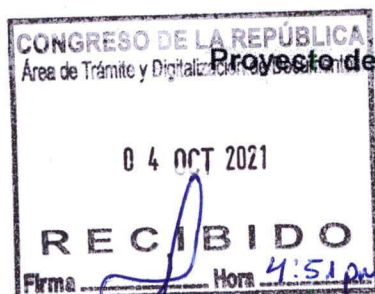




Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"



Proyecto de Ley N° \_\_\_\_\_

**LEY QUE DISPONE EL INCREMENTO PROGRESIVO DE  
LA PENSION MINIMA Y MODIFICA LA ESTRUCTURA DE  
LAS CONTRIBUCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO  
DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES.**

La bancada parlamentaria de Perú Libre, a iniciativa de la señora Congresista de la República María Antonieta Agüero Gutiérrez, en ejercicio de su potestad de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en observancia de los artículos 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente proyecto de ley:

**I. FÓRMULA LEGAL:**

El Congreso de la República ha dado la siguiente Ley:

**LEY QUE DISPONE EL INCREMENTO PROGRESIVO DE  
LA PENSION MINIMA Y MODIFICA LA ESTRUCTURA DE  
LAS CONTRIBUCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO  
DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES.**

Artículo 1. Otórguese fuerza de ley al numeral 6° de la parte Resolutiva de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 009-2015-AI/TC relativo a la obligatoriedad del aumento progresivo de la pensión mínima: "6. DISPONER que el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, conforme a sus atribuciones, promuevan el aumento progresivo de la pensión mínima de los diferentes regímenes pensionarios, de acuerdo a lo expuesto en los fundamentos 114 y 120 de la presente sentencia, en el plazo de 3 años. De no hacerlo en dicho plazo, el Tribunal Constitucional, en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencias, podrá adoptar las medidas que estime necesarias para tal efecto".





Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

Artículo 2. La pensión mínima que otorga el Sistema Nacional de Pensiones será equivalente a una remuneración mínima vital, lo cual se efectuará progresivamente en un plazo no mayor a dos años contados desde el 1 de enero del 2022.

Artículo 3. Modificar el artículo 2 de la Ley 26504, con el siguiente texto.

"Artículo 2º.- Las aportaciones al Sistema Nacional de Pensiones a que se refiere el Decreto Ley N° 19990 ascienden al 20% de la remuneración asegurable, siendo el 13% a cargo del trabajador y un 7% a cargo del empleador. Para el caso de las pequeñas y las micro empresas no será aplicable la aportación cargo del empleador".

Artículo 4. La ONP, bajo responsabilidad, tiene la obligación de interponer las demandas de cobranza judicial de adeudos previsionales de acuerdo a las normas del proceso de ejecución normado en el capítulo II del Título V de la Sección Quinta del Código Procesal Civil.

Lima, 28 de setiembre del 2021

MARÍA ANTONIETA AGÜERO GUTIERREZ  
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Margot Palacios

Alejandro Paredón González

Waldemar Cerón

Elizabeth Medina

Pasión Dávila A

FERNANDO HERRERA



## CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **06** de **octubre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 391** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

- 1. TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL.**
- 2. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA.**

.....  
**HUGO ROVIRA ZAGAL**  
Oficial Mayor  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

## EXPOSICION DE MOTIVOS

La protección social de los ciudadanos es consustancial con el estado constitucional y social de derecho cuya razón de ser en última instancia es la persona humana y su dignidad. El mecanismo y la institución por excelencia que hace viable una adecuada protección es la seguridad social, cuya configuración ha sido producto de un largo proceso que modernamente nos remite a la Alemania de fines del siglo XIX en que bajo la inspiración de Otto Von Bismark hace 130 años se adopta un programa de seguro social para la vejez. La OIT nos recuerda que "las motivaciones del canciller alemán para introducir el seguro social en Alemania fueron promover el bienestar de los trabajadores –a fin de que la economía alemana siguiera funcionando con la máxima eficiencia- y eludir la demanda de opciones socialistas más radicales". Al sistema creado por Bismark se le conoce como el Seguro Social.

El siguiente hito trascendental lo encontramos en el Plan Beveridge en la Inglaterra de 1942, que comporta la ampliación de los sistemas de seguro social –de factura laboral- a la seguridad social que tiene como elemento distintivo el principio de universalidad, esto es, no solo encarar las contingencias laborales sino todo género de contingencias, teniendo como ámbito de aplicación a todas las personas en estado de vejez, hayan estado o no en una relación de trabajo dependiente.



La cumbre en este discurrir histórico la ubicamos en 1950 cuando la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprueba el Convenio 102 denominado "Norma Mínima de Seguridad Social", norma prevista para encarar y procurar los mecanismos para las siguientes contingencias: enfermedad (asistencia médica y prestaciones monetarias) , embarazo maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, carga familiar, desempleo, invalidez,



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

orfandad y viudez (sobrevivientes) y vejez (prestaciones de jubilación).

Este sistema de protección gira sobre la teoría de la contingencia, es decir, los acontecimientos futuros e inciertos de consecuencias por lo general dañinas, que alteran significativamente la vida diaria y futura de las personas. Al materializarse las contingencias el sistema de seguridad social provee prestaciones, es decir, bienes (materiales y monetarios) y servicios.

El Convenio 102, como todo tratado sobre derechos humanos, tiene como soportes el principio de progresividad y el principio de responsabilidad compartida (solidaridad). En cuanto al principio de progresividad, para decirlo en términos sencillos, implica que los derechos fundamentales deben optimizarse y que en el ámbito específico de la seguridad social las prestaciones deben mejorar sistemática, cuantitativa y cualitativamente y ampliar su cobertura de las prestaciones. Siguiendo a Omar Toledo.

"El principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales se encuentra contemplado en el artículo 26.º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo del 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. En efecto el artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), establece que: "(...) cada uno de los estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos" (el énfasis es nuestro).

En efecto, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé que: "Artículo 26. Desarrollo Progresivo. Los Estados



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados". (el énfasis es nuestro)".

En lo que respecta al principio de responsabilidad compartida, se expresa básicamente en el plano del financiamiento y de las contribuciones, que deben asumirlas no sólo el asegurado, sino también el empleador y el Estado.

En observancia de tales principios los sistemas previsionales en todo el mundo fueron consolidándose y perfeccionándose, comprendiendo a un mayor universo de personas.

El punto de inflexión se comienza a dar en la década de los 80, con los programas de ajuste y de reformas estructurales económicas de signo neoliberal impulsadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Chile de Pinochet es el precursor y el sustento ideológico y programático estuvo a cargo del Banco Mundial con su ya célebre Informe "Envejecimiento sin crisis: políticas para la protección de los ancianos y la promoción del crecimiento", que propugna la reforma estructural de los sistemas de pensiones, proscribiendo los sistemas previsionales públicos y promoviendo los sistemas privados de cuentas individuales de capitalización obligatorias administradas por empresas privadas (AFPs):



El modelo del Banco Mundial se soporta en tres pilares:

Un primer pilar público tiene el objetivo limitado aliviar la pobreza en la ancianidad, segmento dirigido a población en estado de indigencia



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

o de ingreso precario por debajo del límite de la subsistencia, lo cual sería financiado con el erario nacional.

Un segundo pilar obligatorio de capitalización individual y administración privada sobre la base del ahorro personal, generándose fondos de pensiones, los que a su vez fomentaría la acumulación de capitales y el desarrollo de mercados financieros lo que a su vez tendría un efecto virtuoso en la economía y en el crecimiento y en el desarrollo. Este pilar es el característico del modelo.

Un tercer pilar voluntario de ahorro y capitalización individual y administración privada.

Bajo tal concepción los países que adoptaron la reforma estructural cerraron los sistemas previsionales públicos (Chile) o condenaron al colapso y al descrédito artificial los sistemas públicos (Perú).

Joshep E. Stiglitz, ex jefe de economistas del propio Banco Mundial y Premio Nobel de Economía formuló severa crítica al esquema del Banco Mundial identificando 10 mitos sobre la reforma estructural impulsada por el Banco Mundial:

Mito 1: Las cuentas individuales aumentan el ahorro nacional

Mito 2: Las tasas de rentabilidad son mayores en un sistema de cuentas individuales

Mito 3: Las tasas de rentabilidad decrecientes de los sistemas de reparto reflejan problemas fundamentales

Mito 4: La inversión de los fondos fiduciarios públicos en acciones no tiene efectos macroeconómicos.

Mito 5: Los incentivos en el mercado laboral son mejores en un sistema de cuentas individuales

Mito 6: Los planes de prestación definida necesariamente otorgan más incentivos para el retiro anticipado



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

Mito 7: La competencia asegura bajos costos administrativos en un sistema de cuentas individuales

Mito 8: Los gobiernos corruptos e ineficientes brindan una argumentación para las cuentas individuales

Mito 9: Las políticas de ayuda estatal son peores bajo los planes públicos de prestación definida.

Mito 10: La inversión de los fondos fiduciarios públicos siempre se realiza sin el debido cuidado y su gestión es deficiente.

El economista sometió a riguroso examen estos mitos, concluyendo en que:

"Desgraciadamente, como sucede a menudo, las sugerencias han sido interpretadas en forma limitada - centrando su atención en un segundo pilar restringido a un plan privado, no redistributivo, de aporte definido. Hemos mostrado que la mayor parte de los argumentos a favor de esta reforma específica se basan en una serie de mitos que a menudo no se confirman ni en la teoría ni en la práctica".

Durante todo el embate neoliberal la OIT, con la autoridad y seriedad con la que siempre ha analizado la problemática de la seguridad social, en múltiples foros e instrumentos ha marcado la pauta del encaramiento de los retos de los sistemas previsionales.



Así en la Recomendación 202 (2012) sobre los pisos de protección social revalora la importancia de los sistemas previsionales públicos en los siguientes términos:

"Reconociendo que la seguridad social es una herramienta importante para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social, para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial y para apoyar la transición del empleo informal al empleo formal;



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

Considerando que la seguridad social es una inversión en las personas que potencia su capacidad para adaptarse a los cambios de la economía y del mercado de trabajo, y que los sistemas de seguridad social actúan como estabilizadores sociales y económicos automáticos, ayudan a estimular la demanda agregada en tiempos de crisis y en las etapas posteriores, y ayudan a facilitar la transición hacia una economía más sostenible".

En dicho instrumento la OIT reivindica y proclama la actualidad y vigencia de los siguientes principios:

- Universalidad de la protección, basada en la solidaridad social;
- Realización progresiva, inclusive a través del establecimiento de objetivos y plazos;
- Solidaridad en la financiación, asociada a la búsqueda de un equilibrio óptimo entre las responsabilidades y los intereses de aquellos que financian y se benefician de los regímenes de seguridad social;
- Diversidad de métodos y enfoques, con inclusión de los mecanismos de financiación y los sistemas de prestaciones;
- Gestión financiera y administración sanas, responsables y transparentes"
- Sostenibilidad financiera, fiscal y económica, teniendo debidamente en cuenta la justicia social y la equidad;
- Coherencia con las políticas sociales, económicas y de empleo;

En el Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019 "La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible" la OIT reitera la importancia de la Resolución de la 89ª Conferencia tripartita en su conclusión cuarta: "No existe un modelo único idóneo de seguridad social (...) Cada sociedad debe elegir cuál es la mejor forma de garantizar la seguridad de ingresos y el acceso a la asistencia médica (...) La función prioritaria del Estado es facilitar, promover y extender la cobertura de la seguridad social." Por otra

parte, en el mismo informe se afirma que el envejecimiento de la población afecta tanto a los sistemas de pensiones basados en la capitalización individual como a los basados en el reparto. Mientras el Banco Mundial propicia la capitalización individual como solución al problema del envejecimiento, la OIT propone que la solución debe buscarse preferentemente en las medidas destinadas a aumentar las tasas de empleo en general y en particular en mujeres, trabajadores mayores, jóvenes y personas con discapacidad.

En tal sentido, sin condenar ni excluir los sistemas de capitalización, la OIT impulsa las reformas no estructurales, reformando dentro de los sistemas generales de seguridad social los sistemas previsionales públicos.

Por estas razones los sistemas públicos de pensiones responden mejor al propósito de asegurar una digna subsistencia de los adultos mayores, en la medida en que se preste real importancia y atención y a que las medidas legislativas tiendan a fortalecerlo. El Banco Mundial y las políticas neoliberales condena a la postración de los sistemas públicos, para a renglón seguido pregonar el fracaso de estos sistemas.

En efecto a lo largo de la historia de la seguridad social, los sistemas públicos de pensiones han demostrado que constituye un instrumento útil para garantizar los ingresos en la vejez y combatir la pobreza y la desigualdad social. Según las experiencias internacionales, los sistemas de pensiones pueden organizarse de diversas maneras. Desde la perspectiva de la OIT, todos los regímenes de pensiones que contribuyen a la seguridad de los ingresos en la vejez son pertinentes. Sin embargo, el grado de pertinencia debe medirse en función de su cumplimiento de las normas de la OIT en materia de seguridad social

La doctrina más calificada reconoce que el gasto destinado a la seguridad de los ingresos de los adultos mayores es una medición útil para comprender el grado de desarrollo de los sistemas de





Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

pensiones. El nivel de gasto público nacional en pensiones depende de una serie de factores complejos, que incluyen la estructura demográfica, la cobertura efectiva, la suficiencia de las prestaciones, la magnitud relativa respecto del PIB y las diferentes combinaciones de políticas en materia del suministro público y privado de pensiones y servicios sociales. El gasto público en seguridad social destinado a las pensiones y otras prestaciones no relacionadas con la salud para los adultos mayores representa, en promedio, un 3,2 por ciento del PIB mundial.

Un tema clave para la sostenibilidad de los sistemas previsionales son las fuentes de financiamiento, que a nivel mundial se reconocen y aplican:

**Sistema impositivo.** El financiamiento de la seguridad social por impuestos implica que los recursos destinados a ella son programados en el presupuesto del sector público como un gasto del Estado, y son transferidos del Tesoro Público a los órganos que tienen a su cargo la gestión de la seguridad social o los seguros sociales. Las fuentes de estos recursos son las mismas que nutren el presupuesto público, es decir, los tributos en general,

**Sistema contributivo** El financiamiento de los sistemas de protección social por aportaciones en que los empleadores, los trabajadores y en ciertos casos el Estado (como poder público, calidad que se diferencia de su calidad de empleador) asumen un porcentaje tomando como base las remuneraciones o los ingresos de los asegurados. Los recursos conforman un fondo común no individualizado que se conoce como sistema de reparto.

En muchos países se da una complementación de los modos de financiamiento impositivo y contributivo.

En la doctrina de la seguridad social dos principios fundamentales se asocian a la viabilidad y sostenibilidad de los sistemas previsionales: del equilibrio y de la exclusividad.



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

El principio de equilibrio consiste en que no puede haber prestaciones si no se cuenta con el financiamiento correspondiente. Los gastos deben ser cubiertos por una cierta masa de recursos que se van acopiando permanentemente; lo que determina, por una parte, que los ingresos deben ser planificados en función del costo total de las prestaciones, de los gastos de administración y de la formación de una reserva determinada; y, por otra, que las prestaciones, en su cuantía y condiciones deben ajustarse a los recursos que se proyecta obtener. Entre ingresos y gastos debe darse un equilibrio, para cuyo efecto se recurre a la matemática actuarial. Si la experiencia, en un ejercicio económico o en varios, demuestra que los ingresos exceden a los gastos previstos o, al contrario, que los gastos superan a los ingresos por causas no transitorias, se debe reajustar unos u otros hasta arribar al equilibrio.

**El principio de exclusividad es definido o equivalente a la intangibilidad de los ingresos los cuales deben ser destinados para las prestaciones previstas. Esta impenetrabilidad financiera se resume en la fórmula constitucional de que los recursos de la seguridad social son intangibles y se aplican sólo a los fines para los que se han previsto.**

Este contexto y escenario internacional nos permite comprender la problemática y perspectivas de los sistemas previsionales, en particular el del Sistema Nacional de Pensiones y bosquejar las opciones legislativas, para cuyo efecto será útil conocer la evolución en nuestro país.



En 1936 se dicta la Ley 8433 que crea la Caja Nacional del Seguro Social Obrero, que otorgaba prestaciones por enfermedad, invalidez, vejez y muerte.

En 1961 se emite la Ley 13640 como un Fondo de Jubilación Obrera para otorgar pensiones de jubilación para obreros.

En 1962 mediante Ley N° 13724 se crea el Seguro Social del Empleado, Caja de Enfermedad, Maternidad y Caja Pensiones



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

En 1968 mediante Decreto Ley N° 17262 se aprueba el Fondo Especial de Jubilación de Empleados Particulares.

Es bajo el gobierno del General Juan Velazco que mediante Decreto Ley N° 19990 se crea el **Sistema Nacional de Pensiones**, que integra a los asegurados y pensionistas de las Cajas de Pensiones, de la Caja Nacional del Seguro Social y del Seguro Social del Empleado, asimismo los empleados del Fondo de Jubilación de Empleados Particulares (EX FEJEP).

En su texto original se consideraba asegurados obligatorios a los trabajadores del régimen laboral de la actividad privada, a los trabajadores del Estado bajo la Ley N° 11377, que no estuvieren comprendidos en la D.L: 20530; trabajadores de empresas de propiedad social, cooperativas y similares, trabajadores al servicio del hogar, artistas, choferes profesionales independientes. También se consideraban afiliados independientes y de Continuación facultativa, obligatorios que cesen de prestar servicios y hayan tenido por lo menos 18 meses calendario de aportación.

Conforme al texto original del artículo 7 del D.L. 19990 las aportaciones equivalían a un porcentaje de la remuneración asegurable a razón de dos terceras partes a cargo del empleador y una tercera parte a cargo del asegurado.

La edad de jubilación se fijó en 60 años para los varones y en 55 años para las mujeres, dejando abierta la posibilidad de modificarlas, además se contempló diversas modalidades de jubilación anticipada.

El monto máximo de pensión equivalía al 80% de la remuneración de referencia a condición que los varones aporten por lo menos 30 años y las mujeres 25.

No se estableció una pensión mínima, pero si una pensión reducida para quienes tenían menos de 20 años de aportaciones.



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

El 27 de noviembre de 1992 se crea el Sistema Privado de Pensiones mediante el D.L. N° 25897, determinante para entender el estado lastimoso de las pensiones de jubilación que otorga el S.N.P., como consecuencia de los privilegios que se idearon para el sistema privado en desmedro del sistema público.

La primera gran modificación del SNP se produjo con el D.L. 25967 que estableció nuevos criterios para determinar la remuneración de referencia, fijó el tope de la pensión máxima en S/. 600, susceptible de reajustarse por decreto supremo y creó la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

La segunda gran modificación del SNP se dio en 1995 mediante la Ley 26504 que estableció como edad común de jubilación a los 65 años, estableció que el íntegro de las aportaciones para la jubilación corría a cargo del trabajador y lo fijó en el 11% de la remuneración asegurable, en tanto que las aportaciones para el régimen de prestaciones de salud y FONAVI corrían a cargo del empleador. Asimismo, se fijó que a partir de 1997 la cuota de aportación ascendía al 13%.

La tercera gran modificación del SNP se procesó con la Ley 27617 que dispuso la reestructuración del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley N° 19990 y modifica el Decreto Ley N° 20530 y la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones. Si algo hay que rescatar de la Ley 27617 es su artículo 1.4 en tanto que dispuso que "Los incrementos en la pensión mínima en el SNP estarán a cargo del Tesoro Público".

Con el D.L. 26967 se confiere la gestión del S.N.P. a la Oficina de Normalización Previsional, ratificando y precisándose con Ley 26323.

Al 2001 los aportantes al SNP eran 766 mil y los pensionistas 366 mil. Su reserva actuarial ascendía a 15,500 millones de soles.

En la actualidad se registran un millón 600 mil afiliados aportantes y 546,123 pensionistas, de los cuales. La recaudación por las



aportaciones llegó a 3 mil 400 millones el 2015 y se elevó a 3 mil 900 millones. La rentabilidad del Fondo Consolidado de Reservas Previsionales que administra la ONP es del 6%.

De acuerdo a Memoria 2018 de la ONP el gasto en pensiones que administra la ONP asciende a 5 mil cuatrocientos millones de soles, que se cubre con 3 mil cuatrocientos millones de soles por aportes de los afiliados activos y la diferencia es cubierta por el Tesoro Público.

La pensión mínima que otorga el SNP ha seguido la siguiente evolución

| AÑO / MES       | PENSION MINIMA |
|-----------------|----------------|
| 1996 Abril      | 200.00         |
| 1998 Noviembre  | 250.00         |
| 2001 Septiembre | 350.00         |
| 2001 Noviembre  | 415.00         |
| 2019 Julio      | 500.00         |

El maltrato a los pensionistas no puede ser tan evidente al constatare que durante 18 años se mantuvo congelada la pensión mínima y el reajuste de S/. 85.00 que tardíamente se otorgó el 2019 no pudo ser más deprimente. Esta inequidad se aún más manifiesta si se compara la evolución de la pensión mínima y de la remuneración mínima vital.

| AÑO | REMUNERACION MINIMA VITAL | PENSION MINIMA |
|-----|---------------------------|----------------|
|     |                           |                |



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

|      |                            |                  |
|------|----------------------------|------------------|
|      |                            |                  |
|      |                            |                  |
|      |                            |                  |
| 1996 | 215.00                     | 200.00           |
| 1997 | 265.00<br>300.00<br>345.00 |                  |
| 1998 |                            | 250.00           |
| 1999 |                            |                  |
| 2000 | 410.00                     |                  |
| 2001 |                            | 350.00<br>415.00 |
| 2002 |                            |                  |
| 2003 | 460.00                     |                  |
| 2004 |                            |                  |
| 2005 | 500.00                     |                  |
| 2006 |                            |                  |
| 2007 | 530.00<br>550.00           |                  |
| 2008 |                            |                  |
| 2009 |                            |                  |
| 2010 | 580.00                     |                  |





Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

|      |        |        |
|------|--------|--------|
|      | 600.00 |        |
| 2011 | 675.00 |        |
| 2012 | 750.00 |        |
| 2013 |        |        |
| 2014 |        |        |
| 2015 |        |        |
| 2016 | 850.00 |        |
| 2017 |        |        |
| 2018 | 930.00 | 500.00 |
| 2019 |        |        |
| 2020 |        |        |

Como se advierte en el cuadro que antecede el año 1996 la pensión mínima (S/. 200.00) marchaba prácticamente a la par que la remuneración mínima vital (S/. 215.00), siendo su diferencia del 15%. Al 2001 la pensión mínima llegó a superar en S/. 15.00 a la remuneración mínima vital.

Veinte años después, esto es, al 2021 la pensión mínima (S/. 500.00) es prácticamente la mitad de la remuneración mínima vital (S/. 930.00), lo que exactamente equivale al 53,76%, situación por demás elocuente de la perversidad con la que se trata al pensionista de la O.N.P. y suficientemente justificatoria de su inmediato reajuste para que se sitúe progresivamente en un monto similar a la remuneración mínima vital. Y no se trata tampoco que la remuneración mínima haya tenido un trato preferencial, pues en la región Perú se ubica en el puesto 10.



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

Quienes desde la cúspide del poder político deliberadamente viven de espaldas al drama de los pensionistas que perciben S/. 500, con un compromiso más bien vital con los grupos de poder que controlan las AFPs, argumentan que no hay solución distinta porque los fondos del Sistema Nacional de pensiones son insuficientes para cubrir el gasto en pensiones, por lo que el Tesoro Público termina financiando significativamente las prestaciones, al asumir el 38.88%.

Se obvia, también deliberadamente, que los Estados Financieros de la ONP registran una morosidad del orden del 53%, de empleadores públicos y privados que se apropian de los aportes que han retenido, de manera tal que si se combatiría y eliminaría la morosidad, el aporte actual del tesoro público (S/. 2,100 millones de soles) se destinaría a financiar la nivelación de la pensión mínima con la remuneración mínima vital o, por lo menos a acortar la brecha.

En efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas en el Informe 167-2016-MEF que se emitió a la Comisión de Protección Social creada por R.M: 017-2017-EF/10, que a su vez sirvió de base para las "Propuestas de Reformas en el Sistema de Pensiones, Financiamiento en la Salud y Seguro de Desempleo", estimaba que nivelar la pensión mínima con la remuneración mínima vital implicaría incrementar el gasto en 38.9%. Si damos por válida dicha proyección y teniendo en cuenta que el gasto en pensiones de jubilación del SNP es de 5 mil 400 millones, el 38.9% coincide matemáticamente con los 2,100 millones que en la actualidad asume el Tesoro Público.



La imperiosa necesidad de efectuar el incremento y nivelación progresiva de la Pensión Mínima que los cuadros que anteceden justifican, se robustece con el pronunciamiento y mandato del Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 009-2015-AI/TC, cuyos fundamentos glosamos a continuación:

**114. Este Tribunal Constitucional, en tanto garante de los derechos fundamentales, estima que se debe procurar un incremento gradual y progresivo de las pensiones mínimas de**

**los diferentes regímenes, incluido el ya mencionado Decreto Ley 19990, de modo que se pueda mantener el poder adquisitivo de este sector de la población acorde con el costo de vida y las necesidades vitales actuales.**

115. Desde el 2002, cuando entró en vigencia la Ley 27617, hasta la fecha, el Estado no ha adoptado medidas concretas que permitan a dicho grupo vulnerable superar la inferioridad real en la que se encuentran, pues el monto de la pensión mínima no se ha incrementado, pese a que el sueldo mínimo vital casi se ha duplicado.

16. Sobre la obligación de garantizar progresivamente el derecho a la pensión, esta obligación se encuentra recogida en la Decimoprimera Disposición Final y Transitoria de la Constitución, la cual señala que "(las disposiciones de la Constitución que exijan nuevos y mayores gastos públicos se aplican progresivamente".

117. Este Tribunal tiene resuelto además que "el principio de progresividad en el gasto a que hace alusión la Undécima Disposición Final y Transitoria de la Constitución, no puede ser entendido con carácter indeterminado y, de este modo, servir de alegato frecuente ante la inacción del Estado, pues para este Colegiado la progresividad del gasto no está exenta de observar el establecimiento de plazos razonables, ni de acciones concretas y constantes del Estado para la implementación de políticas públicas" (Sentencia 2016-2004-PA/TC, fundamento 35).

118. En dicho sentido, si bien el incremento de la pensión mínima involucra mayores gastos para el Estado, éstos, conforme al principio de progresividad, le imponen observar medidas de gradualidad y progresividad; sin embargo, a pesar de ello, se ha podido apreciar, que no se está cumpliendo con tal progresividad. (Sentencia 0050-2004-AI y acumulados), el Tribunal Constitucional hizo referencia a la necesidad de incrementar las pensiones más bajas de otros regímenes diferentes al del Decreto Ley 20530, como es el caso de la pensión mínima del Decreto Ley 19990; no obstante,



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

hasta la fecha no se ha cumplido, pues desde el 2002 (vigencia de la Ley 27617) la pensión mínima no ha aumentado.

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

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

HA RESUELTO:

6. DISPONER que el Poder Ejecutivo y el Congreso de la República, conforme a sus atribuciones, promuevan el aumento progresivo de la pensión mínima de los diferentes regímenes pensionarios, de acuerdo a lo expuesto en los fundamentos 114 y 120 de la presente sentencia, en el plazo de 3 años. De no hacerlo en dicho plazo, el Tribunal Constitucional, en la etapa de supervisión de cumplimiento de sentencias, podrá adoptar las medidas que estime necesarias para tal efecto.



Teniendo en consideración que las Sentencias que emite el Tribunal Constitucional se cumplen bajo responsabilidad y en sus propios términos (artículo 22 del Código Procesal Constitucional) y que mediante la Sentencia recaída en el expediente 009-2015-AI/TC existe un mandato inequívoco dirigido al Congreso de la República para aumentar progresivamente la pensión mínima y estando dentro del plazo de 3 años fijado en dicha sentencia, mediante la presente



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

Ley se da fuerza de ley al numeral 6 de la parte resolutive de la Sentencia, en los términos que figura en la fórmula legal.

Adicionalmente es clave tener presente que el Convenio 102 de la OIT el numeral 8 del artículo 26 en tanto establece que

"8. Los montos de los pagos periódicos en curso atribuidos para la vejez, para los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales (a excepción de los que cubran la incapacidad de trabajo), para la invalidez y para la muerte del sostén de familia serán revisados, a consecuencia de variaciones sensibles del nivel general de ganancias que resulten de variaciones, también sensibles, del costo de la vida.

El sistemático maltrato a los pensiones no se explica solo por la indolencia en las altas esferas del Estado, sino por el afán deliberado de eliminar de una vez por todas el sistema público y dar el monopolio a las AFPs, lo cual se evidencia recientemente en el Informe Final de la Comisión de Protección Social creada al amparo de la Resolución Ministerial 017-2017-EF, que sin escrúpulos propone que un nuevo marco regulatorio y un sistema de pensiones "de afiliación automática" que consiste en que

"..... todos los nuevos entrantes a la fuerza laboral (sea en el sector formal o informal, sean trabajadores dependientes o independientes) se afilien obligatoria y automáticamente al nuevo sistema integrado. Los actuales afiliados al SNP quedarían en libertad de decidir si afiliarse al nuevo sistema o quedarse en el sistema actual, el cual iría desapareciendo en la medida en que sus afiliados se vayan jubilando. Los actuales afiliados al SPP mantendrían sus ahorros acumulados en el sistema, aunque éstos pasarían al nuevo esquema de gestión de carteras de inversión descrito más adelante. aunque en las zonas rurales se podría dar un tratamiento Todo peruano estaría automáticamente afiliado al nuevo sistema de pensiones a partir de los 18 años, e identificado para el propósito con su Documento Nacional de



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

**Identidad (DNI)**, excepcional dado que en ellas es legal el trabajo de menores de edad".

Ante la estrategia de las corporaciones de eliminar el Sistema Nacional de Pensiones, nuestra propuesta levanta como alternativa el fortalecimiento del Sistema Nacional de Pensiones, el incremento de la pensión mínima y una reestructuración de los aportes.

En efecto, fortalecer el sistema público implica garantizar a futuro no sólo que la pensión mínima marche acorde con la remuneración mínima vital y cumpla la finalidad de garantizar una vejez digna, sino además el equilibrio financiero del Sistema Nacional de Pensiones, para cuyo efecto la Organización Internacional del Trabajo alumbró el camino con el Convenio 102 "Norma Mínima de Seguridad Social" (art. 71), que al haber sido ratificado por el Estado Peruano forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno y que establece que las prestaciones deben ser cubiertas financieramente con las contribuciones del asegurado y del empleador.

En la mayoría de países de la región las contribuciones o aportaciones para la jubilación se financian con aportaciones del asegurado y del empleador, admitiéndose en determinados países que también lo haga el Estado. En el Perú desde la dación del D.L. 19990 hasta julio del 1995 el empleador aportaba dos tercios (jubilación, salud y vivienda) y el asegurado un tercio, es con la Ley 26504 que se aparta arbitrariamente de este esquema, bajo la peregrina tesis de la eliminación de los sobre costos, de manera tal que el Perú no está en sintonía con la tendencia regional al estar excluidos los empleadores del aporte compartido.



| País     | Aporte del Empleador |
|----------|----------------------|
| Uruguay  | 19%                  |
| Brasil   | 13%                  |
| Colombia | 12%                  |



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

|           |                 |
|-----------|-----------------|
| Argentina | 10.17% a 12.71% |
| Perú      | CERO            |
|           |                 |
|           |                 |

En tal sentido es imprescindible retomar el espíritu y el sentido original del artículo 7 del D.L. 19990 restituyendo el aporte del empleador, siendo razonable que se contribuya con el 7% mensual de la remuneración asegurable, lo que permitirá que los futuros pensionistas accedan a pensiones dignas, sin que ello demande mayores recursos del tesoro público.

Finalmente, atendiendo a que las pequeñas y micro empresas se verían en dificultades para soportar el aporte del empleador, queda exceptuadas del aporte a cargo del empleador.

#### Antecedentes

Durante el periodo legislativo 2016-2021 se han presentado y tramitado diversos proyectos de ley sobre el Sistema Nacional de Pensiones y los otros sistemas pensionarios, pero en su mayoría dirigidos a disponer el retiro de los aportes, ello se hizo más frecuente desde el estado de emergencia nacional, lo relativos a mejora de las pensiones podemos mencionar:

- Ley que incorpora un régimen especial de jubilación de pensiones reducidas proporcionales para los afiliados al D.L. 19990 con menos de 20 años de aportaciones.
- Ley que establece el monto mínimo máximo de la pensión de jubilación en el sistema nacional de pensiones regulado por el D.L. 19990.
- Ley marco de creación del sistema integrado universal de pensiones.



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

- Ley que establece medidas de acceso a una pensión proporcional a los asegurados del sistema Nacional de Pensiones
- Ley que garantiza a los trabajadores del Sistema Nacional de Pensiones la devolución de sus aportes.
- Ley que otorga un bono extraordinario a los pensionistas de la Ley 19990 en el contexto de la emergencia por Covid-19 con cargo a la deuda pensionaria del Estado.
- Ley que modifica la edad de jubilación de los asegurados en el régimen general del Sistema Nacional de Pensiones del Decreto Ley 26504 y Ley 29944.
- Ley que reduce la edad de jubilación de los asegurados hombres y mujeres en el régimen general del Sistema Nacional de Pensiones del D.L. 19990.
- Ley que declara de interés nacional y social la determinación de la pensión mínima para los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones del D.L. 19990.

El 2019 se presentaron tres proyectos de ley coincidentes en declarar de interés nacional que los pensionistas del D.L. 199990 perciban una pensión mínima equivalente a la remuneración mínima vital, que mereció un Dictamen por unanimidad en la Comisión de Trabajo, siendo remitido a la Comisión de Economía donde se truncó el trámite. El Dictamen de la Comisión de Trabajo titulaba "Ley que declara de preferente interés nacional y social la determinación de la pensión mínima para los pensionistas del Sistema Nacional de Pensiones".



Propone declarar de preferente interés nacional y social determinar una pensión mínima mensual, equivalente a una remuneración mínima vital, para los pensionistas pertenecientes al Sistema Nacional de Pensiones, que administra la Oficina de Normalización Previsional (ONP).

Este es el antecedente más próximo en el tiempo y en la materia

## EFECTO SOBRE LA LEGISLACION NACIONAL

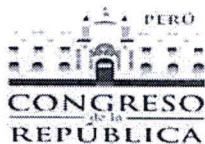
La fórmula legal implica la modificación del artículo 7 del D.L. 19990 y la modificación del artículo 2 de la Ley 26504.

### **COSTO BENEFICIO**

De acuerdo a la fórmula legal la pensión mínima se nivelará en dos tramos con respecto a la remuneración mínima vital. Teniendo en cuenta que el MEF ha estimado que tal nivelación demanda 2 mil 100 millones de soles, lo que significaría un mil cincuenta millones de soles por cada tramo, lo cual sería cubierto con la eliminación de la alta morosidad (53%) y una mayor eficacia en la recaudación de las aportaciones; sin perjuicio de ello y ante la eventualidad que tales recursos fueran insuficientes, hay mandato legal pre-existente que dispone que "los incrementos de la pensión mínima en el Sistema Nacional de Pensiones estará a cargo del Tesoro Público" (artículo 1.4. de la Ley 27617.

Además de existir el mandato legal de la Ley 27617, la viabilidad y sostenibilidad financiera se sostiene en la nueva estructura de aportaciones en el que el empleador cofinancia el sistema previsional público -como era hasta 1995-, aporte del 7% adicional lo que implica una captación mayor de recursos de hasta un 50% adicional, estimándose en 1,700 millones de soles anuales, lo va a implicar que el tesoro público no acreciente el subsidio, sino que lo mantenga en los términos y montos actuales y sin ceder a la tentación de que decrezca el subsidio.

El esfuerzo del tesoro público se justifica ampliamente por las consideraciones vertidas por el Tribunal Constitucional en la Sentencia expediente 009-2015-AI/TC y porque, conforme lo señala la Organización Internacional del Trabajo "es una inversión en las personas que potencia su capacidad para adaptarse a los cambios de la economía y del mercado de trabajo, y que los sistemas de seguridad social actúan como estabilizadores sociales y económicos automáticos, ayudan a estimular la demanda agregada en tiempos



Congresista MARIA AGÜERO GUTIERREZ

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"  
"Año del Bicentenario del Perú: 200 Años de Independencia"

de crisis y en las etapas posteriores, y ayudan a facilitar la transición hacia una economía más sostenible.

