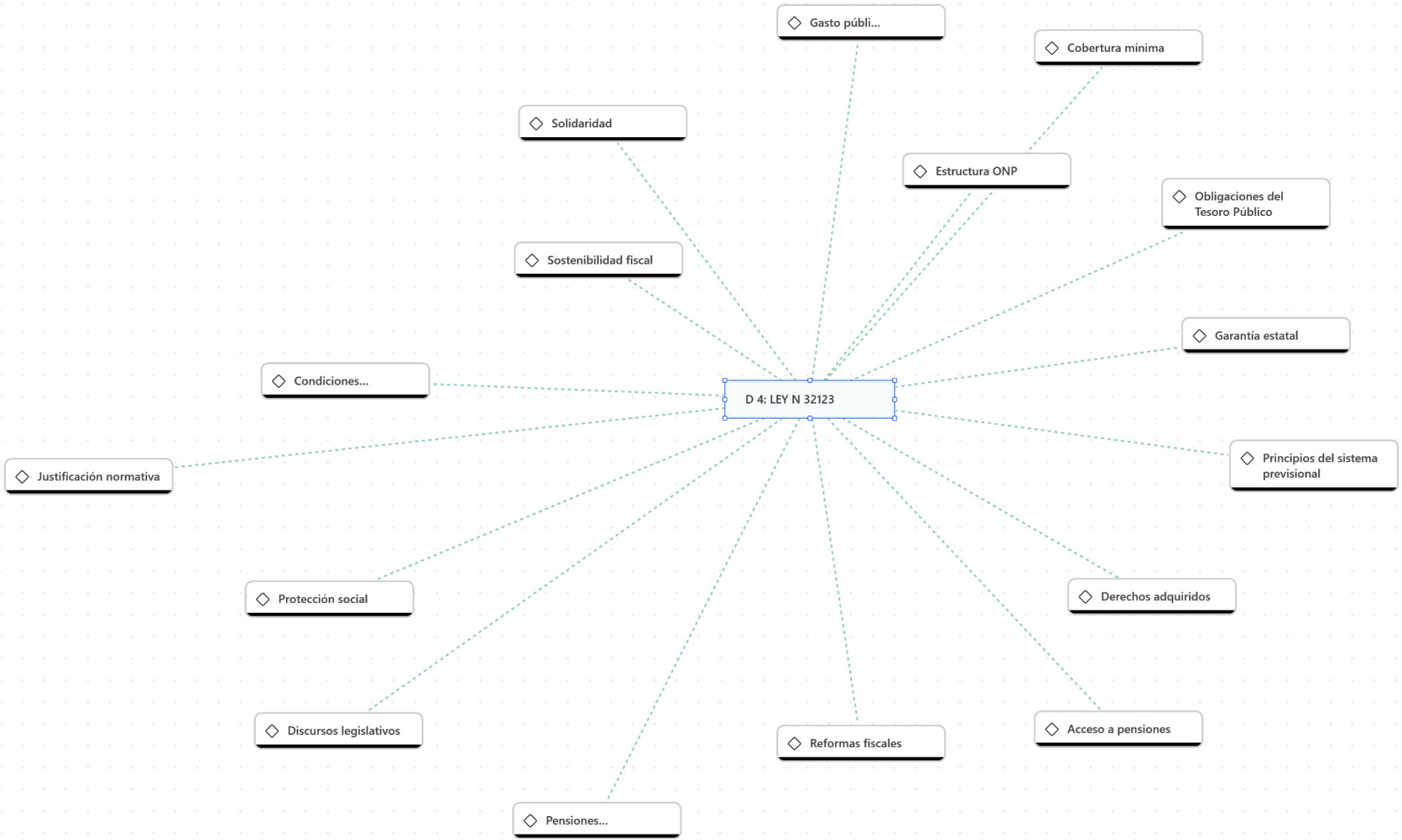
Por otro lado, en el sistema técnico–económico la red mostró agrupaciones concentradas en conceptos como cálculos actuariales, escenarios futuros, indicadores clave y riesgos previsionales. Al unir estos códigos, aparecía una figura más compacta, reflejando que los documentos técnicos tienen menos ambigüedad y presentan los temas con mayor precisión. Estas conexiones mostraban que los análisis actuariales y las proyecciones económicas se apoyaban entre sí, formando una especie de bloque estructurado que complementaba lo que el MEF señalaba sobre la sostenibilidad fiscal.

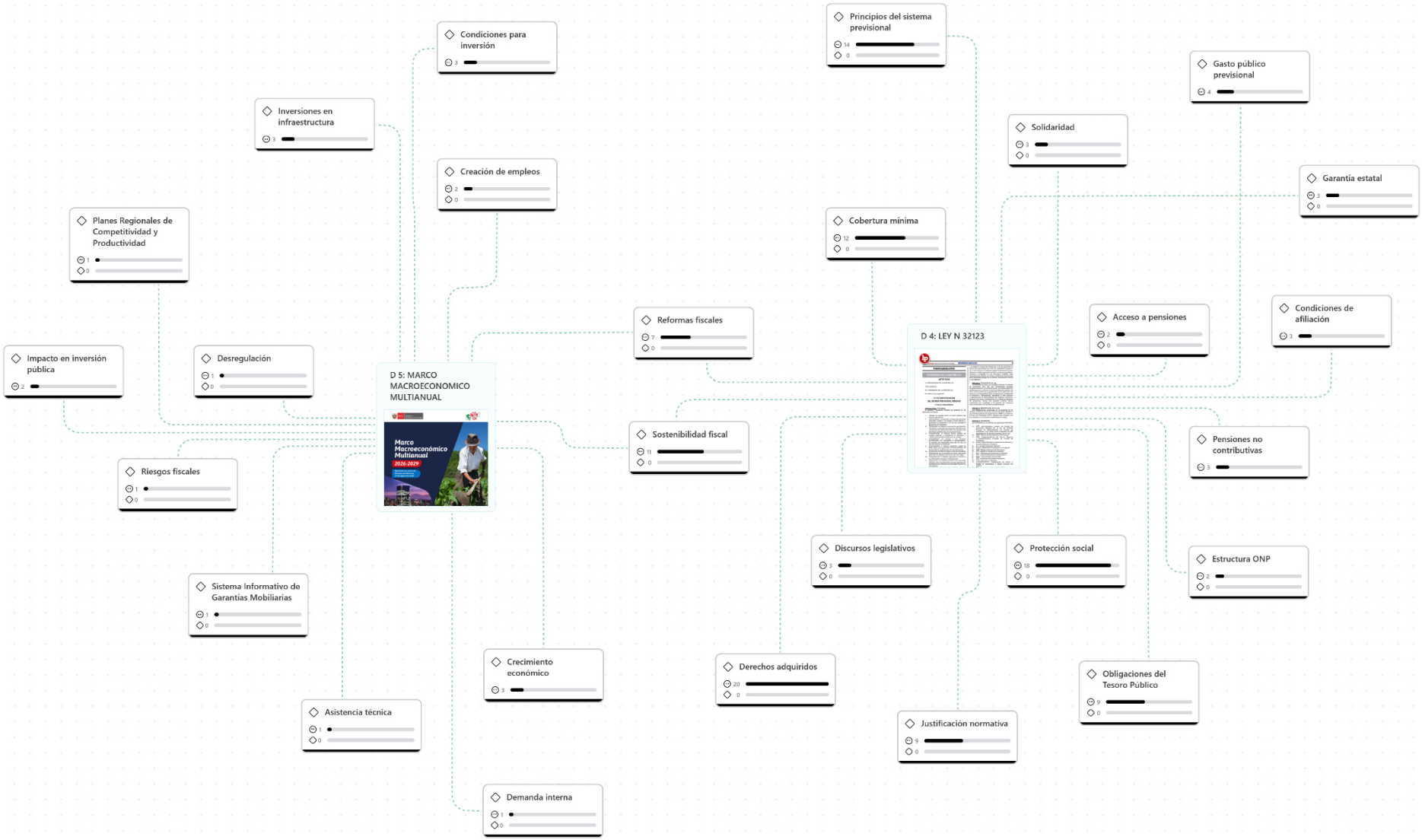
Cuando todas las redes de los sistemas se visualizaron juntas, se observó que ciertos códigos actuaban casi como puentes entre discursos distintos. Sostenibilidad fiscal, obligaciones del Estado, restricción presupuestal y derechos adquiridos terminaban conectando lo normativo con lo fiscal, lo jurídico y lo técnico. Esos nodos que quedaban en el centro ayudaron a entender que la discusión sobre pensiones, aunque parezca variar según el tipo de documento, siempre termina

girando alrededor de la tensión entre proteger derechos y mantener equilibrio fiscal. La red final deja ver que esa tensión no es solo conceptual, sino estructural dentro de los documentos analizados.


D 1: DECRETO 19990
Gasto públi...
Estructura ONP
Evaluaciones técnicas
Restricciones...
Derechos adquiridos
Sostenibilidad fiscal
Obligaciones del Tesoro Público
Informalidad
Límites del Estado
Principios del sistema previsional
Conflictos con...
Discursos legislativos
Baja cobertura
Cobertura mínima
Cálculos actuariales
Pensiones...
Conflictos entre actores
Pensiones reducidas
Estructura AFP
Protección social
La presente exclusión no es aplicable a los indicados trabajador...
Presiones financieras
Justificación normativa
Nuevas fuentes de financiamiento
Brecha de aportes
Reformas fiscales


D 2: DECRETO 26897
Obligaciones del Tesoro Público
Argumentos...
Estructura AFP
Restricciones...
Reformas fiscales
Protección social
Cálculos actuariales
Solidaridad
Conflictos entre actores
Pensiones reducidas
Déficit actuarial
Principios del sistema previsional
Evaluaciones técnicas
Tensiones jurídicas
Derechos adquiridos
Nuevas fuentes de financiamiento
Justificación normativa
Conflictos con...
Sostenibilidad fiscal


D 4: LEY N 32123
Gasto públi...
Cobertura mínima
Solidaridad
Estructura ONP
Obligaciones del Tesoro Público
Sostenibilidad fiscal
Garantía estatal
Condiciones...
Justificación normativa
Principios del sistema previsional
Protección social
Derechos adquiridos
Discursos legislativos
Reformas fiscales
Acceso a pensiones
Pensiones...


D 5: MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL
Marco Macroeconómico Multianual 2026-2029
Condiciones para inversión
Inversiones en infraestructura
Creación de empleos
Planes Regionales de Competitividad y Productividad
Impacto en inversión pública
Desregulación
Riesgos fiscales
Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias
Asistencia técnica
Crecimiento económico
Demanda interna
Reformas fiscales
Sostenibilidad fiscal
Principios del sistema previsional
Cobertura mínima
D 4: LEY N 32123
Derechos adquiridos
Discursos legislativos
Justificación normativa
Solidaridad
Gasto público previsional
Garantía estatal
Acceso a pensiones
Condiciones de afiliación
Pensiones no contributivas
Protección social
Estructura ONP
Obligaciones del Tesoro Público

5.2.4. Análisis de las redes semánticas

Las redes semánticas generadas en ATLAS.ti permitieron organizar visualmente cómo los códigos se relacionaban con cada documento, lo cual ayudó bastante a entender qué temas estaban más presentes en cada norma y en los informes técnicos. Aunque a simple vista algunos mapas parecían muy cargados, al separarlos por documento se pudo notar mejor la lógica interna de cada texto.

En la red correspondiente al Decreto Ley 19990, por ejemplo, aparecieron muchos códigos vinculados a la sostenibilidad fiscal, a los derechos adquiridos y a las obligaciones del Tesoro Público. Esto coincidió con el tipo de discurso del decreto, que está más orientado a ordenar las responsabilidades del Estado y definir quién financia qué cosa. También se vio un grupo de códigos relacionados con el déficit actuarial y los cálculos técnicos, lo cual refleja que el propio decreto reconoce ciertos límites financieros.

En cambio, en el Decreto Ley 26897, las conexiones se concentraron más en temas de estructura AFP, protección social y restricciones fiscales. Aquí el lenguaje es más técnico y, a la vez, más defensivo. Se justifican cambios del sistema señalando problemas previos y la necesidad de ampliar sostenibilidad hacia adelante. La presencia de códigos como “tensiones jurídicas” y “principios del sistema previsional” mostró que este documento intenta equilibrar los aspectos de protección con los de restricción presupuestal.

La red de la Ley 32123 tuvo otro patrón. Varios códigos se conectaron con nociones de garantía estatal, cobertura mínima, acceso a pensiones y solidaridad. Esta ley usa un discurso más centrado en asegurar derechos, aunque en la práctica sus contenidos siguen estando condicionados por los límites fiscales que se observan en la red técnica. Se notó que muchos códigos que parecían contradictorios (como solidaridad y restricciones) aparecían en el mismo documento, lo que sugiere una tensión permanente entre el objetivo social y la disponibilidad de recursos.

Finalmente, la red construida con el Marco Macroeconómico Multianual fue la más técnica. Los códigos más fuertes fueron riesgo fiscal, presión sobre el gasto público, reformas fiscales y condiciones para inversión. En este caso, las conexiones mostraron claramente cómo el MEF plantea el sistema de pensiones casi como un

elemento que compite con otras demandas del presupuesto. No se habla tanto del aspecto social, sino de los impactos económicos y de las advertencias futuras.

En conjunto, las redes semánticas permitieron ver que, aunque cada documento tiene su propio enfoque, todos comparten tres ideas transversales: (1) que el sistema previsional está atado a la sostenibilidad fiscal, (2) que las obligaciones del Estado están condicionadas por los límites presupuestales, y (3) que las reformas se justifican continuamente basándose en estas tensiones entre lo jurídico, lo técnico y lo económico.

Estas conexiones visuales ayudaron a entender mejor qué discursos predominan en la configuración actual del sistema de pensiones en el Perú y cómo estas ideas terminan influyendo en la política fiscal.

5.2. Triangulación de resultados

La triangulación de los resultados permitió juntar lo que se encontró en los documentos legales y técnicos con los patrones que aparecieron en ATLAS.ti y también con lo que se revisó en la parte teórica. Al poner estos tres elementos sobre la mesa, la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal ya no se vio tan lineal, sino más bien como un conjunto de tensiones que se repiten, a veces de forma sutil, pero están ahí en todos los textos. No fue tan sencillo ordenarlo al inicio, pero ya cruzando la información se empezaron a ver coincidencias más claras.

En los documentos normativos, sobre todo la Constitución, el Decreto Ley 19990 y el 26897, el discurso se centra bastante en principios como solidaridad, universalidad, sostenibilidad y la protección social básica. Estos términos se repiten varias veces, aunque no siempre con una explicación muy concreta. Cuando se comparó esto con los códigos de ATLAS.ti, esos mismos principios aparecieron como nodos bastante fuertes, lo cual indicaba que sí tenían peso real en el contenido de los textos. Después, al contrastarlo con la teoría, se vio que esta forma un poco general de plantear los principios es algo típico en sistemas previsionales de la región, donde se afirma mucho la idea del derecho, pero no necesariamente se detalla cómo se cumple.

Por otro lado, al revisar los documentos técnicos como el Marco Macroeconómico Multianual, la triangulación mostró un discurso distinto, incluso un poco más frío. Ahí el énfasis está en el déficit actuarial, la presión fiscal, el crecimiento del gasto previsional y los riesgos para el presupuesto público. En ATLAS.ti estos códigos aparecían conectados a casi todo el documento técnico, lo que evidenciaba que el MEF mira el sistema previsional desde un enfoque de riesgo más que de protección. Cuando se colocó esto junto con la teoría, se confirmó que la tensión entre objetivos sociales y límites fiscales no es algo nuevo, sino más bien un rasgo permanente de los sistemas previsionales que dependen del Tesoro Público.

Las exposiciones de motivos y las leyes más recientes mostraron otra capa de esta triangulación. Estos textos parecían moverse entre dos discursos: uno que busca justificar ampliaciones de cobertura o ajustes en las reglas para mejorar prestaciones, y otro que reconoce, aunque no de manera frontal, que el Estado no siempre tiene los recursos suficientes. En las redes de ATLAS.ti aparecían códigos mezclados, como “protección social” junto con “restricciones presupuestales” o “reformas fiscales”, lo cual evidencia que estos documentos intentan conciliar ambas perspectivas. Al llevar eso a la teoría, coincidía bastante con el comportamiento de las reformas pensionarias en contextos donde la sostenibilidad no está asegurada del todo.

Al cruzar las tres fuentes documentos, teoría y codificación la triangulación permitió ver un patrón común que se repite en todo el corpus: el sistema de pensiones peruano está construido sobre principios amplios, pero es la política fiscal la que termina marcando los límites reales. Esto también fue evidente en las coocurrencias: códigos como “principios del sistema previsional” se enlazaban directamente con “presiones financieras” o “sostenibilidad fiscal”, casi como si los textos estuvieran señalando que los ideales y los recursos nunca van completamente alineados.

Otro punto que resaltó bastante fue el papel de la informalidad y la baja densidad de aportes. Estos problemas aparecían tanto en los documentos técnicos como en las normas, pero con distintos tonos. Para la teoría, son factores estructurales que afectan cualquier reforma; para el MEF, son obstáculos que generan presión sobre el presupuesto; y en ATLAS.ti, se mostraban conectados a casi todos los códigos

de financiamiento. En la triangulación quedó claro que estos elementos actúan como un puente entre discursos muy diferentes.

En general, la triangulación dio una mirada más completa del panorama. Los textos legales ponen las intenciones, los técnicos colocan las advertencias y los legislativos tratan de “negociar” una salida entre ambos. No siempre cuadra del todo, pero permite entender por qué la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal se siente tan tensa. Y no es solo un problema del Perú, sino algo que también la teoría ya anticipaba desde hace tiempo. Con esta combinación de enfoques, los resultados tuvieron un sentido más claro que si se hubieran analizado por separado.

VI. DISCUSIÓN

6.1. Comparación de resultados con estudios previos

Después de analizar las dimensiones de la presente investigación, relacionados con la informalidad laboral, la reducida densidad contributiva y las brechas de cobertura se concluye que estas constituyen elementos estructurales que no permiten un funcionamiento adecuado del sistema previsional peruano y que genera presiones al sistema fiscal. Esta conclusión se condice con los estudios realizados por Cruz Saco y Gil (2021), quienes, en su estudio del sistema pensionario peruano, determinaron que las reformas encaminadas a incrementar la competencia del sistema no lograron aumentar significativamente la cobertura contributiva, debido a que la demanda por los servicios previsionales no se incrementó según el volumen del mercado laboral en los últimos años.

De esta forma se demuestra que los cambios y modificaciones en las políticas del sistema previsional resultan insuficientes cuando no son acompañados de cambios en las políticas laborales formal e informal del mercado peruano.

Las conclusiones del estudio señalado coinciden con el análisis realizado en la presente investigación que toma como dimensiones de estudio la cobertura, financiamiento y obligaciones del tesoro Público. Los aspectos coincidentes permiten señalar que la insuficiente cobertura previsional no significa solo un problema de diseño del régimen pensionario sino un elemento que contribuye a ampliar la responsabilidad fiscal del estado frente a la población qué a lo largo de su vida laboral, no logra acumular suficientes aportes.

Por otro lado, los resultados del presente estudio evidencian una tensión reiterada entre los principios de solidaridad, universalidad y protección social considerados entre los discursos normativos y las restricciones presupuestarias identificadas en los documentos técnicos. Este hecho se puede contrastar con el estudio realizado por Kudrna et al. (2022), quienes demostraron que la sostenibilidad y la equidad previsional pueden ser objetos compatibles cuando el sistema incorpora mecanismos automáticos de ajustes y redistribución. Estas conclusiones señalan que determinadas estrategias pueden contener efectos fiscales de la edad cronológica del envejecimiento y, simultáneamente otorgar mayores beneficios a los más vulnerables.

Estos hallazgos permiten inferir que la correlación entre los derechos previsionales y la sostenibilidad fiscal no necesariamente se debe a una incompatibilidad propia de ambas dimensiones, sino que se debería al diseño institucional y financiero mediante los cuales siempre se ha pretendido materializar dichos derechos. Bajo esta perspectiva, el análisis no debe estar solamente en cuanto debe gastar el Estado, sino como se estructura el financiamiento, como se redistribuyen los beneficios y en consecuencia que mecanismos de ajuste se consideran en el Sistema.

Finalmente, como consecuencia del presente análisis se establecen las iniciativas legislativas que han tratado de conciliar la ampliación de la cobertura previsional, la protección social y la sostenibilidad fiscal. Pero con amplias dificultades para establecer mecanismos financieros suficientemente claros. Estos resultados son afines a las conclusiones arribadas por Diaz-Jimenez y Diaz Saavedra (2025), quienes diferencian entre sostenibilidad financiera y sostenibilidad política de las reformas previsionales. Al respecto, sostienen que una reforma puede ser técnicamente eficiente y fiscalmente sostenible, con la salvedad que cuando sus efectos redistributivos no son suficientes y generan pérdidas entre determinados grupos de pensionistas, se enfrentan a solidas resistencias por parte de los mismos beneficiarios.

Desde esta perspectiva, las iniciativas legislativas identificadas en la investigación se pueden interpretar como un espacio entre dos racionalidades: Por una parte, el interés normativo y social encaminados a mejorar los espacios previsionales y por la otra parte la racionalidad técnico fiscal orientada a limitar riesgos presupuestarios. Ambas necesidades explican el por qué las reformas previsionales terminan adoptando soluciones parciales y por qué las tensiones estructurales del sistema persisten a pesar de sucesivas modificaciones normativas.

La discusión de los resultados permitió contrastar los hallazgos obtenidos a partir del análisis documental con los antecedentes revisados, lo que ayudó a comprender de manera más amplia cómo las tensiones entre el sistema de pensiones y la política fiscal no corresponden a un problema reciente ni aislado. Por el contrario, estas tensiones aparecen de forma recurrente en distintos periodos y bajo diferentes enfoques, lo que sugiere que se trata de una problemática estructural del modelo previsional peruano. Los documentos normativos, técnicos y económicos analizados muestran coincidencias importantes con estudios previos, aunque cada investigación los haya abordado desde metodologías distintas. Esto permitió que el análisis cualitativo dialogara con investigaciones anteriores y no se limitara a una interpretación cerrada de los discursos revisados.

En el estudio de Vargas (2022), centrado en los efectos fiscales del Sistema Nacional de Pensiones administrado por la ONP, se concluye que el régimen de reparto ejerce una presión creciente sobre el presupuesto público, principalmente por su déficit estructural. Esta afirmación encuentra un claro paralelo con los resultados de la presente investigación, ya que en los documentos del MEF y en diversas normas revisadas se repiten conceptos vinculados a la sostenibilidad fiscal

y al financiamiento de las obligaciones previsionales. Durante la codificación se identificó una presencia constante de términos como “déficit actuarial”, “obligaciones del Tesoro Público” y “riesgos fiscales”, lo que permite inferir que incluso desde el propio discurso institucional existe una preocupación latente por la viabilidad financiera del sistema. Aunque estos documentos no siempre expresan de manera directa una posición crítica, el análisis interpretativo deja ver una tensión subyacente entre la obligación de garantizar derechos previsionales y las restricciones presupuestales del Estado.

Los hallazgos también guardan relación con lo señalado por Delgado (2023), quien analizó la vinculación entre los aportes previsionales y la presión fiscal desde un enfoque cuantitativo. En su investigación se sostiene que los aportes asociados al salario tienden a desincentivar la formalidad laboral, reduciendo tanto la base contributiva como la tributaria. En esta investigación cualitativa, si bien no se trabajaron modelos estadísticos, los discursos legislativos y técnicos revisados hacen referencia reiterada a la informalidad como un problema central del sistema previsional. En ATLAS.ti, la informalidad apareció asociada a códigos como “baja densidad de aportes”, “brechas de cobertura” y “limitaciones del financiamiento”, lo que coincide con los planteamientos de Delgado. Esto sugiere que la informalidad no solo afecta el acceso a una pensión, sino que también condiciona de manera indirecta la política fiscal, al limitar los ingresos necesarios para sostener el sistema.

Por su parte, el estudio de Huamán (2023) aporta una mirada relevante al analizar la rentabilidad de las AFP y la suficiencia de las pensiones. Sus resultados muestran que, a pesar de la existencia de rentabilidades positivas, las pensiones obtenidas siguen siendo bajas en relación con los ingresos laborales previos. Esta situación también se ve reflejada en los discursos normativos y técnicos revisados en esta investigación. Si bien las normas hacen referencia a principios como la protección social y la sostenibilidad, no se identifica un desarrollo claro que garantice pensiones adecuadas en el sistema privado. En la codificación surgieron códigos como “pensiones reducidas” y “tasas de reemplazo insuficientes”, los cuales se relacionan con principios declarativos como la solidaridad y la universalidad. Esto deja entrever una especie de desajuste entre lo que se plantea a nivel normativo y lo que efectivamente se puede asegurar en la práctica,

reforzando la idea de que el problema de la suficiencia previsional atraviesa tanto al sistema público como al privado.

El trabajo de Soto (2022) complementa este análisis desde la perspectiva de la informalidad y la exclusión previsional. Su investigación concluye que una gran parte de los trabajadores informales no accede al sistema previsional y que existe una percepción negativa hacia las AFP. En los documentos analizados en esta investigación, la desconfianza no aparece de forma tan explícita, pero sí se reconoce de manera constante la baja cobertura previsional como una limitación persistente. Los códigos asociados a informalidad se vinculan con problemas de financiamiento, sostenibilidad y debilidad institucional, lo que permite interpretar que la exclusión previsional es entendida como un obstáculo estructural. Al contrastar ambos estudios, se refuerza la idea de que las reformas previsionales, si no van acompañadas de cambios en el mercado laboral, tienden a tener efectos limitados en términos de cobertura y sostenibilidad.

Asimismo, la tesis de Paredes (2024), centrada en el programa Pensión 65, coincide con varios de los hallazgos de esta investigación, especialmente en relación con el crecimiento sostenido del gasto en pensiones no contributivas. En los documentos técnicos del MEF revisados se mencionan de manera recurrente los riesgos fiscales asociados al aumento del gasto previsional y la necesidad de cautela en su expansión. Si bien Pensión 65 ha tenido impactos positivos en la reducción de la pobreza en adultos mayores, también genera compromisos presupuestales crecientes que requieren una fuente de financiamiento estable. En la codificación, los códigos vinculados a “subsidios previsionales” y “restricciones presupuestales” aparecen frecuentemente conectados, lo que sugiere que esta tensión ya está presente dentro del propio discurso institucional.

En términos generales, los resultados muestran que la llamada “incidencia” del sistema de pensiones sobre la política fiscal no se expresa únicamente en cifras de gasto o déficit, sino en una tensión discursiva permanente. Por un lado, se observa un discurso orientado a la garantía de derechos sociales y a la protección del adulto mayor; por otro, un discurso técnico que prioriza la sostenibilidad fiscal y el control del gasto. Este choque de enfoques no solo condiciona las decisiones fiscales, sino que en muchos casos parece generar una lógica reactiva, donde las políticas se

ajustan en función de las restricciones presupuestales más que a partir de una visión integral de largo plazo.

6.2. Aporte de la investigación

La investigación aporta una lectura más profunda sobre cómo el Estado peruano construye discursivamente la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal. Aunque existe abundante literatura cuantitativa sobre déficits, sostenibilidad, presión tributaria o rentabilidad, no se había trabajado de manera tan detallada el análisis cualitativo de los documentos oficiales que sustentan estas decisiones. Al examinar normas, leyes, exposiciones de motivos y análisis fiscales en conjunto, se pudo observar cómo cada institución del Estado formula su propia narrativa sobre el sistema previsional, narrativa que no siempre coincide pero que, al cruzarse, ayuda a comprender por qué la reforma previsional en el Perú avanza de manera tan fragmentada. Este aporte es relevante porque sitúa el problema no solo en cifras numéricas sino también en el discurso que, en muchas ocasiones, condiciona la manera en que las políticas se diseñan o se justifican ante la ciudadanía.

Uno de los aportes más significativos del estudio es la organización del corpus documental y su codificación sistemática mediante ATLAS.ti. El uso de un software de análisis cualitativo permitió mostrar que detrás de cada norma o informe técnico existen patrones discursivos que se repiten, aunque no se mencionen explícitamente. La identificación de categorías como “sostenibilidad fiscal”, “protección social”, “principios del sistema previsional” o “restricciones presupuestales” demostró que la estructura conceptual del sistema actual está definida por un balance inestable entre los ideales legales y las limitaciones financieras. Esta interpretación no surge simplemente al leer los documentos uno por uno, sino al relacionarlos y observar cómo ciertos códigos se vinculan constantemente entre sí, lo cual constituye un aporte metodológico y analítico para estudios de naturaleza similar.

El análisis cualitativo también permitió revelar tensiones que no aparecen tan claras en los estudios anteriores. Por ejemplo, se suele afirmar que los problemas del sistema previsional se deben a la falta de aportes o a la informalidad laboral; sin embargo, al observar los discursos institucionales, se detecta que el propio diseño

del sistema, tanto en la ONP como en las AFP, ya contiene elementos de contradicción estructural. La investigación aporta al mostrar que estas contradicciones no son solo financieras sino discursivas: mientras la norma enfatiza principios protectores, los documentos fiscales remarcan límites estrictos, y los discursos legislativos oscilan entre ambas posturas. Al colocar estos discursos uno al lado del otro, se hace evidente que las decisiones previsionales se construyen sobre una base conceptual que no está del todo alineada internamente. Este tipo de hallazgos puede ayudar a comprender por qué las reformas previsionales en el Perú se ven constantemente bloqueadas o incompletas.

Otro aporte del estudio es su capacidad de dialogar con los antecedentes revisados desde otra perspectiva. Investigaciones como las de Vargas, Delgado, Huamán, Soto o Paredes han mostrado datos concretos sobre déficits fiscales, insuficiencia de pensiones, informalidad, presiones tributarias o gasto social creciente. Esta investigación cualitativa permite complementar esos resultados desde un nivel más interpretativo, mostrando que los problemas identificados no son solo de carácter técnico sino también conceptual. Los documentos oficiales, incluso aquellos que no parecen críticos, reconocen estos límites, aunque lo hagan con un lenguaje más suave o institucional. Este aporte es valioso porque permite entender que el sistema previsional peruano opera en un espacio permanente de justificaciones que, al ser repetidas por distintos actores del Estado, terminan consolidando un marco discursivo que reproduce las mismas tensiones.

El estudio también contribuye metodológicamente al mostrar la utilidad del análisis documental en investigaciones sobre políticas públicas, especialmente en aquellas donde las reformas dependen tanto del contenido legal como de la evaluación económica. La construcción de categorías, las redes semánticas y la comparación entre tipos de documentos brindan una herramienta robusta capaz de revelar dinámicas que no se ven en enfoques meramente descriptivos. Este tipo de aporte puede ser usado por otras investigaciones en temas similares, ya que demuestra que el análisis cualitativo no solo es complementario a los métodos tradicionales, sino que puede ofrecer resultados que enriquecen la comprensión del funcionamiento institucional del país.

Además, la investigación deja como aporte una lectura más ordenada del sistema previsional peruano, que suele ser percibido como demasiado complejo o fragmentado. La clasificación del corpus en sistemas normativos, fiscales, legislativos y técnicos permitió mostrar con claridad cómo cada uno participa en la construcción del problema previsional. Este ordenamiento conceptual facilita futuros estudios, ya que ofrece una estructura para analizar de qué manera se articulan las decisiones del MEF, las normas aprobadas por el Congreso y los principios constitucionales. Aunque no resuelve la fragmentación, ayuda a visualizarla y entenderla como parte del funcionamiento actual del sistema.

El aporte también incluye la elaboración de una matriz conceptual replicable y una forma de operacionalizar categorías que pueden ser utilizadas en otras investigaciones sobre políticas sociales. Esto es relevante porque en el Perú no siempre se cuenta con metodologías cualitativas adaptadas al análisis de documentos normativos, y aquí se muestra un camino posible para estudiar cómo el Estado comunica, justifica y organiza sus decisiones. No se trata solo de interpretar leyes, sino de entender cómo esas leyes dialogan con restricciones económicas y con discursos políticos que no siempre avanzan en la misma dirección.

6.3. Validación de la teoría

Como resultados de la presente investigación se observa que la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal peruana se encuentran en una permanente tensión normativa-financiera-presupuestal, producida por la interacción de tres necesidades institucionales: Una racionalidad de derechos, una racionalidad de sostenibilidad fiscal y una racionalidad político legislativa de conciliación. Siendo la primera de ellas expresada en normas constitucionales de derechos civiles que enfatizan las normas previsionales como una de ellas, la segunda en los documentos técnicos que priorizan la sostenibilidad fiscal, riesgos presupuestales y sostenibilidad de recursos; y una tercera manifestación como racionalidad político-legislativa de conciliación de ambas dimensiones anteriores.

Estudios realizados sobre estos aspectos, permiten fortalecer esta conclusión. Cruz Saco y Gil (2021) señalan que en el Perú, la ampliación de cobertura no depende exclusivamente de los incrementos en la oferta previsional, sino de factores estructurales asociados al mercado laboral y la formalidad. Por otra parte Kudrna et al. (2022), a su vez, concluyen que la sostenibilidad fiscal y el incremento distributivo previsional pueden coexistir cuando el diseño previsional incorpora mecanismos apropiados de asignación y ajustes de beneficios. Finalmente Diaz-Gimenez y Diaz-Saavedra (2025) demuestran que la

sostenibilidad de las reformas también depende de su viabilidad política y distributiva, toda vez que las reformas fiscalmente racionales se pueden cambiar si generan importantes pérdidas en grupos de interés.

Tomando en consideración tales aportes, la teoría emergente de la presente investigación refleja que: “la sostenibilidad del Sistema Previsional no deriva únicamente del equilibrio financiero del régimen, sino de la capacidad institucional para articular derechos sociales, base contributiva, restricciones fiscales y legitimidad política de las reformas”. Caso contrario, al darse estas dimensiones de manera aislada, se genera una reacción inmediata como respuesta pública, caracterizada por reformas parciales, incremento de obligaciones fiscales y el mantenimiento de brechas de cobertura.

Este planteamiento supera ampliamente una interpretación básica entre “Derechos” y “Restricción Presupuestaria”, al mostrar los resultados que entre ambas dimensiones intervienen factores estructurales, (especialmente informalidad, densidad contributiva y fragmentación institucional) además de factores políticos-institucionales relacionados con la viabilidad de las reformas.

Se sugiere en este sentido una relación dinámica entre los factores señalados que grafica lo siguiente:

- Informalidad y Baja Densidad Contributiva
    - Baja Cobertura previsional
        - Presión por ampliación de derechos
            - Incremento potencial de obligaciones fiscales
                - Restricciones Presupuestarias
                    - Reformas Previsionales
                        - Negociación Política Legislativa
                            - Soluciones Parciales
                                - Persistencia de Brechas
                                    - Nueva Presión por ampliación de derechos

La constante reiteración de este círculo nos permite apreciar que nos encontramos ante un “circulo de tensión normativo-fiscal previsional”, en el cual las reformas no eliminan completamente los problemas estructurales, mas aún redistribuyen temporalmente los efectos entre los pensionistas, afiliados, empleadores y el estado.

Por ello en la presente investigación se concluye en proponer para futuras agendas la ampliación de la investigación sujeta a cuatro dimensiones que engloban lo anteriormente señalado como estudio del fenómeno previsional peruano sujeto a los siguientes factores:

1. Dimensión Previsional – social, integra déficit actuarial, gasto previsional, sostenibilidad y obligaciones del tesoro
2. Dimensión económico –fiscal, que comprende déficit actuarial, gasto previsional, sostenibilidad y obligaciones del tesoro

3. Dimensión estructural, conformada por informalidad laboral, densidad contributiva y envejecimiento
4. Dimensión político-institucional, integrada por reformas, decisiones legislativas, viabilidad política y fragmentación institucional.

Las relaciones señaladas proponen como contribución al estudio del Sistema Previsional Peruano que la relación entre sistema previsional y política fiscal en el Perú se presenta como un "proceso circular de tensión normativo – presupuestal", en el cual la ampliación de los derechos pensionarios, las restricciones fiscales, la ausencia de formalidad laboral y la intervención político-legislativa interactúan continuamente, generando reformas parciales que no eliminan las causas estructurales, presionando el Sistema previsional y las finanzas públicas.

La validación de la teoría permitió contrastar los supuestos conceptuales que sustentan la investigación con los hallazgos obtenidos en el análisis documental. Al revisar la literatura sobre sistemas previsionales, política fiscal y marcos institucionales, se observó que varios de los planteamientos teóricos se reflejan con bastante claridad en los discursos presentes en las normas, en los informes técnicos del MEF y en los argumentos legislativos. Este cruce ayudó a confirmar que las tensiones encontradas no son solo producto del análisis de los documentos seleccionados, sino que tienen un fundamento conceptual más amplio y ampliamente discutido por diversos autores. Esto le da solidez al estudio, ya que los elementos prácticos y teóricos terminan encajando de una manera más coherente.

Uno de los puntos clave de la teoría señala que los sistemas previsionales en contextos de economías emergentes suelen ser estructuralmente frágiles debido a la combinación de informalidad laboral, bajas tasas de aporte y envejecimiento progresivo de la población. En el análisis cualitativo, estos elementos aparecieron repetidas veces, tanto en fragmentos normativos como en las advertencias del MEF. El código de "informalidad", que surgió en varios documentos, coincide directamente con la teoría que explica por qué los sistemas contributivos tienen dificultades para mantener su sostenibilidad en el largo plazo. La validación teórica muestra que este patrón no es específico del Perú, sino una característica común en países con mercados laborales segmentados.

Otro aspecto teórico importante es la tensión entre derechos sociales y restricciones fiscales. La literatura sobre políticas públicas prevé que los sistemas de bienestar se construyen sobre principios amplios, pero dependen de la capacidad presupuestaria del Estado para materializarse. Esta dualidad teórica se reflejó casi de manera exacta en los documentos analizados. Las normas hablan de universalidad, solidaridad y protección social, mientras que los informes técnicos introducen límites y alertas que condicionan la aplicación práctica de esos principios. Al comparar esto con el marco teórico, se valida la idea de que la previsión social es un campo donde las aspiraciones normativas no siempre coinciden con las posibilidades fiscales reales. Los datos cualitativos confirman la vigencia de esta teoría en el caso peruano.

El modelo teórico también plantea que la fragmentación institucional afecta el desempeño del sistema previsional. Durante la codificación, surgieron códigos como “sistemas especiales”, “obligaciones del Tesoro Público” y “reformas fiscales”, que evidencian la existencia de múltiples regímenes con reglas distintas. Esto coincide con teorías que explican cómo la coexistencia de ONP, AFP, regímenes especiales y pensiones no contributivas genera una arquitectura poco integrada y difícil de manejar desde la política fiscal. Los documentos legislativos estudiados muestran intentos de reforma que no terminan de resolver esta dispersión, lo cual valida una vez más los planteamientos teóricos sobre la fragmentación como problema estructural.

Otro punto de validación se encuentra en la teoría que sostiene que la suficiencia previsional depende tanto del diseño institucional como del rendimiento económico del país. La literatura indica que los sistemas de capitalización individual pueden ofrecer pensiones insuficientes si la densidad de aportes es baja o si existen lagunas contributivas. En esta investigación, al revisar documentos de la SBS y fragmentos sobre rentabilidad, aparecieron códigos como “pensiones reducidas” o “tasa de reemplazo”, mostrando que la insuficiencia no solo es reconocida en estudios previos sino también mencionada, aunque de forma más técnica o indirecta dentro de los propios textos oficiales. Esta coincidencia confirma que el marco teórico acerca de la insuficiencia previsional es totalmente aplicable al caso peruano.

Por último, la teoría también plantea que los discursos institucionales no son neutrales, sino que responden a la posición y función de cada entidad. Esto se vio reflejado al comparar las normas jurídicas, los informes técnicos y las exposiciones de motivos. Cada una de estas fuentes construye el problema previsional desde un lugar distinto: la norma se fundamenta en principios, el MEF en restricciones fiscales y el Congreso en justificaciones políticas. Esta triangulación discursiva coincide plenamente con la teoría de análisis institucional, que explica cómo las políticas se configuran a partir de múltiples narrativas que compiten o se superponen entre sí. La validación mostró que el caso peruano encaja con exactitud dentro de esta lógica

6.4. Agenda futura de la investigación

La investigación abre varias líneas que todavía necesitan ser exploradas con más profundidad, sobre todo porque el sistema previsional peruano es un tema que sigue cambiando y cada modificación normativa trae nuevas consecuencias fiscales y sociales. Una de las rutas más claras para estudios futuros es analizar cómo las reformas que se vienen debatiendo en el Congreso podrían alterar la estructura del financiamiento previsional. La presente investigación mostró que en los discursos legislativos hay muchas intenciones reformistas, pero no siempre se explica el impacto fiscal real. Un estudio más adelante podría enfocarse en comparar esas propuestas con escenarios proyectados, integrando análisis cualitativo y modelos actuariales para medir de manera más concreta las tensiones que ya se observaron.

Otra línea que se abre tiene que ver con el discurso ciudadano y la percepción social del sistema de pensiones. Aquí se trabajó solo con documentos oficiales, pero queda pendiente estudiar cómo los usuarios —afiliados a AFP, aportantes de ONP, beneficiarios de Pensión 65 o incluso trabajadores informales— interpretan el sistema y cómo eso influye en su comportamiento. La teoría muestra que la confianza es un factor clave para la sostenibilidad de un sistema previsional, pero en los documentos revisados apenas aparece mencionada. Una investigación futura podría aplicar entrevistas, grupos focales o análisis de redes sociales para entender mejor esta capa del problema, que en esta tesis no se abordó.

También existe espacio para profundizar en el estudio de los regímenes especiales, que en esta investigación aparecieron mencionados solo de forma tangencial. Estos regímenes suelen tener reglas distintas y generan compromisos fiscales importantes, pero no siempre se los estudia en relación con el resto del sistema. Una agenda de investigación más detallada podría comparar cómo estos regímenes afectan la equidad previsional y de qué manera se integran o se desalinean con la política fiscal nacional. El análisis cualitativo sugiere que ahí hay un punto de tensión que todavía no se termina de resolver.

Otra línea futura interesante es estudiar el rol de la demografía en la sostenibilidad previsional. Aunque los documentos técnicos mencionan el envejecimiento poblacional, no se profundiza demasiado en cómo estos cambios modificarán las obligaciones del Estado en los próximos 20 o 30 años. La investigación podría ampliarse utilizando proyecciones poblacionales del INEI y relacionarlas con discursos normativos nuevos que vayan surgiendo, para observar si el lenguaje institucional se adapta a los cambios demográficos o si mantiene un enfoque más corto.

También sería útil desarrollar estudios comparativos con otros países de la región, especialmente aquellos que han pasado por reformas profundas en sus sistemas previsionales. Esta investigación mostró que el Perú vive en una tensión constante entre principios y restricciones fiscales, pero no se sabe hasta qué punto esta situación es similar o distinta a otros casos. Comparar discursos institucionales y marcos normativos podría ayudar a entender qué elementos son parte de un patrón común latinoamericano y cuáles son problemas particulares del Perú.

La agenda futura también debería considerar investigaciones sobre la narrativa fiscal del Estado. El análisis documental mostró que el MEF tiene un rol central en definir los límites del sistema, pero queda pendiente estudiar si ese discurso fiscal se transforma o se mantiene estable cuando cambian los contextos económicos. Una línea posible consiste en analizar cómo se justifican los aumentos o recortes en gasto previsional en periodos de crisis, o qué tipo de lenguaje se utiliza para sostener decisiones difíciles como ajustes presupuestales.

CONCLUSIONES

El análisis documental permitió identificar que la relación entre el sistema de pensiones y la política fiscal en el Perú se encuentra marcada por una tensión constante entre los principios normativos y las restricciones presupuestales. Mientras los marcos legales y constitucionales insisten en nociones como solidaridad, universalidad y protección social, los documentos técnicos del Ministerio de Economía y Finanzas muestran un escenario mucho más limitado, donde el financiamiento previsional aparece condicionado por riesgos fiscales crecientes. Esta contradicción se repite en normas, informes y exposiciones de motivos, lo que sugiere que no se trata de un problema aislado ni reciente, sino de una característica persistente del diseño institucional peruano.

A partir de la codificación realizada en ATLAS.ti fue posible observar patrones discursivos que no resultan tan evidentes en una lectura individual de los documentos. Conceptos como sostenibilidad fiscal, déficit actuarial y obligaciones del Tesoro Público aparecen frecuentemente relacionados, lo que refleja que el propio Estado reconoce al sistema de pensiones como un componente crítico dentro del gasto público. En este contexto, la política fiscal no solo acompaña al sistema previsional, sino que termina delimitando sus márgenes de acción, afectando la capacidad real de garantizar derechos que, en el plano normativo, se presentan como irrenunciables.

La informalidad laboral se evidenció como uno de los factores que más debilitan al sistema previsional, aun cuando no siempre es abordada con la misma profundidad en todos los documentos analizados. La baja densidad de aportes, la discontinuidad contributiva y las brechas de cobertura aparecieron de manera recurrente en los discursos técnicos y normativos, vinculándose tanto a problemas de financiamiento como a limitaciones estructurales del mercado laboral. Estos hallazgos refuerzan la idea de que cualquier intento de reforma previsional que no considere la informalidad termina siendo incompleto y difícil de sostener en el tiempo.

En los discursos legislativos se identificó un esfuerzo por conciliar los principios de protección social con las restricciones fiscales existentes, aunque muchas de las propuestas revisadas no desarrollan con claridad los mecanismos necesarios para asegurar su viabilidad financiera. Las exposiciones de motivos suelen priorizar

argumentos políticos orientados a la ampliación de derechos o cobertura, pero dejan en segundo plano las evaluaciones técnicas sobre sostenibilidad. Esta forma de plantear las reformas contribuye a que las tensiones entre lo normativo y lo fiscal se mantengan sin resolverse, generando avances parciales y, en algunos casos, contradictorios.

El cruce entre el discurso de derechos, presente en la Constitución y en las normas previsionales, y el discurso de caja, dominante en los informes fiscales, termina influyendo directamente en la forma en que se toman las decisiones públicas. La incidencia del sistema de pensiones sobre la política fiscal no se expresa únicamente en cifras o porcentajes del déficit, sino en una dinámica donde las decisiones se postergan, se ajustan o se limitan ante la imposibilidad de conciliar ambas lógicas. Esta tensión explica por qué la política fiscal adopta, muchas veces, un carácter reactivo frente a las obligaciones previsionales, más orientado a contener riesgos inmediatos que a construir soluciones estructurales de largo plazo.

.

RECOMENDACIONES

Dado que el análisis documental mostró una contradicción persistente entre los principios normativos del sistema de pensiones y las restricciones presupuestales expresadas en los informes técnicos, se recomienda que las futuras reformas previsionales incorporen espacios formales de articulación entre el enfoque de derechos y la planificación fiscal. Esto permitiría reducir la distancia entre lo que se reconoce como derecho constitucional y lo que realmente puede financiarse, evitando que la política fiscal actúe únicamente de manera reactiva frente a obligaciones previsionales ya adquiridas.

Considerando que los discursos del MEF evidencian una preocupación constante por la sostenibilidad fiscal y el déficit actuarial, se recomienda fortalecer los mecanismos de evaluación previa de impacto fiscal antes de la aprobación de reformas previsionales. De esta manera, las decisiones normativas no quedarían atrapadas entre promesas de ampliación de derechos y restricciones presupuestales posteriores, lo que actualmente genera retrasos, ajustes improvisados y una gestión fiscal condicionada por urgencias.

Dado que la informalidad laboral aparece como un elemento transversal que debilita tanto la cobertura previsional como la sostenibilidad financiera, se recomienda que las políticas previsionales no se diseñen de manera aislada de la política laboral y tributaria. Mientras el discurso normativo insiste en ampliar derechos previsionales, la falta de una base contributiva sólida obliga al Estado a responder con subsidios crecientes, reforzando la lógica de “caja” y limitando la capacidad de planificación fiscal de largo plazo.

En vista de que los discursos legislativos analizados muestran intentos de conciliación entre protección social y restricciones fiscales sin resolver los problemas estructurales del sistema, se recomienda que las propuestas de reforma incorporen diagnósticos técnicos explícitos sobre financiamiento y sostenibilidad. Esto ayudaría a reducir la brecha entre el discurso político y la viabilidad fiscal, evitando que las reformas se conviertan en respuestas parciales que terminan trasladando el problema al presupuesto público.

Dado que la investigación evidenció un cruce constante de narrativas entre normas, informes técnicos y debates legislativos, se recomienda que el Estado adopte un enfoque más coherente e integrado en la formulación de la política previsional. Reconocer explícitamente la tensión entre el discurso de derechos y el discurso de caja permitiría pasar de una política fiscal reactiva a una planificación más estratégica, donde las obligaciones previsionales no se gestionen solo cuando ya presionan el déficit, sino como parte de una visión de sostenibilidad de largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Azolibe, C. B., Nwadibe, C. E., & Okeke, C. M. (2020). *Socio-economic determinants of public expenditure in Africa: Assessing the influence of population age structure.* International Journal of Social Economics.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2019). Diagnóstico del Sistema de Pensiones Peruanos y Avenidas de Reformas. *Banco Interamericano de Desarrollo*, 4 y 5.

Bernal, N. (2016). *El envejecimiento en América Latina: efectos en las pensiones públicas y privadas y lecciones para los países desarrollados.* Uruguay: Revista de la Facultad de Derecho (Udelar).

Bernal, N. (2016). *Los gastos públicos en pensiones en América Latina y sus proyecciones al año 2075: evidencia de Chile, Perú, Colombia y México.* Apuntes.

Bieńkowski, S., & Życzyńska-Ciołek, D. (2023). *Caught in a Matrix of Factors: A Pilot Study of Female Retirees Receiving Below-Minimum Pension Payments.* Poland: QSR.

Carmen del Pilar Robles Moreno y Martha Pebe Díaz. (2006). Sistema Tributario. *Actualidad Empresarial*, I-1.

COMISIÓN DE ECONOMÍA, B. F. (2025). *Reglamento, comisión de economía, banca, finanzas e inteligencia financiera.* Lima: Congreso de la República del Perú.

Córdoba, J. C. (2007). *Modelo de Calidad para Portales Bancarios.* San José, Costa Rica.

Cucci, J. B. (2006). Sistema Tributario Peruano: Situación Actual y Perspectivas. *Derecho y Sociedad*, 86.

Cruz Saco, M.A.,&Gil,M.(2021). The pensión system i Perú: Parallels and intersections. International Journal of Social Welfare, 30(3), 316-329. https://doi.org/10.1111/ijsw.12467?utm_source=chatgpt.com

Díaz–Gimenez, J., & Diaz Saavedra, J. (2025). Piblic pensions reforms: Financial and political sustainability. European Economic Review, 175, 104988. https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2025.104988

Dolls, M. (2017). *Population Aging, Fiscal Sustainability and Economic Policy in the EU – Informe/Estudio Europeo.*

Dye, T. (2013). *Understanding public policy.* Pearson Education.

Economipedia. (15 de Junio de 2023). Obtenido de https://economipedia.com/definiciones/politica-fiscal.html

El País. (08 de 07 de 2016). Obtenido de https://elpais.com/economia/2016/07/07/actualidad/1467915004_864560.html

Esping-Andersen, G. (1991). *The Three Worlds of Welfare Capitalism* . New Jersey: Princeton University Press.

Finanzas, M. d. (2018). *Estadistica de la recaudación tributaria.* Lima: Ministerio de Economía y Finanzas.

Gadamer, H.-G. (2007). *Truth and Method.* Continuum.

Geertz, C. (1973). *The Interpretation Of Cultures.* Basic Books.

Habermas, J. (1984). *Racionalidad de la acción y racionalización social.* Beacon Press.

Horton, M., & El-Ganainy, A. (2009). *Back to Basics: What Is Fiscal Policy?* International Monetary Found.

Huanambal, F. B. (20 de Noviembre de 2014). *Monografías. com.* Recuperado el 15 de Febrero de 2016, de http://www.mongrafías.com/trabajos103/sistema-bancario-peruano-historia-indicadores-bancarios-y-crisis-bancaria/sistema-bancario-peruano-historia-indicadores-bancarios-y-crisis-bancaria2.shtml

Ibérico, J. (2022). ¿Cómo elevar las pensiones? Los aportes voluntarios previsionales y la experiencia internacional. En B. C. Perú, *Moneda* (págs. 10-13). Lima: Perú.

INEI. (Séptiembre de 2021). *inei.gob.pe*. Obtenido de https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/boletin_adulto_mayor_1.pdf

Jorge Iberico. (2021). ¿Cómo elevar las pensiones? Los aportes voluntarios previsionales y la experiencia internacional. *Banco Central de Reservas del Perú*, 11.

Juan Carlos Gómez Sabaini, Juan José Santieri y Darío Alejandro Rossignolo. (2002). La equidad distributiva y el sistema tributario: un análisis para el caso agentino. *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES*, 11.

Juan Sebastian de Martino Carreño y Luis Miguel Díaz Reyes. (2023). *SISTEMA DE PENSIÓN BÁSICA UNIVERSAL EN COLOMBIA.* Bogotá: PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA.

kudrna,G., Tran, C., & Woodland,a. (2022) Sustainable and equitable pensions with means testing in agin economies. European Economic Review, 141, 103947. https://doi.org/10.1016/j.euroecorev.2021.103947

La Información. (8 de 10 de 2011). *La Información*. Obtenido de https://www.lainformacion.com/economia-negocios-y-finanzas/nobel-dice-que-una-buena-politica-fiscal-es-la-que-hacer-crecer-la-economia_h0Pt03CkZg6ExRVZPdVj72/

La Ley. (21 de Abrl de 2022). *laley.pe*. Obtenido de https://laley.pe

Liu, Q., & Zhao, D. (2023). *A Study of the Impact of Population Aging on Fiscal Sustainability in China.* Sustainability.

Mark Horton y Asmaa El-Ganainy. (2009). ¿Qué es política fiscal? *Finanza y desarrollo*, 52.

Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling Social Security A Survey of Pensions and Health Care Reforms in Latin America.* Oxford University Press.

Ministerio de Economía y Finanzas. (2023). *Marco Macroeconómico Multianual 2023–2026.* Lima: MEF.

Morón, E. (2006). *Desafíos de la política fiscal en el Perú.* Lima: Universidad del Pacífico.

Morón, E. (Diciembre de 2006). *Ministerio de Economía y Finanzas.* Obtenido de https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Desafios_politica_fiscal.pdf

Perú, S. d. (2021). *Reporte Eficacía del Gasto Público. Resultados 2021.* Lima: COMEX Perú.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice.* Harvard University Press.

República, C. d. (2021). *Informe de Gestión: Comisión Especial Multipartidaria para la reforma integral del sistema previsional.* Lima: Congreso de la República.

Revilla, C. A. (2021). EL SISTEMA PRIVADO DE PENSIONES EN EL PERÚ: CRÍTICAS A SU IMPLEMENTACIÓN DOS DÉCADAS DESPUÉS. *https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/10/Mario-Pasco-Homenaje-full-95-112.pdf*, 102.

Ricoeur, P. (1976). *Interpretation Theory: Discourse and the Surplus of Meaning.* Texas : Texas Christian University Press.

Rivera, F. (2020). *Modelos de sistemas pensionarios en el mundo.* Santiago: Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones - Biblioteca del Congreso Nacional - Chile.

Roa, M. M. (29 de Séptiembre de 2022). *statista.com*. Obtenido de https://es.statista.com/grafico/23071/poblacion-mayor-de-65-anos-como-porcentaje-de-la-poblacion-mundial-total/#:~:text=En%20n%C3%BAmeros%20absolutos%2C%20este%20grupo,ni%C3%B1os%20menores%20de%20cinco%20a%C3%B1os.

Rojas, W. E. (2022). *Situación de los sistemas de jubilación en el Perú.* Lima: Oficina de Normalización Previsional.

Sabaini, G., Jiménez, J. C., & Martner Fanta, R. (2017). *Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina.* CEPAL.

Valderrama Torres, J. A. (2025). *Public and Social Pensions: Investigating Redistribution and Mortality Outcomes.* PUCP.

Valdunciel, L. M. (2007). Análisis de la Calidad de Servicio que prestan las Entidades Bancarias y su repercusión en la satisfacción del cliente y la lealtad hacia la Entidad. . *Revista Asturiana de Economía*, 85.

Valencia, A. (2012). Una visión para hacer mas eficiente el desempeño del Sector Bancario en América Latina. *IDC- Analyze The Future*, 1.

Vincent, S. (2021). *Planning for Old Age in Peru: Count on Kin or Court the State?* Lima : Anthropology & Aging.

Wang, Q., & Timonen, V. (2021). *Retirement pathways and pension inequality in China: a grounded theory study.* Dublin: Emerald.

Weber, M. (1919). *La política como vocación.* Alianza Editorial.

Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology.* University of California Press.

ANEXOS

INFORME ATLAS.TI

Proyecto (SISTEMA DE PENSIONES)

Informe de códigos – Agrupado por: Grupos de códigos

Todos los (58) códigos

Sin grupos

13 Códigos:

○ **Acceso a pensiones**

0 Grupos

2 Citas:

4:7 p 5 in LEY N 32123

Los afiliados al SNP acceden a una pensión, siempre que cumplan con los requisitos dispuestos en la normativa vigente.

b) Los afiliados al SPP, de solicitarlo, acceden a una pensión mínima o una pensión de jubilación proporcional especial con garantía estatal siempre que cumplan con las unidades de aporte efectivas requeridas, no realicen retiros de fondos a partir de la entrada en vigor de la presente ley y que su CIC sea insuficiente para financiarla. El reglamento determina el modo en que se cumplen tales exigencias. Se considera las aportaciones realizadas al SNP, de ser el caso, salvo que hayan servido para obtener una pensión en el SNP.

4:8 p 5 in LEY N 32123

Tienen derecho a percibir la pensión mínima todos los aportantes en edad de jubilación que acrediten como mínimo un número de unidades de aporte efectivas sean aportes obligatorios, voluntarios con fin provisional o aportes complementarios al momento de la jubilación. Dichos aportes serán definidos mediante el reglamento de la presente ley. Además, que no realicen retiros de fondos a partir de la entrada en vigor de la presente ley, a excepción de lo previsto en el artículo 40 y 42-A del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF.

○ **Asistencia técnica**

0 Grupos

1 Citas:

5:3 p 13 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Finalmente, la actualización del Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) 2024-20305 .

incluye 75 medidas y 493 hitos6 , entre los cuales sobresale la implementación del Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias (SIGM), que comenzó a operar en marzo de 2025, generando un impacto positivo en el mercado de créditos, especialmente para las MIPYMES. Como parte del PNCP, a nivel regional, se está promoviendo la formulación de Planes Regionales de Competitividad y Productividad (PRCP) mediante asistencia técnica, lo que permitirá reducir brechas y fomentar la competitividad sostenible. Estas asistencias ya se están llevando a cabo en regiones como Amazonas, La Libertad y Piura, y se prevé extenderlas a Lambayeque, Loreto y Arequipa.

○ **Condiciones de afiliación**

0 Grupos

3 Citas:

4:7 p 5 in LEY N 32123

Los afiliados al SNP acceden a una pensión, siempre que cumplan con los requisitos dispuestos en la normativa vigente.

b) Los afiliados al SPP, de solicitarlo, acceden a una pensión mínima o una pensión de jubilación proporcional especial con garantía estatal siempre que cumplan con las unidades de aporte efectivas requeridas, no realicen retiros de fondos a partir de la entrada en vigor de la presente ley y que su CIC sea insuficiente para financiarla. El reglamento determina el modo en que se cumplen tales exigencias. Se considera las aportaciones realizadas al SNP, de ser el caso, salvo que hayan servido para obtener una pensión en el SNP.

4:8 p 5 in LEY N 32123

Tienen derecho a percibir la pensión mínima todos los aportantes en edad de jubilación que acrediten como mínimo un número de unidades de aporte efectivas sean aportes obligatorios, voluntarios con fin provisional o aportes complementarios al momento de la jubilación. Dichos aportes serán definidos mediante el reglamento de la presente ley. Además, que no realicen retiros de fondos a partir de la entrada en vigor de la presente ley, a excepción de lo previsto en el artículo 40 y 42-A del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF.

4:9 p 6 in LEY N 32123

Se crea el aporte por consumo, que es un aporte complementario de naturaleza previsional, proveniente de los gastos por consumo realizados por los afiliados al Sistema, debidamente sustentados en boletas de venta electrónicas que contengan el o los nombres y apellidos de la persona natural y su número de documento nacional de identidad (DNI) correspondiente, y siempre que se cumpla con lo previsto en el presente artículo y en el párrafo 36.1 del artículo 36 de la presente ley. El aporte por consumo se financia con recursos del tesoro público consignados y autorizados en el presupuesto público de cada año.

○ **Condiciones para inversión**

0 Grupos

3 Citas:

5:1 p 12 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

En el corto plazo, la política económica está enfocada en preservar la solidez de los fundamentos macroeconómicos y consolidar el crecimiento económico. Para esto, se impulsarán inversiones en proyectos de infraestructura y se implementará una agenda de desregulación orientada a remover las barreras que limitan el desarrollo de la actividad económica, en un marco de prudencia y responsabilidad fiscal. De esta manera, se busca generar las condiciones necesarias para atraer mayores flujos de inversión, dinamizar la actividad económica y promover la creación de empleos de calidad que fortalezcan la demanda interna.

5:2 p 12 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Asimismo, se están impulsando la promoción y ejecución de inversiones a través del mecanismo de Obras por Impuestos. Para ello, se continuará fortaleciendo el acompañamiento técnico y el seguimiento permanente a las entidades públicas, con el fin de asegurar una adjudicación oportuna y eficiente de las inversiones, para garantizar el acceso a infraestructura de calidad y servicios básicos esenciales, contribuyendo a reducir la pobreza y las brechas en infraestructura y servicios públicos. En el marco de las Obras por Impuestos, el Gobierno aprobó los nuevos topes máximos de capacidad anual para los gobiernos regionales, locales y las universidades públicas para acelerar la ejecución de inversiones en sectores clave como educación, salud, transporte y saneamiento, priorizando las necesidades de la población.

5:5 p 15 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Una inversión pública de calidad cumple un rol clave en el desarrollo económico y social, al mejorar la productividad, promover la generación de empleo y ampliar el acceso de servicios públicos para la población de menores ingresos.

En ese sentido, sus efectos positivos serán especialmente relevantes para contribuir con un crecimiento económico sostenido en el tiempo, dado que presenta multiplicadores fiscales más favorables en comparación con el gasto corriente o las reducciones tributarias

○ **Creación de empleos**

0 Grupos

2 Citas:

5:1 p 12 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

En el corto plazo, la política económica está enfocada en preservar la solidez de los fundamentos macroeconómicos y consolidar el crecimiento económico. Para esto, se impulsarán inversiones en proyectos de infraestructura y se implementará una agenda de desregulación orientada a remover las barreras que limitan el desarrollo de la actividad económica, en un marco de prudencia y responsabilidad fiscal. De esta manera, se busca generar las condiciones necesarias para atraer mayores flujos de inversión, dinamizar la actividad económica y promover la creación de empleos de calidad que fortalezcan la demanda interna.

5:5 p 15 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Una inversión pública de calidad cumple un rol clave en el desarrollo económico y social, al mejorar la productividad, promover la generación de empleo y ampliar el acceso de servicios públicos para la población de menores ingresos.

En ese sentido, sus efectos positivos serán especialmente relevantes para contribuir con un crecimiento económico sostenido en el tiempo, dado que presenta multiplicadores fiscales más favorables en comparación con el gasto corriente o las reducciones tributarias

○ **Crecimiento económico**

0 Grupos

3 Citas:

5:1 p 12 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

En el corto plazo, la política económica está enfocada en preservar la solidez de los fundamentos macroeconómicos y consolidar el crecimiento económico. Para esto, se impulsarán inversiones en proyectos de infraestructura y se implementará una agenda de desregulación orientada a remover las barreras que limitan el desarrollo de la actividad económica, en un marco de prudencia y responsabilidad fiscal. De esta manera, se busca generar las condiciones necesarias para atraer mayores flujos de inversión, dinamizar la actividad económica y promover la creación de empleos de calidad que fortalezcan la demanda interna.

5:5 p 15 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Una inversión pública de calidad cumple un rol clave en el desarrollo económico y social, al mejorar la productividad, promover la generación de empleo y ampliar el acceso de servicios públicos para la población de menores ingresos.

En ese sentido, sus efectos positivos serán especialmente relevantes para contribuir con un crecimiento económico sostenido en el tiempo, dado que presenta multiplicadores fiscales más favorables en comparación con el gasto corriente o las reducciones tributarias

5:6 p 15 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Perú cuenta con amplio margen para reducir la ineficiencia en la gestión de los recursos públicos. Avanzar en este objetivo no solo permitiría liberar espacio fiscal para reasignar recursos hacia nuevas prioridades, sino que también tendría efectos positivos sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento económico. Diversos estudios señalan que una mayor eficiencia en el gasto fortalece la capacidad de la política fiscal para generar impactos positivos en la economía. En esa línea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018)7 estima que el país podría alcanzar ahorros fiscales equivalentes al 2,5% del PBI si se optimizan los procesos de compras públicas (1,8% del PBI), se mejora la focalización de las transferencias (0,4% del PBI) y se racionaliza el gasto en remuneraciones (0,3% del PBI).

○ **Demanda interna**

0 Grupos

1 Citas:

5:1 p 12 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

En el corto plazo, la política económica está enfocada en preservar la solidez de los fundamentos macroeconómicos y consolidar el crecimiento económico. Para esto, se impulsarán inversiones en proyectos de infraestructura y se implementará una agenda de desregulación orientada a remover las barreras que limitan el desarrollo de la actividad económica, en un marco de prudencia y responsabilidad fiscal. De esta manera, se busca generar las condiciones necesarias para atraer mayores flujos de inversión, dinamizar la actividad económica y promover la creación de empleos de calidad que fortalezcan la demanda interna.

○ **Desregulación**

0 Grupos

1 Citas:

5:1 p 12 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

En el corto plazo, la política económica está enfocada en preservar la solidez de los fundamentos macroeconómicos y consolidar el crecimiento económico. Para esto, se impulsarán inversiones en proyectos de infraestructura y se implementará una agenda de

desregulación orientada a remover las barreras que limitan el desarrollo de la actividad económica, en un marco de prudencia y responsabilidad fiscal. De esta manera, se busca generar las condiciones necesarias para atraer mayores flujos de inversión, dinamizar la actividad económica y promover la creación de empleos de calidad que fortalezcan la demanda interna.

○ **Garantía estatal**

0 Grupos

3 Citas:

4:7 p 5 in LEY N 32123

Los afiliados al SNP acceden a una pensión, siempre que cumplan con los requisitos dispuestos en la normativa vigente.

b) Los afiliados al SPP, de solicitarlo, acceden a una pensión mínima o una pensión de jubilación proporcional especial con garantía estatal siempre que cumplan con las unidades de aporte efectivas requeridas, no realicen retiros de fondos a partir de la entrada en vigor de la presente ley y que su CIC sea insuficiente para financiarla. El reglamento determina el modo en que se cumplen tales exigencias. Se considera las aportaciones realizadas al SNP, de ser el caso, salvo que hayan servido para obtener una pensión en el SNP.

6:3 p 8 in CONSTITUCION

Libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

6:7 p 68 in CONSTITUCION

El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional.

○ **Inversiones en infraestructura**

0 Grupos

3 Citas:

5:1 p 12 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

En el corto plazo, la política económica está enfocada en preservar la solidez de los fundamentos macroeconómicos y consolidar el crecimiento económico. Para esto, se impulsarán inversiones en proyectos de infraestructura y se implementará una agenda de desregulación orientada a remover las barreras que limitan el desarrollo de la actividad económica, en un marco de prudencia y responsabilidad fiscal. De esta manera, se busca generar las condiciones necesarias para atraer mayores flujos de inversión, dinamizar la actividad económica y promover la creación de empleos de calidad que fortalezcan la demanda interna.

5:2 p 12 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Asimismo, se están impulsando la promoción y ejecución de inversiones a través del mecanismo de Obras por Impuestos. Para ello, se continuará fortaleciendo el acompañamiento técnico y el seguimiento permanente a las entidades públicas, con el fin de asegurar una adjudicación oportuna y eficiente de las inversiones, para garantizar el acceso a infraestructura de calidad y servicios básicos esenciales, contribuyendo a reducir la pobreza y las brechas en infraestructura y servicios públicos. En el marco de las Obras por Impuestos, el Gobierno aprobó los nuevos topes máximos de capacidad anual para los gobiernos regionales, locales y las universidades públicas para acelerar la ejecución de inversiones en sectores clave como educación, salud, transporte y saneamiento, priorizando las necesidades de la población.

5:5 p 15 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Una inversión pública de calidad cumple un rol clave en el desarrollo económico y social, al mejorar la productividad, promover la generación de empleo y ampliar el acceso de servicios públicos para la población de menores ingresos.

En ese sentido, sus efectos positivos serán especialmente relevantes para contribuir con un crecimiento económico sostenido en el tiempo, dado que presenta multiplicadores fiscales más favorables en comparación con el gasto corriente o las reducciones tributarias

○ **La presente exclusión no es aplicable a los indicados trabajadores en**

0 Grupos

1 Citas:

1:16 p 16 in DECRETO 19990

Los asegurados facultativos a que se refiere el inciso b) del artículo 4 nacidos a partir del primero de julio de mil novecientos treintiuno si son hombres, o a partir del primero de julio de mil novecientos treinta y seis si son mujeres

○ **Planes Regionales de Competitividad y Productividad**

0 Grupos

1 Citas:

5:3 p 13 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Finalmente, la actualización del Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) 2024-20305 .

incluye 75 medidas y 493 hitos6 , entre los cuales sobresale la implementación del Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias (SIGM), que comenzó a operar en marzo de 2025, generando un impacto positivo en el mercado de créditos, especialmente para las MIPYMES. Como parte del PNCP, a nivel regional, se está promoviendo la formulación de Planes Regionales de Competitividad y Productividad (PRCP) mediante asistencia técnica, lo que permitirá reducir brechas y fomentar la competitividad sostenible. Estas asistencias ya se están llevando a cabo en regiones como Amazonas, La Libertad y Piura, y se prevé extenderlas a Lambayeque, Loreto y Arequipa.

○ **Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias**

0 Grupos

1 Citas:

5:3 p 13 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Finalmente, la actualización del Plan Nacional de Competitividad y Productividad (PNCP) 2024-20305 .

incluye 75 medidas y 493 hitos6 , entre los cuales sobresale la implementación del Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias (SIGM), que comenzó a operar en marzo de 2025, generando un impacto positivo en el mercado de créditos, especialmente para las MIPYMES. Como parte del PNCP, a nivel regional, se está promoviendo la formulación de Planes Regionales de Competitividad y Productividad (PRCP) mediante asistencia técnica, lo que permitirá reducir brechas y fomentar la competitividad sostenible. Estas asistencias ya se están llevando a cabo en regiones como Amazonas, La Libertad y Piura, y se prevé extenderlas a Lambayeque, Loreto y Arequipa.

Sistema Fiscal–Presupuestal

15 Códigos:

○ **Baja cobertura**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

1 Citas:

1:15 p 15 in DECRETO 19990

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

○ **Cobertura mínima**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

12 Citas:

1:1 p 4 in DECRETO 19990

Créase el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, en sustitución de los sistemas de pensiones de las Cajas de Pensiones de la Caja Nacional de Seguro Social y del Seguro Social del Empleado y del Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares.

1:3 p 5 in DECRETO 19990

Los trabajadores al servicio del Estado bajo los regímenes de la Ley Nº 11377 o de la actividad privada; incluyendo al personal que a partir de la vigencia del presente Decreto Ley ingrese a prestar servicios en el Poder Judicial, en el Servicio Diplomático y en el Magisterio

1:8 p 7 in DECRETO 19990

Los empleadores y las empresas de propiedad social, cooperativas o similares, están obligados a retener las aportaciones de los trabajadores asegurados obligatorios en el momento del pago de sus remuneraciones y a entregarlas a la Caja Nacional de Pensiones, conjuntamente con las que dichos empleadores o empresas deben abonar.

1:13 p 11 in DECRETO 19990

Que al momento de sobrevenirle la invalidez, cualquiera que fuere su causa, tenga por lo menos tres años de aportación, de los cuales por lo menos la mitad corresponda a los últimos treinta y seis meses anteriores a aquél en que se produjo la invalidez, aunque a dicha fecha no se encuentre aportando

1:16 p 16 in DECRETO 19990

Los asegurados facultativos a que se refiere el inciso b) del artículo 4 nacidos a partir del primero de julio de mil novecientos treintiuno si son hombres, o a partir del primero de julio de mil novecientos treinta y seis si son mujeres

1:17 p 16 in DECRETO 19990

Los asegurados obligatorios así como los asegurados facultativos a que se refiere el inciso b) del artículo 4, que acrediten las edades señaladas en el artículo 38, que tengan cinco o más años de aportación pero menos de quince o trece años según se trate de hombres o mujeres, respectivamente, tendrán derecho a una pensión reducida equivalente a una treintava o una veinticincoava parte respectivamente, de la remuneración o ingreso de referencia por cada año completo de aportación

1:18 p 17 in DECRETO 19990

Para los asegurados que al momento de su inscripción tengan sesenta o más años de edad si son hombres y cincuenticinco o más años si son mujeres, la pensión a que se refiere el párrafo anterior será determinada sobre una base que no podrá exceder de tres veces la remuneración mínima vital mensual del lugar de su trabajo habitual, cualesquiera que sean las remuneraciones o ingresos que efectivamente hubieran percibido y sobre la totalidad de las cuales deberán haber aportado.

1:22 p 22 in DECRETO 19990

Tiene derecho a pensión de viudez la cónyuge del asegurado o pensionista fallecido, y el cónyuge inválido o mayor de sesenta años de la asegurada o pensionista fallecida que haya estado a cargo de ésta, siempre que el matrimonio se hubiera celebrado por lo menos un año antes del fallecimiento del causante y antes de que éste cumpla sesenta años de edad si fuese hombre o cincuenta años si fuese mujer, o más de dos años antes del fallecimiento del causante en caso de haberse celebrado el matrimonio a edad

mayor de las indicadas

1:23 p 23 in DECRETO 19990

El monto máximo de la pensión de orfandad de cada hijo es igual al veinte por ciento del monto de la pensión de invalidez o jubilación que percibía o hubiera podido percibir el causante. En caso de huérfanos de padre y madre, la pensión máxima es equivalente al cuarenta por ciento. Si el padre y la madre hubieren sido asegurados o pensionistas, la pensión se calculará sobre la base de la pensión más elevada. (*)

4:1 p 1 in LEY N 32123

La presente ley tiene por finalidad reformar el sistema de pensiones para que sus beneficiarios accedan progresivamente a una pensión justa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución Política del Perú, reconociendo la progresividad en la aplicación del derecho a la seguridad social en pensiones, fomentando la eficiencia y competencia, facilitando la libre elección y garantizando la sostenibilidad del sistema. Asimismo, asegura una mayor competencia en la oferta de gestores de pensiones, brinda una pensión mínima, ofrece comisiones por resultados y la pensión por consumo como mecanismo de aportes complementario.

4:3 p 2 in LEY N 32123

Las aportaciones obligatorias de los afiliados al SNP no pueden ser inferiores al 13 % de la remuneración mensual asegurable o pensionable a cargo del afiliado, sin perjuicio de los aportes que legalmente corresponde realizar al empleador o al Estado.

6:3 p 8 in CONSTITUCION

Libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

○ **Conflictos entre actores**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

13 Citas:

1:3 p 5 in DECRETO 19990

Los trabajadores al servicio del Estado bajo los regímenes de la Ley Nº 11377 o de la actividad privada; incluyendo al personal que a partir de la vigencia del presente Decreto Ley ingrese a prestar servicios en el Poder Judicial, en el Servicio Diplomático y en el Magisterio

1:8 p 7 in DECRETO 19990

Los empleadores y las empresas de propiedad social, cooperativas o similares, están obligados a retener las aportaciones de los trabajadores asegurados obligatorios en el momento del pago de sus remuneraciones y a entregarlas a la Caja Nacional de Pensiones, conjuntamente con las que dichos empleadores o empresas deben abonar.

1:9 p 8 in DECRETO 19990

Los empleadores y las empresas de propiedad social, cooperativas y similares obligados al pago de las aportaciones de los asegurados obligatorios y de las que les corresponda, que incurran en mora, pagarán un recargo del dos por ciento del valor de dichas aportaciones por cada mes calendario o fracción, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar

1:13 p 11 in DECRETO 19990

Que al momento de sobrevenirle la invalidez, cualquiera que fuere su causa, tenga por lo menos tres años de aportación, de los cuales por lo menos la mitad corresponda a los últimos treinta y seis meses anteriores a aquél en que se produjo la invalidez, aunque a dicha fecha no se encuentre aportando

1:14 p 14 in DECRETO 19990

Si el pensionista de invalidez dificultase o impidiese su tratamiento, se negase a cumplir las prescripciones médicas que se le impartan se resistiese a someterse a las comprobaciones de su estado o a observar las medidas de recuperación, rehabilitación o reorientación profesional, se suspenderá el pago de la pensión de invalidez mientras persista en su actitud, sin derecho a reintegro

1:20 p 18 in DECRETO 19990

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

2:3 p 1 in DECRETO 26845

Los afiliados a los sistemas de pensiones administrados por el IPSS pueden optar p or permanecer en ellos con todos los derechos y beneficios inherentes a dichos regímenes o por i ncorporarse al SPP. En este último caso, su traslado al SPP es reversible dentro de los dos año s siguientes de la vigencia de la presente ley, siempre que sean mayores de 55 años si son hombr es y de 50 años si son mujeres, o que la razón determinante de su afiliación al SPP haya sido la creencia equivocada de que tenía derecho al Bono de Reconocimiento en el momento de la promulga ción de la ley.

2:4 p 2 in DECRETO 26845

En el caso de optar el trabajador por dejar el régimen del IPSS e incorporarse al S PP, recibe un ""Bono fe Reconocimiento"" emitido por el IPSS por el monto correspondiente a los b eneficios del trabajador en función a los meses de sus aportes al IPSS hasta la fecha de vigencia de la presente ley

2:5 p 3 in DECRETO 26845

Los ""Bonos da Reconocimiento"" pueden ser transferidos por endoso. El endoso del primer titular sólo puede hacerse a titulo oneroso y a cambio de dinero, el que debe ser íntegra mente abonado en la Cuenta Individual de Capitalización del primer titular a que se refiere el Ar ticulo 19º de la presente ley. Tal transferencia debe necesariamente efectuada a través de la AFP en la que esta aplicado el trabajador . La AF esta impedida de recibir una retribución por dich o servicio

2:7 p 7 in DECRETO 26845

Los aportes al Fondo pueden provenir de los trabajadores dependientes, de los tra bajadores independientes o de los empleadores. En el primer caso, los empleadores actúan como a gentes retenedores.

2:8 p 8 in DECRETO 26845

Sin perjuicio de las sanciones, multas o recargos que puedan recaer sobre el emple ador por la demora o el incumplimiento de su obligación de retención y pago, el trabajador, dire ctamente o a través de la AFP a la que está afiliado, puede accionar penalmente contra los repre sentantes legales del empleador en el caso de que en forma maliciosa incumplan con su obligación de retener, pagar o presentar declaraciones incompletas o falsas.

6:4 p 28 in CONSTITUCION

El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones

6:5 p 53 in CONSTITUCION

Los grados y honores, las remuneraciones y las pensiones inherentes a la jerarquía de oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional son equivalentes. La ley establece las equivalencias correspondientes al personal militar o policial de carrera que no tiene grado o jerarquía de oficial.

○ **Déficit actuarial**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

1 Citas:

2:1 p 1 in DECRETO 26845

El Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP) tiene como objeto contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema de previsión social en el área de pensiones y está formado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), las que administran los Fondos de Pensiones a que se refiere el capítulo II del Título II de la presente ley y otorga n obligatoriamente a sus afiliados las prestaciones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gast os de sepelio a que se refiere e1 capitulo V del Título II de la presente ley.

○ **Estructura AFP**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

3 Citas:

1:17 p 16 in DECRETO 19990

Los asegurados obligatorios así como los asegurados facultativos a que se refiere el inciso b) del artículo 4, que acrediten las edades señaladas en el artículo 38, que tengan cinco o más años de aportación pero menos de quince o trece años según se trate de hombres o mujeres, respectivamente, tendrán derecho a una pensión reducida equivalente a una treintava o una veinticincoava parte respectivamente, de la remuneración o ingreso de referencia por cada año completo de aportación

2:5 p 3 in DECRETO 26845

Los ""Bonos da Reconocimiento"" pueden ser transferidos por endoso. El endoso del primer titular sólo puede hacerse a titulo oneroso y a cambio de dinero, el que debe ser íntegra mente abonado en la Cuenta Individual de Capitalización del primer titular a que se refiere el Ar ticulo 19º de la presente ley. Tal transferencia debe necesariamente efectuada a través de la AFP en la que esta aplicado el trabajador . La AF esta impedida de recibir una retribución por dich o servicio

2:9 p 9 in DECRETO 26845

El Retiro Programado es la modalidad de pensión administrada por una AFP mediant e la cual el afiliado, manteniendo la propiedad sobre los fondos acumulados en su Cuenta Indivi dual de Capitalización, efectúa retiros mensuales contra el saldo de dicha cuenta hasta que la misma se extinga.

○ **Estructura ONP**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

2 Citas:

1:1 p 4 in DECRETO 19990

Créase el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, en sustitución de los sistemas de pensiones de las Cajas de Pensiones de la Caja Nacional de Seguro Social y del Seguro Social del Empleado y del Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares.

4:5 p 4 in LEY N 32123

La ONP es responsable de administrar el pago y articular el pilar no contributivo de forma progresiva, el que se financia con recursos del tesoro público tales como un porcentaje de los saldos anuales de balance y otros recursos que el Estado considere

○ **Informalidad**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

1 Citas:

1:20 p 18 in DECRETO 19990

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

○ **Pensiones no contributivas**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

3 Citas:

1:15 p 15 in DECRETO 19990

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

1:22 p 22 in DECRETO 19990

Tiene derecho a pensión de viudez la cónyuge del asegurado o pensionista fallecido, y el cónyuge inválido o mayor de sesenta años de la asegurada o pensionista fallecida que haya estado a cargo de ésta, siempre que el matrimonio se hubiera celebrado por lo menos un año antes del fallecimiento del causante y antes de que éste cumpla sesenta años de edad si fuese hombre o cincuenta años si fuese mujer, o más de dos años antes del fallecimiento del causante en caso de haberse celebrado el matrimonio a edad

mayor de las indicadas

4:6 p 4 in LEY N 32123

Acceden a una pensión no contributiva las personas que a la edad de jubilación no cuentan con al menos una pensión de jubilación proporcional especial y se encuentran en condición de pobreza o vulnerabilidad de acuerdo con los criterios del Sisfoh, ya sea que se encuentren afiliados al Sistema o no; así como las personas con discapacidad severa y otras personas vulnerables que cumplan con los requisitos de elegibilidad establecidos en las normas de creación de la intervención pública respectiva.

○ **Pensiones reducidas**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

8 Citas:

1:12 p 10 in DECRETO 19990

Al asegurado que se encuentra en incapacidad física o mental prolongada o presumida permanente, que le impide ganar más de la tercera parte de la remuneración o ingreso asegurable que percibiría otro trabajador de la misma categoría, en un trabajo igual o similar en la misma región

1:13 p 11 in DECRETO 19990

Que al momento de sobrevenirle la invalidez, cualquiera que fuere su causa, tenga por lo menos tres años de aportación, de los cuales por lo menos la mitad corresponda a los últimos treinta y seis meses anteriores a aquél en que se produjo la invalidez, aunque a dicha fecha no se encuentre aportando

1:18 p 17 in DECRETO 19990

Para los asegurados que al momento de su inscripción tengan sesenta o más años de edad si son hombres y cincuenticinco o más años si son mujeres, la pensión a que se refiere el párrafo anterior será determinada sobre una base que no podrá exceder de tres veces la remuneración mínima vital mensual del lugar de su trabajo habitual, cualesquiera que sean las remuneraciones o ingresos que efectivamente hubieran percibido y sobre la totalidad de las cuales deberán haber aportado.

1:19 p 17 in DECRETO 19990

Si el pensionista a que se refiere el presente artículo reiniciara actividad remunerada, al cesar en ésta, se procederá a una nueva liquidación de su pensión, sobre la base de los tres últimos años aportados, aunque no fueran consecutivos, pero la nueva remuneración de referencia no podrá exceder a la anterior en una cifra superior a una remuneración mínima vital del lugar de su trabajo habitual.

1:23 p 23 in DECRETO 19990

El monto máximo de la pensión de orfandad de cada hijo es igual al veinte por ciento del monto de la pensión de invalidez o jubilación que percibía o hubiera podido percibir el causante. En caso de huérfanos de padre y madre, la pensión máxima es equivalente al cuarenta por ciento. Si el padre y la madre hubieren sido asegurados o pensionistas, la pensión se calculará sobre la base de la pensión más elevada. (*)

1:24 p 24 in DECRETO 19990

De aumentar o reducirse el número de beneficiarios los montos de las pensiones se reajustarán en forma proporcional, sin que en ningún caso se sobrepase el porcentaje máximo que se puede percibir por cada pensión

2:4 p 2 in DECRETO 26845

En el caso de optar el trabajador por dejar el régimen del IPSS e incorporarse al S PP, recibe un ""Bono fe Reconocimiento"" emitido por el IPSS por el monto correspondiente a los b eneficios del trabajador en función a los meses de sus aportes al IPSS hasta la fecha de vigencia de la presente ley

6:5 p 53 in CONSTITUCION

Los grados y honores, las remuneraciones y las pensiones inherentes a la jerarquía de oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional son equivalentes. La ley establece las equivalencias correspondientes al personal militar o policial de carrera que no tiene grado o jerarquía de oficial.

○ **Principios del sistema previsional**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

14 Citas:

1:3 p 5 in DECRETO 19990

Los trabajadores al servicio del Estado bajo los regímenes de la Ley Nº 11377 o de la actividad privada; incluyendo al personal que a partir de la vigencia del presente Decreto Ley ingrese a prestar servicios en el Poder Judicial, en el Servicio Diplomático y en el Magisterio

1:5 p 6 in DECRETO 19990

La presente exclusión no es aplicable a los indicados trabajadores en el caso de que por prestar o haber prestado servicios en otro u otros empleos en la forma indicada en el Art.

3 tengan también la calidad de asegurados obligatorios del Sistema Nacional de Pensione

1:13 p 11 in DECRETO 19990

Que al momento de sobrevenirle la invalidez, cualquiera que fuere su causa, tenga por lo menos tres años de aportación, de los cuales por lo menos la mitad corresponda a los últimos treinta y seis meses anteriores a aquél en que se produjo la invalidez, aunque a dicha fecha no se encuentre aportando

1:15 p 15 in DECRETO 19990

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

1:19 p 17 in DECRETO 19990

Si el pensionista a que se refiere el presente artículo reiniciara actividad remunerada, al cesar en ésta, se procederá a una nueva liquidación de su pensión, sobre la base de los tres últimos años aportados, aunque no fueran consecutivos, pero la nueva remuneración de referencia no podrá exceder a la anterior en una cifra superior a una remuneración mínima vital del lugar de su trabajo habitual.

1:25 p 25 in DECRETO 19990

Al fallecimiento de un asegurado que percibía o hubiera tenido derecho a percibir pensión de jubilación o de invalidez, de acuerdo al presente Decreto Ley, y únicamente en caso que no deje beneficiarios con derecho a pensión de sobrevivientes, se otorgará capital de defunción en orden excluyente a las siguientes

1:26 p 29 in DECRETO 19990

El asegurado podrá iniciar el trámite para obtener la pensión de jubilación antes de cesar en el trabajo o de dejar de percibir ingresos asegurables. Sin embargo, el pago de la pensión sólo comenzará cuando cese en el trabajo o deje de percibir ingresos asegurables, pasando a la condición de pensionista.

2:2 p 1 in DECRETO 26845

La incorporación al SPP se efectúa a través de la afiliación a una AFP. Tal afiliac ión es voluntaria para todos los trabajadores dependientes o independientes. Los trabajadores

pued en desafiliarse de la respectiva AFP a fin de afiliarse al IPSS en un plazo que no puede exceder d e 2 años a partir de la vigencia de la presente ley. Las condiciones de desafiliación de una AFP y consecuente afiliación al IPSS son establecidas por la Superintendencia.

2:6 p 4 in DECRETO 26845

Para constituirse y efectuar publicidad, las AFP deben tener autorización de la Supe rintendencia, según como se establece en el inciso b) del Artículo 54º de la presente ley.

Los locales de las personas naturales o jurídicas que efectúen actividades iguales o similares a las de las AFP sin haber obtenido autorización de la Superintendencia pueden ser clausurados, para lo cual el Superintendente puede contar con el apoyo de la fuerza pública. Si esta rehúsa brinda r su apoyo, queda incurso en el delito de abuso de autoridad previsto en el primer párrafo del Art ículo 378º del Código Penal.

2:10 p 9 in DECRETO 26845

La Renta Vitalicia Personal es la modalidad de pensión mediante la cual el afiliad o contrata con una AFP una renta vitalicia mensual hasta su fallecimiento. Para tal fin, la AFP d ebe establecer un sistema de autoseguro mediante la utilización de los saldos de la Cuenta Indivi dual de Capitalización de los afiliados que contrataron tal modalidad y que hayan fallecido. Con dichas retenciones se constituye un Fondo de Longevidad que es administrado por la AFP.

Corresponde a la Superintendencia establecer los criterios para la inversión del Fondo Longevida d, supervisar los saldos que integran el Fondo de Longevidad y la edad utilizada para el cálcul o de la pensión, así como dictar las medidas complementarias para el debido funcionamiento del s istema

4:2 p 2 in LEY N 32123

Mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Economía y Finanzas se aprueban las normas para la mejor implementación de las cuentas nocionales, las que deben incluir, entre otros, la determinación de la edad a partir de la cual se transita a este nuevo régimen, la progresividad de su implementación, los parámetros que intervienen en su diseño, así como el sistema de recaudación.

4:4 p 3 in LEY N 32123

La edad de jubilación en el sistema se fija en sesenta y cinco años, para hombres y mujeres

6:2 p 3 in CONSTITUCION

A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

6:4 p 28 in CONSTITUCION

El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones

○ **Problemas del sistema**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

0 Citas

○ **Protección social**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

18 Citas:

1:1 p 4 in DECRETO 19990

Créase el Sistema Nacional de Pensiones de la Seguridad Social, en sustitución de los sistemas de pensiones de las Cajas de Pensiones de la Caja Nacional de Seguro Social y del Seguro Social del Empleado y del Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares.

1:5 p 6 in DECRETO 19990

La presente exclusión no es aplicable a los indicados trabajadores en el caso de que por prestar o haber prestado servicios en otro u otros empleos en la forma indicada en el Art.

3 tengan también la calidad de asegurados obligatorios del Sistema Nacional de Pensione

1:12 p 10 in DECRETO 19990

Al asegurado que se encuentra en incapacidad física o mental prolongada o presumida permanente, que le impide ganar más de la tercera parte de la remuneración o ingreso asegurable que percibiría otro trabajador de la misma categoría, en un trabajo igual o similar en la misma región

1:15 p 15 in DECRETO 19990

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

1:20 p 18 in DECRETO 19990

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

1:22 p 22 in DECRETO 19990

Tiene derecho a pensión de viudez la cónyuge del asegurado o pensionista fallecido, y el cónyuge inválido o mayor de sesenta años de la asegurada o pensionista fallecida que haya estado a cargo de ésta, siempre que el matrimonio se hubiera celebrado por lo menos un año antes del fallecimiento del causante y antes de que éste cumpla sesenta años de edad si fuese hombre o cincuenta años si fuese mujer, o más de dos años antes del fallecimiento del causante en caso de haberse celebrado el matrimonio a edad

mayor de las indicadas

1:25 p 25 in DECRETO 19990

Al fallecimiento de un asegurado que percibía o hubiera tenido derecho a percibir pensión de jubilación o de invalidez, de acuerdo al presente Decreto Ley, y únicamente en caso que no deje beneficiarios con derecho a pensión de sobrevivientes, se otorgará capital de defunción en orden excluyente a las siguientes

2:2 p 1 in DECRETO 26845

La incorporación al SPP se efectúa a través de la afiliación a una AFP. Tal afiliac ión es voluntaria para todos los trabajadores dependientes o independientes. Los trabajadores pued en desafiliarse de la respectiva AFP a fin de afiliarse al IPSS en un plazo que no puede exceder d e 2 años a partir de la vigencia de la presente ley. Las condiciones de desafiliación de una AFP y consecuente afiliación al IPSS son establecidas por la Superintendencia.

2:4 p 2 in DECRETO 26845

En el caso de optar el trabajador por dejar el régimen del IPSS e incorporarse al S PP, recibe un ""Bono fe Reconocimiento"" emitido por el IPSS por el monto correspondiente a los b eneficios del trabajador en función a los meses de sus aportes al IPSS hasta la fecha de vigencia de la presente ley

4:4 p 3 in LEY N 32123

La edad de jubilación en el sistema se fija en sesenta y cinco años, para hombres y mujeres

4:5 p 4 in LEY N 32123

La ONP es responsable de administrar el pago y articular el pilar no contributivo de forma progresiva, el que se financia con recursos del tesoro público tales como un porcentaje de los saldos anuales de balance y otros recursos que el Estado considere

4:6 p 4 in LEY N 32123

Acceden a una pensión no contributiva las personas que a la edad de jubilación no cuentan con al menos una pensión de jubilación proporcional especial y se encuentran en condición de pobreza o vulnerabilidad de acuerdo con los criterios del Sisfoh, ya sea que se encuentren afiliados al Sistema o no; así como las personas con discapacidad severa y otras personas vulnerables que cumplan con los requisitos de elegibilidad establecidos en las normas de creación de la intervención pública respectiva.

6:1 p 3 in CONSTITUCION

A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

6:2 p 3 in CONSTITUCION

A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole.

6:3 p 8 in CONSTITUCION

Libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

6:4 p 28 in CONSTITUCION

El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones

6:6 p 68 in CONSTITUCION

Regímenes pensionarios de los Servidores Públicos Los nuevos regímenes sociales obligatorios, que sobre materia de pensiones de los trabajadores públicos, se establezcan, no afectan los derechos legalmente obtenidos, en particular el correspondiente a los regímenes de los decretos leyes 19990 y 20530 y sus modificatorias.

6:7 p 68 in CONSTITUCION

El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional.

○ **Sistemas especiales**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

0 Citas

○ **Solidaridad**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

3 Citas:

2:7 p 7 in DECRETO 26845

Los aportes al Fondo pueden provenir de los trabajadores dependientes, de los tra bajadores independientes o de los empleadores. En el primer caso, los empleadores actúan como a gentes retenedores.

4:5 p 4 in LEY N 32123

La ONP es responsable de administrar el pago y articular el pilar no contributivo de forma progresiva, el que se financia con recursos del tesoro público tales como un porcentaje de los saldos anuales de balance y otros recursos que el Estado considere

6:3 p 8 in CONSTITUCION

Libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

○ **Universalidad**

1 Grupos:

Sistema Fiscal–Presupuestal

1 Citas:

6:3 p 8 in CONSTITUCION

Libre acceso a las prestaciones de salud y pensiones El Estado garantiza el libre acceso a prestaciones de salud y a pensiones, a través de entidades públicas, privadas o mixtas.

Supervisa asimismo su eficaz funcionamiento.

Sistema Jurídico–Legislativo

10 Códigos:

○ **Gasto público previsional**

1 Grupos:

Sistema Jurídico–Legislativo

4 Citas:

1:24 p 24 in DECRETO 19990

De aumentar o reducirse el número de beneficiarios los montos de las pensiones se reajustarán en forma proporcional, sin que en ningún caso se sobrepase el porcentaje máximo que se puede percibir por cada pensión

4:5 p 4 in LEY N 32123

La ONP es responsable de administrar el pago y articular el pilar no contributivo de forma progresiva, el que se financia con recursos del tesoro público tales como un porcentaje de los saldos anuales de balance y otros recursos que el Estado considere

4:9 p 6 in LEY N 32123

Se crea el aporte por consumo, que es un aporte complementario de naturaleza previsional, proveniente de los gastos por consumo realizados por los afiliados al Sistema, debidamente sustentados en boletas de venta electrónicas que contengan el o los nombres y apellidos de la persona natural y su número de documento nacional de identidad (DNI) correspondiente, y siempre que se cumpla con lo previsto en el presente artículo y en el párrafo 36.1 del artículo 36 de la presente ley. El aporte por consumo se financia con recursos del tesoro público consignados y autorizados en el presupuesto público de cada año.

6:7 p 68 in CONSTITUCION

El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional.

○ **Incremento del gasto**

1 Grupos:

Sistema Jurídico–Legislativo

0 Citas

○ **Nuevas fuentes de financiamiento**

1 Grupos:

Sistema Jurídico–Legislativo

3 Citas:

1:18 p 17 in DECRETO 19990

Para los asegurados que al momento de su inscripción tengan sesenta o más años de edad si son hombres y cincuenticinco o más años si son mujeres, la pensión a que se refiere el párrafo anterior será determinada sobre una base que no podrá exceder de tres veces la remuneración mínima vital mensual del lugar de su trabajo habitual, cualesquiera que sean las remuneraciones o ingresos que efectivamente hubieran percibido y sobre la totalidad de las cuales deberán haber aportado.

1:21 p 19 in DECRETO 19990

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

2:7 p 7 in DECRETO 26845

Los aportes al Fondo pueden provenir de los trabajadores dependientes, de los tra bajadores independientes o de los empleadores. En el primer caso, los empleadores actúan como a gentes retenedores.

○ **Obligaciones del Tesoro Público**

1 Grupos:

Sistema Jurídico–Legislativo

9 Citas:

1:6 p 6 in DECRETO 19990

Las aportaciones a que se refiere el inciso a) del artículo anterior equivalen a un porcentaje del monto de la remuneración asegurable que percibe el trabajador, porcentaje que se fijará, en cada caso, por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros,

1:7 p 7 in DECRETO 19990

La remuneración máxima asegurable sobre la que se pagará aportaciones, por cada empleo, será fijada por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a propuesta del Consejo Directivo Unico de los Seguros Sociales y previo estudio actuarial

1:11 p 9 in DECRETO 19990

Bajo responsabilidad del Gerente General de la Caja Nacional de Pensiones, en períodos no mayores de cinco años, se efectuará obligatoriamente estudios actuariales para determinar si los ingresos y reservas del Sistema Nacional de Pensiones garantizan su equilibrio financiero.

2:5 p 3 in DECRETO 26845

Los ""Bonos da Reconocimiento"" pueden ser transferidos por endoso. El endoso del primer titular sólo puede hacerse a titulo oneroso y a cambio de dinero, el que debe ser íntegra mente abonado en la Cuenta Individual de Capitalización del primer titular a que se refiere el Ar ticulo 19º de la presente ley. Tal transferencia debe necesariamente efectuada a través de la AFP en la que esta aplicado el trabajador . La AF esta impedida de recibir una retribución por dich o servicio

2:7 p 7 in DECRETO 26845

Los aportes al Fondo pueden provenir de los trabajadores dependientes, de los tra bajadores independientes o de los empleadores. En el primer caso, los empleadores actúan como a gentes retenedores.

2:10 p 9 in DECRETO 26845

La Renta Vitalicia Personal es la modalidad de pensión mediante la cual el afiliad o contrata con una AFP una renta vitalicia mensual hasta su fallecimiento. Para tal fin, la AFP d ebe establecer un sistema de autoseguro mediante la utilización de los saldos de la Cuenta Indivi dual de Capitalización de los afiliados que contrataron tal modalidad y que

hayan fallecido. Con dichas retenciones se constituye un Fondo de Longevidad que es administrado por la AFP.

Corresponde a la Superintendencia establecer los criterios para la inversión del Fondo Longevida d, supervisar los saldos que integran el Fondo de Longevidad y la edad utilizada para el cálcul o de la pensión, así como dictar las medidas complementarias para el debido funcionamiento del s istema

2:11 p 13 in DECRETO 26845

En el caso de las causales previstas en el Artículo 365º de la Ley General de Sociedades, el Sup erintendente debe formular las denuncias correspondientes con el objeto de que se promueva acción penal contra quienes violen la prohibición a que se contrae tal artículo. Sin perjuicio de las personas naturales o jurídicas que hayan resultado perjudicadas, la Superintendencia es considera da como parte civil en el respectivo proceso.

Para los fines de presentación de la denuncia de que trata el presente inciso, el Superintendente puede ejercer sobre la empresa infractora las mismas facultades de inspección que la ley concede ala Superintendencia sobre las instituciones que ella supervisa.

La Resolución de disolución importa en todos los casos, la cancelación de la licencia de funcion amiento de pleno derecho

4:3 p 2 in LEY N 32123

Las aportaciones obligatorias de los afiliados al SNP no pueden ser inferiores al 13 % de la remuneración mensual asegurable o pensionable a cargo del afiliado, sin perjuicio de los aportes que legalmente corresponde realizar al empleador o al Estado.

6:7 p 68 in CONSTITUCION

El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional.

○ **Presiones financieras**

1 Grupos:

Sistema Jurídico–Legislativo

1 Citas:

1:24 p 24 in DECRETO 19990

De aumentar o reducirse el número de beneficiarios los montos de las pensiones se reajustarán en forma proporcional, sin que en ningún caso se sobrepase el porcentaje máximo que se puede percibir por cada pensión

○ **Reformas fiscales**

1 Grupos:

Sistema Jurídico–Legislativo

7 Citas:

1:21 p 19 in DECRETO 19990

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

2:3 p 1 in DECRETO 26845

Los afiliados a los sistemas de pensiones administrados por el IPSS pueden optar p or permanecer en ellos con todos los derechos y beneficios inherentes a dichos regímenes o por i ncorporarse al SPP. En este último caso, su traslado al SPP es reversible dentro de los dos año s siguientes de la vigencia de la presente ley, siempre que sean mayores de 55 años si son hombr es y de 50 años si son mujeres, o que la razón determinante de su afiliación al SPP haya sido la creencia equivocada de que tenía derecho al Bono de Reconocimiento en el momento de la promulga ción de la ley.

2:4 p 2 in DECRETO 26845

En el caso de optar el trabajador por dejar el régimen del IPSS e incorporarse al S PP, recibe un ""Bono fe Reconocimiento"" emitido por el IPSS por el monto correspondiente a

los b eneficios del trabajador en función a los meses de sus aportes al IPSS hasta la fecha de vigencia de la presente ley

4:1 p 1 in LEY N 32123

La presente ley tiene por finalidad reformar el sistema de pensiones para que sus beneficiarios accedan progresivamente a una pensión justa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución Política del Perú, reconociendo la progresividad en la aplicación del derecho a la seguridad social en pensiones, fomentando la eficiencia y competencia, facilitando la libre elección y garantizando la sostenibilidad del sistema. Asimismo, asegura una mayor competencia en la oferta de gestores de pensiones, brinda una pensión mínima, ofrece comisiones por resultados y la pensión por consumo como mecanismo de aportes complementario.

4:4 p 3 in LEY N 32123

La edad de jubilación en el sistema se fija en sesenta y cinco años, para hombres y mujeres

5:6 p 15 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Perú cuenta con amplio margen para reducir la ineficiencia en la gestión de los recursos públicos. Avanzar en este objetivo no solo permitiría liberar espacio fiscal para reasignar recursos hacia nuevas prioridades, sino que también tendría efectos positivos sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento económico. Diversos estudios señalan que una mayor eficiencia en el gasto fortalece la capacidad de la política fiscal para generar impactos positivos en la economía. En esa línea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018)7 estima que el país podría alcanzar ahorros fiscales equivalentes al 2,5% del PBI si se optimizan los procesos de compras públicas (1,8% del PBI), se mejora la focalización de las transferencias (0,4% del PBI) y se racionaliza el gasto en remuneraciones (0,3% del PBI).

6:6 p 68 in CONSTITUCION

Regímenes pensionarios de los Servidores Públicos Los nuevos regímenes sociales obligatorios, que sobre materia de pensiones de los trabajadores públicos, se establezcan, no afectan los derechos legalmente obtenidos, en particular el correspondiente a los regímenes de los decretos leyes 19990 y 20530 y sus modificatorias.

○ **Restricciones presupuestales**

1 Grupos:

Sistema Jurídico–Legislativo

4 Citas:

1:19 p 17 in DECRETO 19990

Si el pensionista a que se refiere el presente artículo reiniciara actividad remunerada, al cesar en ésta, se procederá a una nueva liquidación de su pensión, sobre la base de los tres últimos años aportados, aunque no fueran consecutivos, pero la nueva remuneración de referencia no podrá exceder a la anterior en una cifra superior a una remuneración mínima vital del lugar de su trabajo habitual.

1:20 p 18 in DECRETO 19990

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

2:6 p 4 in DECRETO 26845

Para constituirse y efectuar publicidad, las AFP deben tener autorización de la Supe rintendencia, según como se establece en el inciso b) del Artículo 54º de la presente ley.

Los locales de las personas naturales o jurídicas que efectúen actividades iguales o similares a las de las AFP sin haber obtenido autorización de la Superintendencia pueden ser clausurados, para lo cual el Superintendente puede contar con el apoyo de la fuerza pública. Si esta rehúsa brinda r su apoyo, queda incurso en el delito de abuso de autoridad previsto en el primer párrafo del Art ículo 378º del Código Penal.

6:7 p 68 in CONSTITUCION

El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional.

○ **Riesgos fiscales**

1 Grupos:

Sistema Jurídico–Legislativo

1 Citas:

5:4 p 14 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

El país mantiene bajos niveles de déficit fiscal (2024: 3,5% del PBI de Perú vs. 5,5% del PBI para el promedio de emergentes) y deuda pública (2024: 32,1% del PBI de Perú vs. 69,5% del PBI para el promedio de economías emergentes). Además, Perú ha registrado una de las menores necesidades de financiamiento (la suma del déficit fiscal y las amortizaciones de la deuda pública) entre economías emergentes y se espera que se mantengan en niveles relativamente bajos (promedio 2025-2029: Perú: 2,8% del PBI vs. promedio de países emergentes: 16,3% del PBI). Por otro lado, a junio de 2025, los activos financieros del SPNF se ubican en 9,9% del PBI, dentro de los cuales destaca el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) cuyos recursos ascienden a cerca de US$ 3 200 millones (1,0% del PBI).

Todas estas fortalezas fiscales se ven reflejadas en que Perú posee uno de los más bajos riesgo país de la región y entre economías emergentes, lo cual le permite acceder a condiciones más favorables de financiamiento en comparación con otros países.

○ **Sostenibilidad fiscal**

1 Grupos:

Sistema Jurídico–Legislativo

11 Citas:

1:8 p 7 in DECRETO 19990

Los empleadores y las empresas de propiedad social, cooperativas o similares, están obligados a retener las aportaciones de los trabajadores asegurados obligatorios en el momento del pago de sus remuneraciones y a entregarlas a la Caja Nacional de Pensiones, conjuntamente con las que dichos empleadores o empresas deben abonar.

1:9 p 8 in DECRETO 19990

Los empleadores y las empresas de propiedad social, cooperativas y similares obligados al pago de las aportaciones de los asegurados obligatorios y de las que les corresponda, que incurran en mora, pagarán un recargo del dos por ciento del valor de dichas aportaciones por cada mes calendario o fracción, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar

2:6 p 4 in DECRETO 26845

Para constituirse y efectuar publicidad, las AFP deben tener autorización de la Supe rintendencia, según como se establece en el inciso b) del Artículo 54º de la presente ley.

Los locales de las personas naturales o jurídicas que efectúen actividades iguales o similares a las de las AFP sin haber obtenido autorización de la Superintendencia pueden ser clausurados, para lo cual el Superintendente puede contar con el apoyo de la fuerza pública. Si esta rehúsa brinda r su apoyo, queda incurso en el delito de abuso de autoridad previsto en el primer párrafo del Art ículo 378º del Código Penal.

4:1 p 1 in LEY N 32123

La presente ley tiene por finalidad reformar el sistema de pensiones para que sus beneficiarios accedan progresivamente a una pensión justa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución Política del Perú, reconociendo la progresividad en la aplicación del derecho a la seguridad social en pensiones, fomentando la eficiencia y competencia, facilitando la libre elección y garantizando la sostenibilidad del sistema. Asimismo, asegura una mayor competencia en la oferta de gestores de pensiones, brinda una pensión mínima, ofrece comisiones por resultados y la pensión por consumo como mecanismo de aportes complementario.

4:3 p 2 in LEY N 32123

Las aportaciones obligatorias de los afiliados al SNP no pueden ser inferiores al 13 % de la remuneración mensual asegurable o pensionable a cargo del afiliado, sin perjuicio de los aportes que legalmente corresponde realizar al empleador o al Estado.

4:4 p 3 in LEY N 32123

La edad de jubilación en el sistema se fija en sesenta y cinco años, para hombres y mujeres

5:4 p 14 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

El país mantiene bajos niveles de déficit fiscal (2024: 3,5% del PBI de Perú vs. 5,5% del PBI para el promedio de emergentes) y deuda pública (2024: 32,1% del PBI de Perú vs. 69,5% del PBI para el promedio de economías emergentes). Además, Perú ha registrado una de las menores necesidades de financiamiento (la suma del déficit fiscal y las amortizaciones de la deuda pública) entre economías emergentes y se espera que se mantengan en niveles relativamente bajos (promedio 2025-2029: Perú: 2,8% del PBI vs. promedio de países emergentes: 16,3% del PBI). Por otro lado, a junio de 2025, los activos financieros del SPNF se ubican en 9,9% del PBI, dentro de los cuales destaca el Fondo de Estabilización Fiscal (FEF) cuyos recursos ascienden a cerca de US$ 3 200 millones (1,0% del PBI).

Todas estas fortalezas fiscales se ven reflejadas en que Perú posee uno de los más bajos riesgo país de la región y entre economías emergentes, lo cual le permite acceder a condiciones más favorables de financiamiento en comparación con otros países.

5:6 p 15 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Perú cuenta con amplio margen para reducir la ineficiencia en la gestión de los recursos públicos. Avanzar en este objetivo no solo permitiría liberar espacio fiscal para reasignar recursos hacia nuevas prioridades, sino que también tendría efectos positivos sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento económico. Diversos estudios señalan que una mayor eficiencia en el gasto fortalece la capacidad de la política fiscal para generar impactos positivos en la economía. En esa línea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018)7 estima que el país podría alcanzar ahorros fiscales equivalentes al 2,5% del PBI si se optimizan los procesos de compras públicas (1,8% del PBI), se mejora la focalización de las transferencias (0,4% del PBI) y se racionaliza el gasto en remuneraciones (0,3% del PBI).

6:4 p 28 in CONSTITUCION

El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones

6:6 p 68 in CONSTITUCION

Regímenes pensionarios de los Servidores Públicos Los nuevos regímenes sociales obligatorios, que sobre materia de pensiones de los trabajadores públicos, se establezcan, no afectan los derechos legalmente obtenidos, en particular el correspondiente a los regímenes de los decretos leyes 19990 y 20530 y sus modificatorias.

6:7 p 68 in CONSTITUCION

El Estado garantiza el pago oportuno y el reajuste periódico de las pensiones que administra, con arreglo a las previsiones presupuestarias que éste destine para tales efectos, y a las posibilidades de la economía nacional.

○ **Subsidios previsionales**

1 Grupos:

Sistema Jurídico–Legislativo

0 Citas

Sistema Normativo–Previsional

8 Códigos:

○ **Argumentos de reforma**

1 Grupos:

Sistema Normativo–Previsional

1 Citas:

2:1 p 1 in DECRETO 26845

El Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP) tiene como objeto contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema de previsión social en el área de pensiones y está formado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), las que administran los Fondos de Pensiones a que se refiere el capítulo II del Título II de la presente ley y otorga n obligatoriamente a sus afiliados las prestaciones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gast os de sepelio a que se refiere e1 capitulo V del Título II de la presente ley.

○ **Conflictos constitucionales**

1 Grupos:

Sistema Normativo–Previsional

4 Citas:

1:15 p 15 in DECRETO 19990

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

1:25 p 25 in DECRETO 19990

Al fallecimiento de un asegurado que percibía o hubiera tenido derecho a percibir pensión de jubilación o de invalidez, de acuerdo al presente Decreto Ley, y únicamente en caso que no deje beneficiarios con derecho a pensión de sobrevivientes, se otorgará capital de defunción en orden excluyente a las siguientes

2:11 p 13 in DECRETO 26845

En el caso de las causales previstas en el Artículo 365º de la Ley General de Sociedades, el Sup erintendente debe formular las denuncias correspondientes con el objeto de que se promueva acción penal contra quienes violen la prohibición a que se contrae tal artículo. Sin perjuicio de las personas naturales o jurídicas que hayan resultado perjudicadas, la Superintendencia es considera da como parte civil en el respectivo proceso.

Para los fines de presentación de la denuncia de que trata el presente inciso, el Superintendente puede ejercer sobre la empresa infractora las mismas facultades de inspección que la ley concede ala Superintendencia sobre las instituciones que ella supervisa.

La Resolución de disolución importa en todos los casos, la cancelación de la licencia de funcion amiento de pleno derecho

6:6 p 68 in CONSTITUCION

Regímenes pensionarios de los Servidores Públicos Los nuevos regímenes sociales obligatorios, que sobre materia de pensiones de los trabajadores públicos, se establezcan, no afectan los derechos legalmente obtenidos, en particular el correspondiente a los regímenes de los decretos leyes 19990 y 20530 y sus modificatorias.

○ **Derechos adquiridos**

1 Grupos:

Sistema Normativo–Previsional

20 Citas:

1:8 p 7 in DECRETO 19990

Los empleadores y las empresas de propiedad social, cooperativas o similares, están obligados a retener las aportaciones de los trabajadores asegurados obligatorios en el momento del pago de sus remuneraciones y a entregarlas a la Caja Nacional de Pensiones, conjuntamente con las que dichos empleadores o empresas deben abonar.

1:13 p 11 in DECRETO 19990

Que al momento de sobrevenirle la invalidez, cualquiera que fuere su causa, tenga por lo menos tres años de aportación, de los cuales por lo menos la mitad corresponda a los últimos treinta y seis meses anteriores a aquél en que se produjo la invalidez, aunque a dicha fecha no se encuentre aportando

1:16 p 16 in DECRETO 19990

Los asegurados facultativos a que se refiere el inciso b) del artículo 4 nacidos a partir del primero de julio de mil novecientos treintiuno si son hombres, o a partir del primero de julio de mil novecientos treinta y seis si son mujeres

1:17 p 16 in DECRETO 19990

Los asegurados obligatorios así como los asegurados facultativos a que se refiere el inciso b) del artículo 4, que acrediten las edades señaladas en el artículo 38, que tengan cinco o más años de aportación pero menos de quince o trece años según se trate de hombres o mujeres, respectivamente, tendrán derecho a una pensión reducida equivalente a una

treintava o una veinticincoava parte respectivamente, de la remuneración o ingreso de referencia por cada año completo de aportación

1:18 p 17 in DECRETO 19990

Para los asegurados que al momento de su inscripción tengan sesenta o más años de edad si son hombres y cincuenticinco o más años si son mujeres, la pensión a que se refiere el párrafo anterior será determinada sobre una base que no podrá exceder de tres veces la remuneración mínima vital mensual del lugar de su trabajo habitual, cualesquiera que sean las remuneraciones o ingresos que efectivamente hubieran percibido y sobre la totalidad de las cuales deberán haber aportado.

1:20 p 18 in DECRETO 19990

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

1:22 p 22 in DECRETO 19990

Tiene derecho a pensión de viudez la cónyuge del asegurado o pensionista fallecido, y el cónyuge inválido o mayor de sesenta años de la asegurada o pensionista fallecida que haya estado a cargo de ésta, siempre que el matrimonio se hubiera celebrado por lo menos un año antes del fallecimiento del causante y antes de que éste cumpla sesenta años de edad si fuese hombre o cincuenta años si fuese mujer, o más de dos años antes del fallecimiento del causante en caso de haberse celebrado el matrimonio a edad

mayor de las indicadas

1:23 p 23 in DECRETO 19990

El monto máximo de la pensión de orfandad de cada hijo es igual al veinte por ciento del monto de la pensión de invalidez o jubilación que percibía o hubiera podido percibir el causante. En caso de huérfanos de padre y madre, la pensión máxima es equivalente al cuarenta por ciento. Si el padre y la madre hubieren sido asegurados o pensionistas, la pensión se calculará sobre la base de la pensión más elevada. (*)

2:1 p 1 in DECRETO 26845

El Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones (SPP) tiene como objeto contribuir al desarrollo y fortalecimiento del sistema de previsión social en el área de pensiones y está formado por las Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (AFP), las que administran los Fondos de Pensiones a que se refiere el capítulo II del Título II de la presente ley y otorga n obligatoriamente a sus afiliados las prestaciones de jubilación, invalidez, sobrevivencia y gast os de sepelio a que se refiere e1 capitulo V del Título II de la presente ley.

2:3 p 1 in DECRETO 26845

Los afiliados a los sistemas de pensiones administrados por el IPSS pueden optar p or permanecer en ellos con todos los derechos y beneficios inherentes a dichos regímenes o por i ncorporarse al SPP. En este último caso, su traslado al SPP es reversible dentro de los dos año s siguientes de la vigencia de la presente ley, siempre que sean mayores de 55 años si son hombr es y de 50 años si son mujeres, o que la razón determinante de su afiliación al SPP haya sido la creencia equivocada de que tenía derecho al Bono de Reconocimiento en el momento de la promulga ción de la ley.

2:4 p 2 in DECRETO 26845

En el caso de optar el trabajador por dejar el régimen del IPSS e incorporarse al S PP, recibe un ""Bono fe Reconocimiento"" emitido por el IPSS por el monto correspondiente a los b eneficios del trabajador en función a los meses de sus aportes al IPSS hasta la fecha de vigencia de la presente ley

2:5 p 3 in DECRETO 26845

Los ""Bonos da Reconocimiento"" pueden ser transferidos por endoso. El endoso del primer titular sólo puede hacerse a titulo oneroso y a cambio de dinero, el que debe ser íntegra mente abonado en la Cuenta Individual de Capitalización del primer titular a que se refiere el Ar ticulo 19º de la presente ley. Tal transferencia debe necesariamente efectuada a través de la AFP en la que esta aplicado el trabajador . La AF esta impedida de recibir una retribución por dich o servicio

2:8 p 8 in DECRETO 26845

Sin perjuicio de las sanciones, multas o recargos que puedan recaer sobre el emple ador por la demora o el incumplimiento de su obligación de retención y pago, el trabajador, dire

ctamente o a través de la AFP a la que está afiliado, puede accionar penalmente contra los repre sentantes legales del empleador en el caso de que en forma maliciosa incumplan con su obligación de retener, pagar o presentar declaraciones incompletas o falsas.

4:1 p 1 in LEY N 32123

La presente ley tiene por finalidad reformar el sistema de pensiones para que sus beneficiarios accedan progresivamente a una pensión justa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución Política del Perú, reconociendo la progresividad en la aplicación del derecho a la seguridad social en pensiones, fomentando la eficiencia y competencia, facilitando la libre elección y garantizando la sostenibilidad del sistema. Asimismo, asegura una mayor competencia en la oferta de gestores de pensiones, brinda una pensión mínima, ofrece comisiones por resultados y la pensión por consumo como mecanismo de aportes complementario.

4:4 p 3 in LEY N 32123

La edad de jubilación en el sistema se fija en sesenta y cinco años, para hombres y mujeres

4:8 p 5 in LEY N 32123

Tienen derecho a percibir la pensión mínima todos los aportantes en edad de jubilación que acrediten como mínimo un número de unidades de aporte efectivas sean aportes obligatorios, voluntarios con fin provisional o aportes complementarios al momento de la jubilación. Dichos aportes serán definidos mediante el reglamento de la presente ley. Además, que no realicen retiros de fondos a partir de la entrada en vigor de la presente ley, a excepción de lo previsto en el artículo 40 y 42-A del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF.

6:1 p 3 in CONSTITUCION

A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

6:4 p 28 in CONSTITUCION

El Presidente del Banco Central de Reserva, el Superintendente de Banca y Seguros, el Superintendente de Administración Tributaria, el Superintendente Nacional de Aduanas y el Superintendente de Administradoras de Fondos Privados de Pensiones

6:5 p 53 in CONSTITUCION

Los grados y honores, las remuneraciones y las pensiones inherentes a la jerarquía de oficiales de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional son equivalentes. La ley establece las equivalencias correspondientes al personal militar o policial de carrera que no tiene grado o jerarquía de oficial.

6:6 p 68 in CONSTITUCION

Regímenes pensionarios de los Servidores Públicos Los nuevos regímenes sociales obligatorios, que sobre materia de pensiones de los trabajadores públicos, se establezcan, no afectan los derechos legalmente obtenidos, en particular el correspondiente a los regímenes de los decretos leyes 19990 y 20530 y sus modificatorias.

○ **Discursos legislativos**

1 Grupos:

Sistema Normativo–Previsional

3 Citas:

1:6 p 6 in DECRETO 19990

Las aportaciones a que se refiere el inciso a) del artículo anterior equivalen a un porcentaje del monto de la remuneración asegurable que percibe el trabajador, porcentaje que se fijará, en cada caso, por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros,

4:3 p 2 in LEY N 32123

Las aportaciones obligatorias de los afiliados al SNP no pueden ser inferiores al 13 % de la remuneración mensual asegurable o pensionable a cargo del afiliado, sin perjuicio de los aportes que legalmente corresponde realizar al empleador o al Estado.

4:8 p 5 in LEY N 32123

Tienen derecho a percibir la pensión mínima todos los aportantes en edad de jubilación que acrediten como mínimo un número de unidades de aporte efectivas sean aportes obligatorios, voluntarios con fin provisional o aportes complementarios al momento de la jubilación. Dichos aportes serán definidos mediante el reglamento de la presente ley. Además, que no realicen retiros de fondos a partir de la entrada en vigor de la presente ley, a excepción de lo previsto en el artículo 40 y 42-A del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF.

○ **Exposición de motivos**

1 Grupos:

Sistema Normativo–Previsional

0 Citas

○ **Justificación normativa**

1 Grupos:

Sistema Normativo–Previsional

9 Citas:

1:6 p 6 in DECRETO 19990

Las aportaciones a que se refiere el inciso a) del artículo anterior equivalen a un porcentaje del monto de la remuneración asegurable que percibe el trabajador, porcentaje que se fijará, en cada caso, por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros,

1:9 p 8 in DECRETO 19990

Los empleadores y las empresas de propiedad social, cooperativas y similares obligados al pago de las aportaciones de los asegurados obligatorios y de las que les corresponda, que incurran en mora, pagarán un recargo del dos por ciento del valor de dichas aportaciones por cada mes calendario o fracción, sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar

2:3 p 1 in DECRETO 26845

Los afiliados a los sistemas de pensiones administrados por el IPSS pueden optar p or permanecer en ellos con todos los derechos y beneficios inherentes a dichos regímenes o por i ncorporarse al SPP. En este último caso, su traslado al SPP es reversible dentro de los dos año s siguientes de la vigencia de la presente ley, siempre que sean mayores de 55 años si son hombr es y de 50 años si son mujeres, o que la razón determinante de su afiliación al SPP haya sido la creencia equivocada de que tenía derecho al Bono de Reconocimiento en el momento de la promulga ción de la ley.

2:5 p 3 in DECRETO 26845

Los ""Bonos da Reconocimiento"" pueden ser transferidos por endoso. El endoso del primer titular sólo puede hacerse a titulo oneroso y a cambio de dinero, el que debe ser íntegra mente abonado en la Cuenta Individual de Capitalización del primer titular a que se refiere el Ar ticulo 19º de la presente ley. Tal transferencia debe necesariamente efectuada a través de la AFP en la que esta aplicado el trabajador . La AF esta impedida de recibir una retribución por dich o servicio

2:11 p 13 in DECRETO 26845

En el caso de las causales previstas en el Artículo 365º de la Ley General de Sociedades, el Sup erintendente debe formular las denuncias correspondientes con el objeto de que se promueva acción penal contra quienes violen la prohibición a que se contrae tal artículo. Sin perjuicio de las personas naturales o jurídicas que hayan resultado perjudicadas, la Superintendencia es considera da como parte civil en el respectivo proceso.

Para los fines de presentación de la denuncia de que trata el presente inciso, el Superintendente puede ejercer sobre la empresa infractora las mismas facultades de inspección que la ley concede ala Superintendencia sobre las instituciones que ella supervisa.

La Resolución de disolución importa en todos los casos, la cancelación de la licencia de funcion amiento de pleno derecho

4:1 p 1 in LEY N 32123

La presente ley tiene por finalidad reformar el sistema de pensiones para que sus beneficiarios accedan progresivamente a una pensión justa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Constitución Política del Perú, reconociendo la

progresividad en la aplicación del derecho a la seguridad social en pensiones, fomentando la eficiencia y competencia, facilitando la libre elección y garantizando la sostenibilidad del sistema. Asimismo, asegura una mayor competencia en la oferta de gestores de pensiones, brinda una pensión mínima, ofrece comisiones por resultados y la pensión por consumo como mecanismo de aportes complementario.

4:9 p 6 in LEY N 32123

Se crea el aporte por consumo, que es un aporte complementario de naturaleza previsional, proveniente de los gastos por consumo realizados por los afiliados al Sistema, debidamente sustentados en boletas de venta electrónicas que contengan el o los nombres y apellidos de la persona natural y su número de documento nacional de identidad (DNI) correspondiente, y siempre que se cumpla con lo previsto en el presente artículo y en el párrafo 36.1 del artículo 36 de la presente ley. El aporte por consumo se financia con recursos del tesoro público consignados y autorizados en el presupuesto público de cada año.

6:1 p 3 in CONSTITUCION

A la vida, a su identidad, a su integridad moral, psíquica y física y a su libre desarrollo y bienestar. El concebido es sujeto de derecho en todo cuanto le favorece.

6:6 p 68 in CONSTITUCION

Regímenes pensionarios de los Servidores Públicos Los nuevos regímenes sociales obligatorios, que sobre materia de pensiones de los trabajadores públicos, se establezcan, no afectan los derechos legalmente obtenidos, en particular el correspondiente a los regímenes de los decretos leyes 19990 y 20530 y sus modificatorias.

○ **Límites del Estado**

1 Grupos:

Sistema Normativo–Previsional

1 Citas:

1:21 p 19 in DECRETO 19990

Al cesar en el trabajo o actividad, se procederá a una nueva liquidación de la pensión, sobre la base de la nueva remuneración o ingreso de referencia, la misma que para este

efecto no podrá exceder a la anterior en una cifra superior a una remuneración mínima vital del hogar de trabajo habitual del, asegurado”

○ **Tensiones jurídicas**

1 Grupos:

Sistema Normativo–Previsional

1 Citas:

2:11 p 13 in DECRETO 26845

En el caso de las causales previstas en el Artículo 365º de la Ley General de Sociedades, el Sup erintendente debe formular las denuncias correspondientes con el objeto de que se promueva acción penal contra quienes violen la prohibición a que se contrae tal artículo. Sin perjuicio de las personas naturales o jurídicas que hayan resultado perjudicadas, la Superintendencia es considera da como parte civil en el respectivo proceso.

Para los fines de presentación de la denuncia de que trata el presente inciso, el Superintendente puede ejercer sobre la empresa infractora las mismas facultades de inspección que la ley concede ala Superintendencia sobre las instituciones que ella supervisa.

La Resolución de disolución importa en todos los casos, la cancelación de la licencia de funcion amiento de pleno derecho

Sistema Técnico–Económico

12 Códigos:

○ **Brecha de aportes**

1 Grupos:

Sistema Técnico–Económico

1 Citas:

1:10 p 8 in DECRETO 19990

Se considera ingreso asegurable mensual la doceava parte del ingreso anual que perciba por su trabajo personal en actividad económica independiente, según declaración jurada de pago del impuesto a la renta del año anterior al cual corresponde el período de aportación.

○ **Cálculos actuariales**

1 Grupos:

Sistema Técnico–Económico

6 Citas:

1:7 p 7 in DECRETO 19990

La remuneración máxima asegurable sobre la que se pagará aportaciones, por cada empleo, será fijada por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a propuesta del Consejo Directivo Unico de los Seguros Sociales y previo estudio actuarial

1:10 p 8 in DECRETO 19990

Se considera ingreso asegurable mensual la doceava parte del ingreso anual que perciba por su trabajo personal en actividad económica independiente, según declaración jurada de pago del impuesto a la renta del año anterior al cual corresponde el período de aportación.

1:11 p 9 in DECRETO 19990

Bajo responsabilidad del Gerente General de la Caja Nacional de Pensiones, en períodos no mayores de cinco años, se efectuará obligatoriamente estudios actuariales para determinar si los ingresos y reservas del Sistema Nacional de Pensiones garantizan su equilibrio financiero.

1:21 p 19 in DECRETO 19990

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

1:23 p 23 in DECRETO 19990

El monto máximo de la pensión de orfandad de cada hijo es igual al veinte por ciento del monto de la pensión de invalidez o jubilación que percibía o hubiera podido percibir el causante. En caso de huérfanos de padre y madre, la pensión máxima es equivalente al cuarenta por ciento. Si el padre y la madre hubieren sido asegurados o pensionistas, la pensión se calculará sobre la base de la pensión más elevada. (*)

2:10 p 9 in DECRETO 26845

La Renta Vitalicia Personal es la modalidad de pensión mediante la cual el afiliad o contrata con una AFP una renta vitalicia mensual hasta su fallecimiento. Para tal fin, la AFP d ebe establecer un sistema de autoseguro mediante la utilización de los saldos de la Cuenta Indivi dual de Capitalización de los afiliados que contrataron tal modalidad y que hayan fallecido. Con dichas retenciones se constituye un Fondo de Longevidad que es administrado por la AFP.

Corresponde a la Superintendencia establecer los criterios para la inversión del Fondo Longevida d, supervisar los saldos que integran el Fondo de Longevidad y la edad utilizada para el cálcul o de la pensión, así como dictar las medidas complementarias para el debido funcionamiento del s istema

○ **Escenarios futuros**

1 Grupos:

Sistema Técnico–Económico

0 Citas

○ **Esperanza de vida**

1 Grupos:

Sistema Técnico–Económico

0 Citas

○ **Evaluaciones técnicas**

1 Grupos:

Sistema Técnico–Económico

3 Citas:

1:7 p 7 in DECRETO 19990

La remuneración máxima asegurable sobre la que se pagará aportaciones, por cada empleo, será fijada por Decreto Supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, a propuesta del Consejo Directivo Unico de los Seguros Sociales y previo estudio actuarial

1:11 p 9 in DECRETO 19990

Bajo responsabilidad del Gerente General de la Caja Nacional de Pensiones, en períodos no mayores de cinco años, se efectuará obligatoriamente estudios actuariales para determinar si los ingresos y reservas del Sistema Nacional de Pensiones garantizan su equilibrio financiero.

2:10 p 9 in DECRETO 26845

La Renta Vitalicia Personal es la modalidad de pensión mediante la cual el afiliad o contrata con una AFP una renta vitalicia mensual hasta su fallecimiento. Para tal fin, la AFP d ebe establecer un sistema de autoseguro mediante la utilización de los saldos de la Cuenta Indivi dual de Capitalización de los afiliados que contrataron tal modalidad y que hayan fallecido. Con dichas retenciones se constituye un Fondo de Longevidad que es administrado por la AFP.

Corresponde a la Superintendencia establecer los criterios para la inversión del Fondo Longevida d, supervisar los saldos que integran el Fondo de Longevidad y la edad utilizada para el cálcul o de la pensión, así como dictar las medidas complementarias para el debido funcionamiento del s istema

○ **Impacto en inversión pública**

1 Grupos:

Sistema Técnico–Económico

2 Citas:

5:5 p 15 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Una inversión pública de calidad cumple un rol clave en el desarrollo económico y social, al mejorar la productividad, promover la generación de empleo y ampliar el acceso de servicios públicos para la población de menores ingresos.

En ese sentido, sus efectos positivos serán especialmente relevantes para contribuir con un crecimiento económico sostenido en el tiempo, dado que presenta multiplicadores fiscales más favorables en comparación con el gasto corriente o las reducciones tributarias

5:6 p 15 in MARCO MACROECONOMICO MULTIANUAL

Perú cuenta con amplio margen para reducir la ineficiencia en la gestión de los recursos públicos. Avanzar en este objetivo no solo permitiría liberar espacio fiscal para reasignar recursos hacia nuevas prioridades, sino que también tendría efectos positivos sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas y el crecimiento económico. Diversos estudios señalan que una mayor eficiencia en el gasto fortalece la capacidad de la política fiscal para generar impactos positivos en la economía. En esa línea, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2018)7 estima que el país podría alcanzar ahorros fiscales equivalentes al 2,5% del PBI si se optimizan los procesos de compras públicas (1,8% del PBI), se mejora la focalización de las transferencias (0,4% del PBI) y se racionaliza el gasto en remuneraciones (0,3% del PBI).

○ **Indicadores clave**

1 Grupos:

Sistema Técnico–Económico

0 Citas

○ **Interpretaciones económicas**

1 Grupos:

Sistema Técnico–Económico

0 Citas

○ **Presión sobre gasto corriente**

1 Grupos:

Sistema Técnico–Económico

0 Citas

○ **Proyecciones**

1 Grupos:

Sistema Técnico–Económico

0 Citas

○ **Riesgos previsionales**

1 Grupos:

Sistema Técnico–Económico

0 Citas

○ **Tasa de reemplazo**

1 Grupos:

Sistema Técnico–Económico

0 Citas

Tabla 2
Grupo de códigos

Código	Comentario	Grupo de códigos 1	Grupo de códigos 2	Grupo de códigos 3	Grupo de códigos 4
Acceso a pensiones					
Argumentos de reforma				Sistema Normativo–Previsional	
Asistencia técnica					
Baja cobertura		Sistema Fiscal–Presupuestal			
Brecha de aportes					Sistema Técnico–Económico
Cálculos actuariales					Sistema Técnico–Económico
Cobertura mínima		Sistema Fiscal–Presupuestal			
Condiciones de afiliación					
Condiciones para inversión					
Conflictos constitucionales				Sistema Normativo–Previsional	
Conflictos entre actores		Sistema Fiscal–Presupuestal			
Creación de empleos					
Crecimiento económico					
Déficit actuarial		Sistema Fiscal–Presupuestal			
Demanda interna					
Derechos adquiridos				Sistema Normativo–Previsional	
Desregulación					
Discursos legislativos				Sistema Normativo–Previsional	
Escenarios futuros					Sistema Técnico–Económico
Esperanza de vida					Sistema Técnico–Económico

Estructura AFP	Sistema Fiscal–Presupuestal			
Estructura ONP	Sistema Fiscal–Presupuestal			
Evaluaciones técnicas				Sistema Técnico–Económico
Exposición de motivos			Sistema Normativo–Previsional	
Garantía estatal				
Gasto público previsional		Sistema Jurídico–Legislativo		
Impacto en inversión pública				Sistema Técnico–Económico
Incremento del gasto		Sistema Jurídico–Legislativo		
Indicadores clave				Sistema Técnico–Económico
Informalidad	Sistema Fiscal–Presupuestal			
Interpretaciones económicas				Sistema Técnico–Económico
Inversiones en infraestructura				
Justificación normativa			Sistema Normativo–Previsional	
La presente exclusión no es aplicable a los indicados trabajadores en				
Límites del Estado			Sistema Normativo–Previsional	
Nuevas fuentes de financiamiento		Sistema Jurídico–Legislativo		
Obligaciones del Tesoro Público		Sistema Jurídico–Legislativo		
Pensiones no contributivas	Sistema Fiscal–Presupuestal			
Pensiones reducidas	Sistema Fiscal–Presupuestal			
Planes Regionales de Competitividad y Productividad				
Presión sobre gasto corriente				Sistema Técnico–Económico
Presiones financieras		Sistema Jurídico–Legislativo		

Principios del sistema previsional	Sistema Fiscal–Presupuestal			
Problemas del sistema	Sistema Fiscal–Presupuestal			
Protección social	Sistema Fiscal–Presupuestal			
Proyecciones				Sistema Técnico–Económico
Reformas fiscales		Sistema Jurídico–Legislativo		
Restricciones presupuestales		Sistema Jurídico–Legislativo		
Riesgos fiscales		Sistema Jurídico–Legislativo		
Riesgos previsionales				Sistema Técnico–Económico
Sistema Informativo de Garantías Mobiliarias				
Sistemas especiales	Sistema Fiscal–Presupuestal			
Solidaridad	Sistema Fiscal–Presupuestal			
Sostenibilidad fiscal		Sistema Jurídico–Legislativo		
Subsidios previsionales		Sistema Jurídico–Legislativo		
Tasa de reemplazo				Sistema Técnico–Económico
Tensiones jurídicas			Sistema Normativo–Previsional	
Universalidad	Sistema Fiscal–Presupuestal			